

# Revista de la CEPAL

*Director*

RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*

ADOLFO GURRIERI

*Editor*

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

**S U M A R I O**

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

## Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional

*Sergio Boisier\**

Una gran parte de los países latinoamericanos han tratado y tratan de incorporar a sus planes de desarrollo y al diseño de sus políticas económicas, elementos con los cuales se intenta corregir o atenuar algunas de las más evidentes disparidades internas en el ritmo de crecimiento, de bienestar y de modernización de las distintas áreas o regiones componentes de la nación.

En este campo se ha acumulado una cantidad nada desdeñable de experiencias y de proposiciones teóricas y metodológicas, acumulación por cierto no exenta de errores, de problemas e incluso de síntomas parciales de agotamiento. Al mismo tiempo, sin embargo, la creciente necesidad de modificar los sistemas de gobierno y administración interior de los países hace cada vez más evidente la utilidad de una estructura regional que supere las rigideces propias de sistemas provinciales heredadas de un pasado ya lejano. Así pues, hay tendencias contradictorias según las perspectivas de desarrollo regional: una cierta dosis de crisis desde el punto de vista de la planificación del desarrollo regional, y la vigencia, en aumento, de un componente básico de la misma, como es la regionalización.

El autor comienza por hacer una revisión analítica de la experiencia latinoamericana en la planificación del desarrollo regional, prestando particular atención a los problemas de tipo teórico, metodológico y operativos originados por el paso de un enfoque de control orientado a regiones específicas a un enfoque dirigido al control de sistemas multirregionales nacionales. En la parte final del trabajo el autor plantea la necesidad de considerar la planificación del desarrollo regional desde una triple dimensión: económica, social y política, de manera que permita maximizar su contribución al proceso de modernización social de los países latinoamericanos.

La versión original, bajo otro título y con un desarrollo temático más amplio, fue preparada inicialmente por el autor para servir como uno de los documentos de referencia del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, co-organizado por el ILPES y efectuado en Bogotá en el año 1979.

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

## I

### Introducción

En mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos enfrentan el problema —admitido a veces en forma explícita, y otras implícitamente— de convertir sociedades caracterizadas por considerables grados de heterogeneidad en sociedades más homogéneas. Esto es parte fundamental del proceso de construcción nacional, proceso encarado con modalidad e intensidad diferente de acuerdo a distintos esquemas ideológicos y políticos.

En el paso —paulatino, acelerado, o revolucionario— de una sociedad muy heterogénea a otra más homogénea, se privilegian normalmente ciertos aspectos o determinadas manifestaciones más visibles de dicha heterogeneidad; por ejemplo, la distribución del ingreso entre personas o entre sectores, el acceso diferenciado a servicios sociales colectivos, la capacidad de participación, igualmente diferenciada, en procesos políticos, las disparidades urbano-rurales, etc.

Desde hace ya algún tiempo —un par de décadas— se comenzó a reconocer, aunque no de una manera demasiado formalizada, que algunas de las dimensiones de la heterogeneidad de la sociedad están vinculadas al espacio geográfico y que, en consecuencia, el ataque al problema pasa necesariamente por el manejo de variables territorialmente definidas. Ello ha conducido a generar un creciente interés por el diseño de políticas espaciales. Como lo señalan Alden y Morgan: "La conclusión es que para un individuo las expectativas de vida y las oportunidades de autorrealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Aceptado lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial" (J. Alden y R. Morgan, 1974).

Este progresivo reconocimiento de la interacción entre estructuras espaciales y estructuras socioeconómicas, y entre los respectivos procesos de cambio, ha generado por lo menos

tres tipos de consecuencias. Por un lado, e inicialmente, se produjo una fuerte y todavía manifiesta tendencia a identificar *regiones y sistemas multirregionales*, como una manera de expresar territorialmente algunas de las heterogeneidades que caracterizan a las sociedades en desarrollo;<sup>1</sup> así, por ejemplo, la *partición regional* de los países ha sido utilizada con mucha frecuencia para mostrar una dimensión del problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las *disparidades de ingreso entre regiones*. Por otro lado, y con algún rezago temporal, el mismo proceso cognoscitivo condujo a los diversos intentos de *regionalizar las políticas económicas y sociales* o bien, en esquemas más ambiciosos, llegó a variados intentos de *integrar* realmente una dimensión regional en el diseño mismo de los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata en definitiva de eludir la concepción y la aplicación de políticas homogéneas, totalizantes o agregadas que, por su propia naturaleza, resultan ineficaces para enfrentar situaciones de gran heterogeneidad, en las cuales ciertos grupos focales simplemente no son alcanzados por dichas políticas. Por último, como una consecuencia natural de los procesos antes descritos, se buscó *la creación de un aparato institucional* —bajo modalidades muy diversas— capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance más circunscrito geográficamente hablando.

Paulatinamente se fueron configurando entonces gran parte de los elementos que tipifican o definen una situación de planificación; a saber, un conocimiento sustantivo,<sup>2</sup> un procedimiento o proceso de planificación, un conjunto de agencias encargadas del diseño e implementación de planes y políticas, agentes profesionalizados y mecanismos discrecionales de asignación de recursos.

En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina alcanzó su apogeo

<sup>1</sup> Esto no significa que las llamadas sociedades industrializadas o desarrolladas estén libres de heterogeneidad, pero es evidente que tal fenómeno es menos agudo en ellas.

<sup>2</sup> En el sentido que Faludi emplea este término en su análisis sobre teoría sustantiva y teoría de procedimientos en planificación. Véase A. Faludi, *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973, Cap. I.

probablemente en el lapso de diez años que corre entre mediados de los años sesenta y mediados de la década siguiente.

Actualmente se observa un proceso de ajuste entre el campo, los conceptos, los instrumentos propios de la planificación regional y la forma como estos elementos se estructuran en la praxis, en la acción misma. En América Latina, como así en otras partes del mundo, no es la primera vez que se registra tal situación; ya se vivió una crisis profesional semejante entre fines de la década de los años cincuenta y comienzos de la década siguiente, cuando se puso en tela de juicio la adecuación entre lo que se percibía como 'el problema regional' y la respuesta entonces prevaleciente: la planificación de regiones específicas o, como se dice corrientemente, la planificación intrarregional. Aquel proceso de ajuste determinó, más que nada, un cambio de escala en la acción regional; se pasó a la planificación de un sistema nacional de regiones o a lo que se denomina planificación interregional. Por supuesto que el cambio de escala implicó también ciertos cambios en los conceptos e instrumentos propios del campo profesional, pero ello fue un tanto secundario. Las bases mismas de la racionalidad de la acción regional no fueron cuestionadas.

Bastante literatura se ha dedicado a pasar revista a este primer proceso de ajuste. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ha publicado un estudio (ILPES, 1977) donde se examina esta cuestión y en el que se exponen algunos ejemplos sobresalientes —en el plano latinoamericano— de experiencias de planificación regional inscritas en los moldes tanto de la primera como de la segunda fase comentada.

Contrariamente a lo sucedido a comienzos de los años sesenta, ahora se cuestiona el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y, en consecuencia, están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizadas hasta ahora. No es otra cosa lo que está detrás de la polémica actual entre los así llamados paradigmas 'del centro hacia abajo' y 'de abajo hacia arriba'.<sup>3</sup> Los

<sup>3</sup> W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below?: A Radical Reappraisal of Spatial Planning in*

paradigmas alternativos 'del centro hacia abajo' y 'de abajo hacia arriba' se refieren a estilos y estrategias de desarrollo regional en las cuales, y en el primer caso, las políticas de desarrollo regional presentan características marcadas de centralismo, al paso que se basan en procesos de gran escala predominantemente urbanos y muy selectivos desde el punto de vista territorial. En el segundo caso, las políticas de desarrollo regional se generan de manera descentralizada y en consecuencia están más directamente asociadas a los recursos regionales y a las escalas apropiadas a cada región y ofrecen más oportunidades de participación a la población local. El citado libro de Stöhr y Taylor incluye la más actualizada discusión sobre ambos tipos de paradigmas. Este proceso de revisión por supuesto que no es independiente de la cuestión más general, asociada a la discusión internacional sobre desarrollo, crecimiento, distribución, estilos, necesidades básicas, etc., y refleja, desde un ángulo más restringido, la insatisfacción actual por los logros sociales de los modelos de desarrollo vigentes.

No obstante esta situación de crisis, que tampoco resulta ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América

Latina,<sup>4</sup> subsisten fundadas razones para sostener que una adecuada política de desarrollo regional es un componente más que significativo en los esfuerzos de modernización económica, social y política, con que se ven enfrentados los países latinoamericanos y, por tanto, se justifica un esfuerzo de reflexión y de innovación vinculado a las formas alternativas de encarar la cuestión regional. Sobre ello se volverá más adelante.

En lo que sigue, se pasará revista, primeramente, a ciertos aspectos de la experiencia latinoamericana en materia de planificación regional, poniendo el acento en el encuadramiento de las dificultades de orden teórico, metodológico y operativo que aparecen cuando se hace un análisis de esta experiencia. En seguida se discutirá —como tesis— el papel que podría cumplir esta misma actividad en el desarrollo económico, en el desarrollo social y en el desarrollo político de los países latinoamericanos durante la próxima década y, por último, se presentarán algunas sugerencias para contribuir a aumentar la funcionalidad de las políticas de desarrollo regional con relación a la situación de los países latinoamericanos.

## II

### La experiencia de América Latina en planificación regional

#### 1. El origen de la actividad

Casi cuarenta años abarca la experiencia de desarrollo regional en América Latina. En su recuento y análisis de los programas de desarrollo regional aquí existentes a fines de la década de los años sesenta, Stöhr, identifica más de setenta programas de desarrollo regional de diversa naturaleza (W. Stöhr, 1972). Dada la gran variedad de programas encontrados por

este autor, son muy amplias las posibilidades de formular una tipología; para los efectos de agrupar tales programas en categorías significativas, acá se seguirá la costumbre de distinguir inicialmente tales experiencias entre las dirigidas a una región específica (programas de desarrollo intrarregional) de las dirigidas al desarrollo de un sistema nacional de regiones (programas de desarrollo interregional), para introducir además consideraciones que permitan dife-

*Developing Countries*, J. Wiley and Sons, Londres (en prensa).

<sup>4</sup> Véase C. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N.º 8, 1979, Santiago de Chile.

renciar entre varios objetivos finales perseguidos en uno u otro tipo de programa.

“A partir de la década de los 40 empezaron a aparecer en América Latina continuas referencias al desarrollo regional. En círculos profesionales y académicos y en estrecha vinculación con la práctica de la planificación, que en aquel entonces era todavía una reivindicación de los técnicos frente a los políticos, se planteó en muchos de los países latinoamericanos, la necesidad del desarrollo regional. A pesar de que los conceptos ‘regionalistas’ no han sido formulados con precisión, no hay duda que se trata de una corriente de opinión técnica que preconiza el desarrollo ‘hacia adentro’ a partir de la consideración de las necesidades de las regiones del interior de los países. El movimiento tiene así un doble carácter, por una parte puede interpretarse como una forma particular de doctrina que se vincula, de algún modo, posiblemente no enteramente racionalizado, con las tendencias nacionalistas de desarrollo, y, por otra parte, puede entenderse como una teoría ‘normativista’ de aplicación territorial del desarrollo económico y social. De hecho, estas dos características generales, una política y otra técnica, parecen estar implícitas y mezcladas dentro de una concepción general, poco definida, de desarrollo regional.” (E. Neira, 1976.)

Durante lo que puede llamarse la primera época de la planificación regional en América Latina, la respuesta más usual a determinados problemas de desarrollo, pero más particularmente de subdesarrollo y de falta de desarrollo, consistió en delimitar una ‘región problema’ y elaborar para ella proposiciones tendientes a resolver ‘el problema’ singular de dicha región.

En términos de una amplia conceptualización de las categorías ‘centro’ y ‘periferia’, es posible apreciar que la gran mayoría de los así llamados planes, programas o proyectos de desarrollo regional constituyeron acciones promovidas por las fuerzas sociales y económicas del ‘centro’ para ejercer distintas formas de control —tanto económico como político— sobre determinadas regiones periféricas. Así, la identificación de una ‘región problema’ y de su consiguiente problemática, obedeció más a una percepción de cómo una situación dada afectaba, actual o potencialmente, los intereses del

centro que a una percepción más ligada al desarrollo integral de dicha región (o de otra). De hecho, en algunas experiencias, notables por el empleo masivo de recursos, la ‘región problema’ identificada distaba mucho de ser, primero, una región, y segundo, de contener un problema (social) significativo. Pero por otro lado, esa ‘región’ supuestamente podría contribuir de manera significativa a la expansión del aparato productivo del centro.

Así, dentro de la categoría de programas dirigidos a una región específica, puede distinguirse un primer tipo de acción tipificada por una doble característica: i) su promoción desde el centro; y ii) su objetivo de explotar recursos tanto naturales como energéticos. Esta forma de desarrollo regional se caracteriza por el énfasis puesto en la valorización de recursos no incorporados a la economía y situados, como es obvio, en una región periférica. La intervención del centro no tiene por finalidad última el desarrollo de la región, entendida ésta como una entidad espacial, económica y social, sino el aprovechamiento de sus recursos naturales y energéticos para sostener la actividad del aparato industrial del centro, y/o para ampliar la base económica de la nación de forma que la economía como un todo sea menos dependiente de un número reducido de actividades exportadoras.

En tales condiciones, el desarrollo regional, entendido como un proceso amplio que implica la modernización de sus estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas, llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad como tal de la acción del centro; si finalmente este proceso no se produce, ello no invalida la gestión del centro, puesto que ella se funda en otras motivaciones. En sus expresiones más concretas, esta forma de desarrollo regional se materializó y se materializa a través de actividades en cuencas hidrográficas, tendientes a explotar o regularizar la navegación, la energía hidroeléctrica y las materias primas. El arquetipo de estas experiencias es probablemente el programa de desarrollo de la Guayana Venezolana.

Aun dentro de la misma categoría de programas orientados a una región específica, se distingue un segundo tipo importante de acción caracterizada por: i) su promoción desde el

centro, y ii) su objetivo de dominación económica. Algunos de los ejemplos más citados, y aparentemente más exitosos de desarrollo regional, corresponden en realidad a situaciones en las cuales el centro logró imponer su predominio sobre una región periférica. Para los efectos de este análisis, la 'explotación' de recursos naturales y energéticos de una región y la 'dominación' son dos procesos de complejidad diferente, donde el último puede incluir el primero. Como 'dominación' de una región sobre otra se entiende una situación en la que la región dominante condiciona el desarrollo económico de la otra de manera tal que ese desarrollo sea en definitiva más funcional a los intereses de la región dominante (centro) que de la dominada (periferia). Ello presupone la cooptación de las élites periféricas.

La dominación no significa —por lo menos necesariamente— frenar el crecimiento económico de la región que está en una posición subordinada. Muy por el contrario, normalmente la dominación significará estimular la industrialización de dicha región, y precisamente en algunos casos, la medición de resultados cuantitativos en términos de diversificación industrial, ocupación generada, productividad, etc., lleva a identificar tales resultados con el 'éxito' de un determinado programa de desarrollo regional. Se pasa por alto, sin embargo, que el resultado neto de algunas de estas políticas es un subsidio al desarrollo del centro, pagado por la periferia dominada. Como es bien conocido, el caso del Nordeste del Brasil, puede situarse parcialmente dentro de esta categoría y las transferencias netas del Nordeste al Centro Sur han sido bien estudiadas.<sup>5</sup>

Debe reconocerse, de todos modos, que sería difícil concebir, aun en un plano puramente teórico, la existencia de un programa de desarrollo regional dirigido a una región periférica, que de algún modo no beneficie al 'centro', sobre todo cuando tales programas se ubican, conceptualmente, dentro de los moldes del paradigma 'del centro hacia abajo'. Pero lo que se discute naturalmente no es el beneficio absoluto del centro, sino la repartición relativa

de tales beneficios entre el centro y la región dominada.

Si bien las dos formas de desarrollo intraregional referidas han sido las de mayor importancia (si se juzga por la cuantía de recursos envueltos), no es menos cierto que, siempre desde el punto de vista de programas impulsados desde el centro, en América Latina se registran varias otras modalidades de desarrollo regional. Así, por ejemplo, ciertos programas llamados de desarrollo regional tuvieron por objetivo determinante asegurar el control político de algunas regiones. En tales oportunidades la acción del centro deriva de la necesidad de mantener el orden político e institucional amenazado por movimientos reivindicativos generados, a su turno, por las deplorables condiciones de vida imperantes en ciertas partes de la periferia. Es posible, por ejemplo, que los esfuerzos hechos en el Nordeste del Brasil hayan sido una respuesta política al agitado movimiento campesino de fines de la década de los años cincuenta.

En otras oportunidades, los programas de desarrollo regional dirigidos a regiones específicas han surgido como consecuencia de la necesidad de reconstruir zonas afectadas por catástrofes naturales, y en otras todavía, los programas se originaron en consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, orientándose en tal caso al desarrollo de áreas fronterizas.

## 2. La reformulación de los años sesenta: de la planificación intraregional a la planificación interregional

Una mezcla de factores tanto de tipo técnico como de tipo político condujo, durante la primera parte del decenio de los años sesenta, a un cambio significativo en la manera de encarar la cuestión regional en América Latina.

Como se señala en un documento del ILPES: "No es coincidencia que la aparición del enfoque 'nacional' de la planificación regional en América Latina haya ocurrido justamente en el decenio de 1960. Fue en esa década, precisamente, que el desarrollo 'hacia adentro' entró en una nueva fase de cambio estructural y tecnológico en el sector industrial, asociado a un cambio rápido de los patrones de consumo y de la localización de los correspon-

<sup>5</sup> Entre otros estudios destaca el trabajo precursor de Baer. Véase W. Baer, *Industrialization and Economic Development in Brazil*, University of Yale, Irving Inc., 1965.

dientes mercados, aún más concentrados ahora en el polo nacional" (ILPES, 1977). Este proceso llevó a una agudización de las disparidades regionales, contribuyendo a conferir un carácter 'nacional' a dicho problema, generando así las condiciones políticas necesarias para un abordaje más comprehensivo del desarrollo y de la planificación regional.<sup>6</sup>

Hay por lo menos dos importantes factores de tipo político (no necesariamente desvinculados entre sí), observables en varios países latinoamericanos durante la década de los años sesenta y que contribuyeron poderosamente al surgimiento de la planificación regional a escala nacional.

Por un lado, se observa un cambio en la composición de las fuerzas sociales que sirven de apoyo principal a los gobiernos de algunos países. En tales casos dichos gobiernos ya no representan los intereses de los grupos urbano-industriales (o por lo menos no los representan con la misma intensidad que en el pasado inmediato), como tampoco los de los grupos de propietarios rurales.<sup>7</sup> Su base de apoyo se encuentra ahora más bien en los sectores del proletariado industrial y agrario así como en los grupos medios más intelectualizados y más favorables al cambio social. Por cierto que ese fue el caso de gobiernos como los de Frei en Chile, Torres en Bolivia, Velasco en Perú, Caldera en Venezuela y Torrijos en Panamá, entre otros.

Por otro lado, en la misma época comienza a cuestionarse el crecimiento económico como objetivo absoluto de los esfuerzos de desarrollo y empieza a privilegiarse el problema redistributivo, o por lo menos la redistribución comienza a considerarse compatible con el crecimiento. Esto está indisolublemente ligado al hecho anterior; es decir, las nuevas 'clientelas' políticas reclaman una mayor participación en la distribución de los beneficios económicos,

<sup>6</sup> Alan Gilbert en su libro *Latin American Development* (Penguin Books, 1974) afirma en este mismo sentido que el establecimiento de agencias de desarrollo regional en Chile, Brasil y Venezuela siguió de cerca a la elección de partidos políticos que habían estado asociados a la idea de descentralización administrativa y crecimiento regional. El autor se refiere a los gobiernos de Frei en Chile, de Kubitschek en Brasil y de Betancourt en Venezuela.

<sup>7</sup> Esta división es, en muchos casos, artificial.

como también una mayor participación en los procesos de decisión.

La respuesta gubernamental busca canalizar y dispersar estas presiones, para desviarlas del aparato central del Estado; una forma de alcanzar tal objetivo es ofrecer una instancia intermedia —la regionalización y su aparato institucional— donde se diluyan algunas reivindicaciones y otras se tornen viables.

Desde otro punto de vista y al amparo del clima 'planificador' de la década de los años sesenta, se buscan nuevas dimensiones a la gestión estatal que favorecen la profesionalización de la planificación regional y crean las condiciones para un avance sustantivo en el conocimiento técnico de los problemas regionales. Esto llevó, por ejemplo, a verificar la importancia de las *relaciones interregionales* (tanto de dominación-dependencia como de corrientes) para explicar la situación relativa de las distintas regiones de un país y condujo al convencimiento de que los problemas de una región en particular (o de varias) sólo podrían resolverse en el marco más amplio de los fenómenos que articulan todo el sistema nacional de regiones.

Paralelamente, se deja sentir la influencia de la teoría y del análisis de sistemas sobre los planificadores regionales. Ello conduce a considerar a cada región como un sistema abierto inserto en un sistema mayor: el conjunto de regiones; de este modo se privilegia más aún la cuestión de las relaciones interregionales y se diseñan *procesos* de planificación (inter) regional concebidos dentro del marco de la teoría general de sistemas. Los ejemplos más conspicuos de esta tendencia son el conocido libro de Hilhorst (Hilhorst, 1971), y el texto de Chadwick (Chadwick, 1971).

Por supuesto que el cambio de escala que comienza a producirse con referencia al alcance de la planificación regional en América Latina se alimenta también de la observación de las tendencias vigentes en esta misma materia en algunos países europeos, particularmente Francia en primer término y los países socialistas en segundo.

El hecho, como lo señala Alayev, es que en 1965 la recién creada Oficina de Planificación Nacional de Chile formula, por primera vez en América Latina, una política nacional de desa-

rollo regional (Alayev, 1978); ejemplo que pronto sería seguido por la mayoría de los países donde el problema regional comienza a insinuarse como un asunto de carácter 'nacional'.

En el caso de la planificación regional a escala nacional, o planificación interregional, también es posible distinguir modalidades diversas, según cuáles sean los grupos que presionan a favor de estos esquemas y según sean los verdaderos intereses perseguidos, más allá de las simples etiquetas. El caso de Chile ilustra meridianamente bien este hecho: la política nacional de desarrollo regional sustentada durante los gobiernos de Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) es completamente diferente de la actual, sin que esta última deje de ser una política nacional de desarrollo regional.<sup>8</sup>

En algunos ejemplos de políticas nacionales de desarrollo regional la presión a favor de la implantación de un esquema de esta naturaleza se origina en las propias fuerzas sociales de la periferia, las que, como ya se indicó, a través de procesos políticos se convierten en las principales fuerzas de apoyo de los gobiernos. Generalmente, los programas de desarrollo interregional originados de esta manera, buscan como objetivo principal la integración nacional. Chile y Perú constituyeron, en su época, tal vez los ejemplos más sobresalientes de esta modalidad. En otros casos, la política nacional de desarrollo regional es impulsada por el 'centro'—como en muchos de los ejemplos intrarregionales— con propósitos tales como emplear todos los recursos (naturales y humanos) potenciales del país para acelerar al máximo su crecimiento o con objetivos inspirados directamente en la doctrina de la seguridad nacional.<sup>9</sup>

### 3. Implicaciones metodológicas del cambio

El paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional tuvo importantes implicaciones metodológicas.

<sup>8</sup> Para una evaluación del caso chileno véase S. Boisier, "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, J. Wiley (en prensa).

<sup>9</sup> J. Chateu, *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Doc. de Trabajo N.º 75/78, 1978.

En primer término, hubo necesidad de construir marcos o modelos macroeconómicos donde pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional. Gruchman ha empleado la siguiente clasificación de los diversos macro-modelos cuantitativos ensayados en varios países: a) sistemas comprensivos de proyecciones sectoriales y regionales; b) modelos de localización y atracción industrial a la manera de Klaasen; c) modelos de programación interregional de inversiones, como los modelos de Rotterdam y Varsovia; y d) modelos comprensivos de planificación regional indicativa (Francia) y normativa (países socialistas) (Gruchman, 1976).

La misma construcción de los modelos macroeconómicos impulsó—por el lado de la planificación regional— el diseño de procesos de planificación de niveles múltiples, buscando simultáneamente identificar procedimientos descentralizados de decisión (entre un organismo central de planificación regional y los correspondientes organismos regionales), y de un método capaz de garantizar la compatibilidad del conjunto de decisiones. Y aquí debe reconocerse que se avanzó mucho más desde la perspectiva sectorial que desde el punto de vista regional.<sup>10</sup> Puesto que el modelo de Rotterdam (L. Mennes, J. Tinbergen, G. Waardenburg, 1969) puede ser considerado como un modelo de programación regional integrado a un sistema de planificación de niveles múltiples, cabría señalar que en el caso de América Latina, sólo en México y Chile se intentó el desarrollo de la planificación de niveles múltiples con un componente regional (ODEPLAN, 1968; Carrillo-Arronte, 1970).

El mismo intento de construcción de modelos macro para la planificación regional generó una demanda nueva en términos de información estadística regional; y ello condujo al establecimiento de sistemas embrionarios de información regional que alcanzaron distintos grados de desarrollo en diversos países. En todo caso, el problema de la información para la

<sup>10</sup> Los principios teóricos de la planificación de niveles múltiples aparecen principalmente en Komai (1967). Una amplia aplicación sectorial, al caso de México, se encuentra en Coreux y Manne (1973). Una proposición de aplicación regional puede verse en Boisier (1976).

planificación regional pasó a constituir un área preferente de estudio y de trabajo e impuso requerimientos metodológicos específicos para la generación y el procesamiento de la información regional.<sup>11</sup>

Otra consecuencia metodológica del paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional consistió en un incremento paulatino en el grado de centralización con que se maneja el proceso de planificación regional, y esto a pesar de la tendencia descentralizadora incorporada a la idea de la planificación de niveles múltiples, y a pesar también del declarado objetivo de utilizar el control del desarrollo regional como un instrumento de descentralización en la toma de decisiones. En cierta medida este proceso resultó inevitable si se advierte que la concepción todavía vigente de desarrollo regional se inscribe por entero en los marcos del paradigma 'del centro hacia abajo'. Además, la escasez de equipos técnicos para dotar a cada región y el énfasis que la planificación interregional pone en las cuestiones de coherencia y compatibilidad entre, por ejemplo, las distintas metas de crecimiento regional, condujeron inexorablemente al diseño de procesos muy centralizados. El libro de Stöhr sobre planificación regional en América Latina es, en este sentido, particularmente ilustrativo. Por su parte otro autor hace el siguiente comentario: "Hasta ahora, la descentralización de la toma de decisiones apareció generalmente como un componente pasivo de las políticas de desarrollo regional. Esto significa que ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en la estructura social de las regiones, pero apenas se usó como un elemento activo o estratégico para el desarrollo regional o el cambio social. Primero, porque se sabe poco acerca de la relevancia de la delegación de la toma de decisiones para estimular el desarrollo socioeconómico. La segunda razón es que a menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, puede hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo de la autoridad central establecida" (Pichardo, 1976).

Esta situación ha terminado por generar no

<sup>11</sup>Véase por ejemplo A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Information and Regional Planning*, The Hague, Mouton P.B., 1974.

sólo frustración de parte de las comunidades regionales, sino también una legítima contrareacción, que constituye uno de los elementos básicos de la crisis actual de la planificación regional.

Otro asunto significativo desde el punto de vista metodológico se asocia al progresivo desarrollo de procesos estratégicos de planificación regional que acompañó al auge de la planificación regional a escala nacional, aunque ello tampoco puede considerarse como exclusivo de este campo de planificación.

El concepto de 'estrategia' se introdujo en la terminología y en la práctica del desarrollo regional latinoamericano a través de una interpretación simplista del concepto.<sup>12</sup> En efecto, se entendió el procedimiento estratégico no como un procedimiento de planificación estocástico en el cual la evaluación de alternativas y las reacciones del 'medio' juegan un papel determinante, sino sólo como un artificio para soslayar la cuantificación supuestamente inherente a un plan, pero las estrategias continuaron siendo de naturaleza tan normativa como los planes más ortodoxos.

No obstante la defectuosa introducción del concepto, la noción de una estrategia nacional de desarrollo regional continuó perfeccionándose como procedimiento alternativo al procedimiento normativo.<sup>13</sup> Este desarrollo estuvo asociado a un examen más sistemático de la teoría sustantiva en materia de desarrollo regional, examen revelador de algunas serias deficiencias existentes en este campo. La aplicación de un procedimiento estratégico requiere, como es evidente, una teoría positiva que permita identificar relaciones causales, pero es menos exigente en términos de una teoría normativa. En cambio, la aplicación de un procedimiento normativo de planificación exige como requisito la existencia de una *teoría normativa*; a su vez, la existencia de una teoría normativa presupone una *teoría positiva* bien estruc-

<sup>12</sup>Esto se observa muy claramente en los primeros documentos oficiales sobre planificación regional en Chile (v.gr. *Estrategia para el desarrollo de la Región del Bío-Bío*, ODEPLAN, 1966), en ellos la estrategia resulta ser simplemente un *plan cualitativo*.

<sup>13</sup>Véase: Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica; *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá, 1976.

turada y éste no parece ser el caso del desarrollo (inter) regional. En efecto, en términos de la teoría positiva (sustantiva), existe un cuerpo parcial de conocimiento capaz de explicar cómo se estructura el espacio (básicamente las teorías de organización espacial de Lösch y Christaller); también existe un cuerpo parcial de conocimiento en condiciones de explicar los diferentes procesos de cambio de las estructuras espaciales (las así llamadas teorías del crecimiento regional); pero el conocimiento de cómo vinculan ambos procesos es todavía incompleto,<sup>14</sup> y por tanto resulta difícil hablar de una teoría positiva completa, y por ende, una teoría normativa. Frente a un conocimiento incompleto de cómo moldear la realidad, el procedimiento estratégico de planificación es claramente ventajoso desde el punto de vista del manejo del riesgo.

Estrategia o plan, en cualquier caso el intento de controlar todo el sistema de regiones condujo a la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales, en virtud de la imposibilidad de destinar recursos significativos a todas las regiones. En general los criterios, implícitos o explícitos (los menos), para asignar prioridades interregionales han sido eminentemente económicos y se ha buscado con preferencia una situación de equilibrio relativo entre el resguardo del crecimiento económico global y los objetivos de desconcentración y descentralización. De acuerdo a la jerga profesional, la mayoría de las estrategias se inclinó por una opción de 'desconcentración concentrada' en una región o en unas pocas regiones.

Cabe observar que una estrategia de 'desconcentración concentrada', inmersa en los moldes del paradigma 'del centro hacia abajo', descansa por lo menos sobre dos supuestos: *primero*, la posibilidad de identificar subsistemas espaciales suficientemente diferenciados entre sí; y *segundo*, la posibilidad de reproducir, dentro de tales subsistemas, relaciones de dominación-dependencia similares a las observadas a nivel nacional, como forma de im-

pulsar el crecimiento económico. A su turno, estos supuestos están indisolublemente ligados a toda la concepción del *desarrollo polarizado*. De manera que una consecuencia metodológica adicional del cambio de escala comentado consistió en una revitalización de los conceptos e instrumentos propios de la teoría del desarrollo polarizado.

Ello tuvo a su vez dos efectos. Por un lado, se produjo en América Latina un debate muy intenso y muy fructífero —a comienzos de la década del 70— acerca de la validez de la teoría y de las estrategias de desarrollo polarizado.<sup>15</sup> En parte, es el resultado de este debate el que le permite a Alayev afirmar: "En este sentido, es posible confirmar que ya existe una escuela teórica del desarrollo regional en América Latina..." (Alayev, 1978, p. 102). Por otro lado, el énfasis en las cuestiones del desarrollo polarizado llevó a un examen más profundo y productivo de las teorías de dominación y de colonialismo interno,<sup>16</sup> así como de los elementos que condicionan la movilidad interregional de los factores de producción,<sup>17</sup> toda vez que una estrategia nacional de desarrollo regional presupone una acción tendiente a modificar el patrón tradicional de movilidad espacial, el que, de acuerdo a Myrdal, sólo apoyaría aún más el proceso histórico de concentración territorial.

Tres elementos adicionales podrán agregarse para conformar el cuadro de los efectos metodológicos del paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional. Como es lógico, el cambio implicó una reducción en la importancia relativa de los procedimientos de planificación intrarregional (un asunto sobre el cual se volverá más adelante). Paralelamente, el nivel de abstracción de las proposiciones de cambio regional aumentó de manera considerable un hecho que contribuyó

<sup>15</sup> Este debate se encuentra contenido principalmente en: ILPES/ILDIS (eds.) *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI, 1974; e ILPES, *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, 2 vols., Santiago de Chile, 1978 (mimeografiado).

<sup>16</sup> A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976.

<sup>17</sup> C. de Mattos, "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", en *Eure*, vol. II, N.º 6, Santiago de Chile, 1972.

<sup>14</sup> Parte de la dificultad reside —en el caso de América Latina— en la diferente validez de las teorías tradicionales de organización del espacio versus las teorías del crecimiento regional.

a la escasa repercusión práctica de las políticas seguidas en varias oportunidades. Al mismo tiempo, una serie de factores se conjugaron para generar lo que algunos autores denominaron

el "vicio del espacialismo puro", es decir, una tendencia a considerar los fenómenos territoriales como autocontenidos, como un producto de sí mismo.

### III

## Examen de la experiencia: principales problemas

No son pocos los intentos de evaluación de la experiencia latinoamericana en el uso de políticas de desarrollo regional, si bien habría que señalar que la mayoría de dichos trabajos son más que nada descripciones a nivel de toda la región, o bien a nivel de países específicos,<sup>18</sup> sin un real contenido analítico.

En esta sección se intentará sacar a luz algunos de los principales problemas que han dificultado el logro de los objetivos buscados mediante la incorporación de la planificación regional en los sistemas de control del desarrollo económico. Para ello puede ser de utilidad hacer una distinción, tan nítida como sea posible, entre cuestiones de orden teórico, de orden metodológico y de orden operativo, admitiendo de inicio que tal separación no conduce necesariamente a establecer categorías independientes.

#### 1. Principales problemas de orden teórico

Al tocar el tema de los problemas 'teóricos' que enfrenta la planificación del desarrollo regional en América Latina habría que distinguir

<sup>18</sup> Para América Latina en su conjunto, los trabajos más ambiciosos son: W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. SIAP, 1972; A. Gilbert, *Latinamerican Development: A Geographical Perspective*, Penguin, 1974; E. Alayev, *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL. División de Desarrollo Económico (mimeografiado), 1978. Abundan las evaluaciones o descripciones generales por países, entre ellas los trabajos de Haddad, sobre Brasil (Haddad, 1978), Jatobá también sobre Brasil (Jatobá, 1978), Boisier sobre Chile (Boiser, en prensa); Hilhorst sobre Perú (Hilhorst, en prensa); Unikel sobre México (Unikel, 1978), Carrillo-Arronte también sobre México (Carrillo-Arronte, 1978), etc.

entre los problemas propios de la base conceptual de la planificación regional (o sea, pertenecientes tanto a la teoría sustantiva como a la teoría de procedimientos) de los de orden más general, pero no menos importantes, relacionados con la forma como sea inserta la planificación regional en las proposiciones de cambio social, y por tanto vinculados a una interpretación teórica de toda la sociedad y de sus procesos de cambio.

Desde este último punto de vista cabe preguntarse si los proyectos de cambio contenidos en las estrategias de desarrollo regional han sido funcionales o no, es decir, si respondían o no a los intereses de los grupos que ejercían el control del Estado. Si no lo eran, ello habría reflejado una errónea interpretación del funcionamiento político de la sociedad.

El examen de la experiencia de algunos países latinoamericanos no permite responder taxativamente esta interrogante. Aun en aquellos casos en que el proyecto regional estuvo políticamente bien asentado, los problemas a corto plazo, coyunturales, creados en parte por el mismo planteamiento regional, terminaron por esterilizar los esfuerzos de la planificación regional. Se podrían considerar ejemplos como el de Chile durante el período 1964-1973 para ilustrar lo dicho.

En otros casos, el error fue más manifiesto y los planteamientos de desarrollo regional carecieron simplemente de viabilidad política.

Como lo señalan Solari, Franco y Jutkowitz al comentar el conocido libro de Cibotti y Barducci: "...De ahí llegan a la conclusión de que un problema básico está en la cuestión de la viabilidad política y social de los mismos (los pla-

nes). De nada sirve que el planificador incluya grandes proyectos como la reforma agraria u otros similares si no existen condiciones políticas para llevarlos a cabo. Esto subraya la importancia de estudiar cuidadosamente las condiciones políticas existentes, la distribución del poder, los grupos de presión, los intereses lesionados por tales o cuales aspectos del plan, etc. En palabras que los autores (Cibotti y Bardeci) no usan: si el plan es un proyecto político requiere de un diagnóstico político previo. De otro modo nada se sabe acerca de la factibilidad de los planes y la planificación puede convertirse en un ejercicio fútil de redactar documentos cuyas prescripciones jamás serán ejecutadas" (Solari, Franco y Jutkowitz, 1976, p. 605).

Puesto que en las estrategias nacionales de desarrollo regional la alteración en las formas de captación de excedentes y la consiguiente modificación del sentido de las transferencias interregionales atentaba en contra de una modalidad histórica de apropiación, una condición *sine qua non* de dichas estrategias debió consistir en un diagnóstico político tal como el que sugiere la cita anterior. En verdad esto nunca se hizo. Se presumió simplemente, de una manera harto ingenua, que bastaba el interés del Poder Ejecutivo en la formulación de estrategias de desarrollo regional para hacer viable el proceso. Se desconoció la estructura real de poder y sólo muy tarde descubrieron los planificadores regionales que su campo profesional ocultaba una verdadera caja de Pandora.

A la luz de la experiencia actual, tal vez un ejemplo notable de funcionalismo político de la planificación regional —en el marco de los sistemas capitalistas latinoamericanos— sea el caso de Panamá; de todas maneras, allí habrá que observar qué efecto tendrá sobre los esfuerzos de desarrollo regional la nueva situación determinada por la recuperación de la Zona del Canal.

De cualquier manera, un problema importante que debió enfrentar la planificación regional en América Latina fue su escaso grado de funcionalismo político. El socorrido argumento de la "falta de voluntad política para llevar adelante los planes", parece ser particularmente valedero en este caso.

¿Falta de voluntad política o falta de capacidad de convencimiento por parte de los planificadores regionales acerca del beneficio que para el desarrollo de una economía capitalista puede tener un esfuerzo regional? ¿No será que los propios planificadores regionales no han tenido éxito en idear una demostración sustantiva de su necesidad, lo que implicaba analizar: a) la situación de subdesarrollo de las regiones; b) la necesidad del desarrollo; y c) que solamente la planificación pueda asegurar esto último en países como los latinoamericanos?<sup>19</sup>

Uno de los mayores problemas teóricos en el campo de la planificación regional, y uno de los que más ha contribuido a dificultar la toma de decisiones es el llamado 'conflicto eficiencia-equidad'. Como lo comenta Richardson en su reciente revisión del estado de la economía regional: "El problema de política regional es concebido frecuentemente como si implicase un *'trade-off'* entre la eficiencia agregada de la economía y la equidad interregional. La tarea del diseñador de políticas consiste entonces en determinar las preferencias sociales (o las suyas propias), entre eficiencia y equidad, y localizar el punto en la función de transformación (suponiendo que ello pueda hacerse) más consistente con tales preferencias" (Richardson, 1978).

Dejando de lado la ambigüedad con que se manejan los conceptos de eficiencia y equidad, el significado concreto del conflicto ha sido el siguiente: la asignación de recursos con un criterio de eficiencia significaría emplear los recursos escasos de la economía en la expansión de las *actividades* de mayor rentabilidad. Tales actividades se localizan preferentemente en regiones capitalizadas, de manera que el criterio de eficiencia en nada ayuda a las regiones más pobres. Por otro lado, la asignación de recursos con un criterio de equidad significará usar los recursos precisamente en las *regiones* más retrasadas donde el rendimiento es menor. En consecuencia, el criterio de equidad implicaría un *costo social* a través de una reducción del ritmo de crecimiento potencial de la economía.

Al examinar cómo este problema ha sido tratado en las políticas de desarrollo regional

<sup>19</sup> A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *op. cit.*, p. 586.

del Brasil, Jatobá llega a afirmar que: "... su resolución (del conflicto), reside de todas formas en el plano político, sin importar mucho el estado del arte, en este caso particular" (Jatobá, 1978). Esta posición, por cierto muy difundida, de remitir el problema a la esfera de las decisiones políticas, no parece muy promisorio, como tampoco parece serlo el intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos, funciones de transformación que permitan —supuestamente— medir la 'tasa de sustitución' entre eficiencia y equidad, como ha sido el camino seguido, por ejemplo, por Mera (Mera, 1967). De acuerdo al análisis de éste, el costo de la eficiencia en términos de equidad varía en función de la tasa de sustitución posible entre factores productivos; cuanto más se acercan las funciones de producción regionales al tipo de función de coeficientes fijos, menor es el costo de un objetivo en términos del otro.

Entre ambas tendencias, relegar por entero la cuestión al plano político o tratar de medir el valor de transformación, entre los especialistas crece la sospecha de que la validez del conflicto está lejos de ser universal o general, y que será posible encontrar cada vez más situaciones de compatibilidad.<sup>20</sup> Aparte del peso que podrían adquirir los criterios distributivistas, y dejando de lado el traslado del problema a un horizonte temporal muy amplio, hay otros ejemplos de compatibilidad poco explorados. En las palabras de Richardson: "Para resumir, si bien es innegable que el problema de 'trade-off' frecuentemente se plantea, hay situaciones en las cuales es posible sostener un argumento de eficiencia en las estrategias interregionales que persiguen la equidad. Los argumentos pueden incluir el logro de la eficiencia a largo plazo en vez de la de corto plazo, la maximización de la tasa social de retorno (tomando en cuenta las externalidades negativas en las regiones prósperas y las externalidades positivas en las regiones subdesarrolladas), explotando recursos ociosos inmóviles, reduciendo la inflación y minimizando la degradación del medio ambiente". (Richardson, 1978.)

<sup>20</sup> Más allá de la solución ofrecida por la versión elemental del modelo neoclásico (completa movilidad, ausencia de externalidades).

En la discusión entre eficiencia y equidad (que en la práctica tiende a resolverse a favor de la eficiencia particularmente cuando la estrategia global está orientada hacia una rápida industrialización) ha quedado oculto un hecho singularmente importante que en no pocas oportunidades esteriliza la discusión, por lo menos en los términos en que ella habitualmente se plantea: la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la desigualdad en la distribución interregional del ingreso.

"Con un grado similar de circunspección también deben ser considerados los juicios acerca de que la igualación del ingreso (inter)regional disminuirá la desigualdad total de ingresos: primero, la relación o la contribución de los diferenciales regionales de ingreso a la desigualdad total de los ingresos personales puede ser insignificante. La desigualdad económica se asocia principalmente con características personales y de otra especie, incluyendo edad, sexo, educación, ocupación, etc. En Brasil, donde tanto la concentración del ingreso personal como las diferencias espaciales son marcadas, las variaciones de ingreso entre regiones no contribuyen sustancialmente a la desigualdad total observada en la distribución personal del ingreso" (Fishlow, 1972; Langoni, 1973). "La desigualdad económica personal existente se mantendría aun si se lograra una completa igualación regional" (Gilbert, 1976, p. 124).

En resumen, si bien el argumento a favor de la eficiencia ha pesado más que el argumento a favor de la equidad, en parte debido a que la formalización del conflicto ha descansado sobre construcciones neoclásicas, comienzan a surgir crecientes dudas acerca de su validez. De todas formas, es un hecho que la aplicación de estrategias de desarrollo regional se ha visto dificultada por ello. Es una tarea pendiente para los planificadores regionales demostrar o la compatibilidad entre crecimiento global (si ello siguiera siendo importante) y la reducción de los desequilibrios interregionales, o la escasa incidencia de las desigualdades interregionales frente a las desigualdades interpersonales.

Otra cuestión teórica que ha dificultado la concepción y puesta en práctica de las estrate-

gias regionales se asocia —como ya quedó señalado— a la teoría del desarrollo polarizado. Como este punto ha sido materia de un amplio debate público, parece innecesario referirse al mismo por extenso; de todas formas, una síntesis del problema es necesaria.

Casi sin excepción todas las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron o mostraron como fundamento de su racionalidad la teoría de los polos de crecimiento; Cuba y Panamá son las excepciones. También, casi sin excepción, lo que se hizo fue un intento de aplicación mecanicista a un determinado contexto (el latinoamericano) de una estrategia presumiblemente funcional a la situación regional de economías desarrolladas. No se investigaron los supuestos, no siempre explícitos pero básicos, del planteamiento original, tanto de carácter ideológico, pero principalmente tecnológico, y se le atribuyó en consecuencia cierto carácter de 'fórmula mágica de industrialización y desarrollo' a lo que después se convirtió en una fórmula extremadamente restringida para promover el desarrollo regional. La idea de 'polo de desarrollo' fue generalizada hasta transformarse en bandera de reivindicaciones de toda y cualquiera comunidad.

La situación actual del debate (en sus aspectos técnicos) quizás podría resumirse de la manera siguiente:

a) la idea de introducir un elemento desestabilizador (un polo, industria motriz) en una región a fin de producir un crecimiento generalizado a toda la matriz de actividades regionales, parece adecuada si y sólo si la región presenta una estructura económica suficientemente diversificada. Ello resulta del hecho —analíticamente demostrable— de ser el multiplicador regional (del empleo o del producto) directamente proporcional al grado de diversificación económica regional. Esto significa —como es lógico, por lo demás, si se atiende al contexto original de la teoría— que la estrategia de desarrollo polarizado resulta eficiente para dinamizar regiones *industriales diversificadas*, que, por una u otra razón, se encuentran en una situación deprimida.

b) para utilizar una estrategia de desarrollo polarizado a fin de promover el desarrollo de regiones con estructuras especializadas, debe

introducirse simultáneamente un conjunto de actividades que equivalen a crear en la región una matriz completa (o suficientemente completa) de relaciones interindustriales. Pero ello implica una cuestión de escala, de uso masivo de recursos que limita por sí misma la aplicación y, por supuesto, la diseminación de tal estrategia. Cualquier otra alternativa conduce a generar enclaves.

Si se admite lo anterior, quiere decir que se está lejos todavía de asistir, como se preguntaba Kamal Salih, al "funeral de la idea de los polos de crecimiento" (Salih, 1975). Simplemente habría que reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado es aplicable en condiciones muy particulares y restrictivas, pero que seguirá formando parte de las estrategias nacionales de desarrollo regional. En todo caso, constituyó uno de los problemas teóricos más serios de las estrategias formuladas en América Latina.

Ligado a la cuestión del desarrollo polarizado se encuentra todo el planteamiento *centro-periferia* y su uso en la estructuración de las estrategias de desarrollo regional.

Ya en 1966, John Friedmann escribía que debido a la emergencia histórica de las relaciones centro-periferia dentro de los países, el problema regional, por primera vez, se convertía en una cuestión de importancia nacional (Friedmann, 1966). El mismo autor indicaba tres características estructurales típicas del modelo centro-periferia a nivel nacional: i) relación colonial;<sup>21</sup> ii) deterioro en los términos de intercambio; y iii) presión política por parte de la periferia para revertir las tendencias del modelo. Hilhorst ha hecho una síntesis de la teoría centro-periferia y la teoría de la dominación de Perroux (Hilhorst, 1971).

La teoría 'centro-periferia' forma parte indisoluble del pensamiento de la CEPAL, y dado su valor explicativo y metodológico en el análisis de las relaciones entre países, siempre existió una tendencia a aplicar dichos conceptos al estudio de las relaciones entre regiones de un mismo país. En palabras de Pinto: "ya que dentro de cada país, aunque con caracterís-

<sup>21</sup> No necesariamente una relación de "colonialismo interno" como la planteada por P. González Casanova sino más bien de "dominación".

ticas originales, emergen problemas similares en los nexos entre sectores y unidades que absorben con ritmos dispares el progreso técnico y asimismo aprovechan en grado diverso sus rendimientos" (Pinto, 1965). Según Alayev, la transferencia del método de la escala internacional a la interregional se justifica por el hecho de que la constructividad del método no se pierde, dado que a nivel nacional actuarían casi las mismas fuerzas y leyes que caracterizan al sistema centro-periférico mundial (Alayev, 1978).

La idea implícita —de que ciertos procesos y métodos pueden ser sometidos a una suerte de operación de *scaling down* sin perder sus características intrínsecas— es, por lo menos, sospechosa. Justamente este es el tipo de idea central en el paradigma 'del centro hacia abajo' (Hansen, 1978). Debe reconocerse, sin embargo, que parecen acumularse argumentos, tanto especulativos como empíricos, en favor de la validez positiva del modelo centro-periferia a nivel nacional.<sup>22</sup>

Las características estructurales del modelo centro-periferia en su versión nacional reseñadas por Friedmann pueden ser replanteadas de una manera más concreta. Se requieren condiciones necesarias y suficientes para que el modelo centro-periferia tenga aplicabilidad como explicación del funcionamiento económico-espacial de un sistema regional. Las condiciones necesarias son: i) la generación de excedentes en la actividad económica de la periferia, en particular de excedentes de comercio internacional; ii) la existencia de relaciones de dominación entre la periferia y uno o más centros; iii) una relación de intercambio desfavorable a la periferia en sus transacciones con el o los centros. La condición suficiente es la existencia de mecanismos de exacción y transferencia del excedente, los que pueden operar simplemente a través del sistema de precios, o bien, mediante el efecto adverso que sobre la

periferia pueden tener políticas económicas nacionales.

Otro aspecto sobre el cual conviene llamar la atención al discutir todo el problema 'centro-periferia' se refiere a las formas de propiedad de los recursos regionales. Es un hecho que cuanto mayor es el dominio extrarregional sobre los recursos naturales y productivos, tanto más expedito resulta el proceso de transferencia de excedentes de una región a otra. También contribuye a ello la diversidad que se observa en los patrones geográficos de distribución de las 'plantas' y de las 'sedes sociales' de las industrias y negocios.

El hecho notable es que a pesar de la relativamente abundante literatura sobre el tema, y a pesar de la indiscutible influencia de la CEPAL sobre los planificadores latinoamericanos, una de las pocas estrategias de desarrollo regional que discute explícitamente el tema (para descartar el modelo en este caso), es la estrategia de Panamá, aparte del caso inicial de Venezuela. Esto ha constituido un problema, ya que una vez probada empíricamente la teoría en un caso dado (o no rechazada del todo en un sentido popperiano), la estrategia que fluye es muy directa (polos de desarrollo, políticas de precios, etc.). En este sentido sería posible percibir más de una inconsistencia entre las proposiciones estratégicas planteadas en diversos países y la real explicación teórica del funcionamiento espacial de esos mismos países.

Por último, otro problema teórico que no ha sido adecuadamente resuelto en este campo, es el problema del tamaño de los países y de la adecuación o no del instrumental de la planificación regional a países de reducido tamaño geográfico. Lo corriente ha sido, otra vez, aplicar de manera indiscriminada los mismos conceptos e instrumentos independientemente del tamaño (y de los efectos del tamaño) de cada país.

Gran parte de la teorización y de la práctica de la planificación regional o espacial está ahora basada en el concepto de grandes espacios y en la posibilidad de reproducir en espacios subnacionales suficientemente diferenciados, las estructuras y el modo de funcionamiento que caracterizan las relaciones entre el centro y la periferia nacional. Queda sin embargo abierta la posibilidad de que el arsenal analítico

<sup>22</sup> Véase entre otros, A. di Filippo y R. Bravo, *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*, CPRD-B/20, Santiago de Chile, ILPES, 1976 y D. Dunham, *Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas*, CPRD-C/40, Santiago de Chile, ILPES, 1977 y W. Baer, *op. cit.*

desarrollado sobre tales bases no sea por completo aplicable al caso de los países pequeños, donde la fricción espacial juega un papel diferente o en el caso de regiones de tamaño reducido.

Esto ha sido escasamente explorado, lo que resulta paradójico si se considera que la planificación regional descende en línea directa de la economía espacial, cuyo desarrollo obedeció en parte a una reacción frente al espacialismo de la teoría económica tradicional.

## 2. Principales problemas de orden metodológico

Los problemas metodológicos se refieren a uno de los elementos que tipifican la existencia de una situación de planificación económica según se reseñó en las páginas iniciales de este trabajo. Este elemento es el *proceso* de planificación o el procedimiento de planificación.

¿Existe un proceso o procedimiento de planificación regional? La respuesta es, en términos generales, afirmativa si se acepta la tesis de Hilhorst por ejemplo, en el sentido de que un proceso de planificación queda definido por tres etapas: i) la especificación de objetivos; ii) la selección de instrumentos; y iii) el uso de los instrumentos (Hilhorst, 1971).

El planteamiento de Hilhorst está sobresimplificado sin embargo. En efecto, en el caso de la planificación regional, tal cual hoy se la entiende, deben distinguirse dos niveles de procedimiento jerárquicamente dependientes; el proceso de planificación *interregional* y el proceso de planificación *intrarregional* en el marco del anterior. Ambos procesos son dependientes, pero distintos toda vez que las etapas que los conforman no son necesariamente iguales en contenido y/o en su prioridad relativa.

La articulación entre ambos ilustra el primero de los problemas metodológicos perceptibles en la experiencia de planificación regional en América Latina. ¿Qué tipo de procedimiento debe seguirse para planificar el desarrollo de una región en el contexto de un plan interregional de desarrollo?

Toda vez que la reducción a escala del procedimiento interregional es fácilmente criticable en este caso, una posible respuesta se encuentra al destacar la naturaleza esencial-

mente estratégica y política —en el sentido de negociación política— del procedimiento intrarregional,<sup>23</sup> lo que lleva al diseño de un proceso radicalmente distinto del tradicional y, al mismo tiempo, suficientemente interconectado con el proceso interregional. Este tipo de proposición se inscribe dentro del movimiento actual de revisión de la teoría y la práctica de la planificación regional en todo el mundo (Friedmann y Douglas, 1975; Stöhr y Totdting, 1977; Coraggio, 1978).

La ausencia de un procedimiento adecuado de planificación intrarregional produjo alguno de los efectos siguientes: o los planes nacionales de desarrollo regional no llegaron simplemente a plantear su composición intrarregional, o bien, se formularon planes intrarregionales divorciados del plan nacional, por lo general con una metodología más propia de la planificación global que de la planificación regional.

Otro problema general de orden metodológico se aprecia en la falta de una integración formal y de fondo entre la estrategia o el plan de desarrollo regional y el correspondiente plan global. Este hecho obedeció a numerosas causas, fundamentalmente a la diferente formación profesional de planificadores globales y regionales, y al notable desnivel analítico de las proposiciones globales y regionales. Al paso que los planificadores globales, respaldados por toda la capacidad de formalización del análisis económico, estaban en condiciones de plantear respuestas concretas a preguntas tan básicas como cuánto invertir, cuánto puede endeudarse el país, cuál puede ser el alza probable de precios, etc., los planificadores regionales estaban en cierta medida obligados a moverse en un plano muy discursivo, vago y a muy largo plazo.

Si ahora se fija la atención en el procedimiento mismo de la planificación interregional, podrían formularse observaciones metodológicas a cada una de las etapas del proceso. A los efectos de este análisis resulta suficiente sin embargo destacar dos asuntos.

<sup>23</sup> S. Boisier, "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7, 1979.

En primer término cabe hacer algunos breves comentarios sobre los diagnósticos regionales.

En numerosas oportunidades se ha señalado el hecho de que la mayoría de los diagnósticos regionales preparados en América Latina han constituido sendas piezas *descriptivas*, pero con una dimensión positiva o interpretativa muy escasa. Si se carece de una interpretación, resulta imposible establecer relaciones de causalidad con relación a los hechos descritos, o si ello se hace, es el resultado de la intuición y no de la planificación. A su turno, la incapacidad para establecer relaciones de causalidad impide identificar políticas, o bien las políticas apuntan más bien a los efectos aparentes que a las causas.

Esta pobreza interpretativa de los diagnósticos debe ser atribuida principalmente al estado todavía embrionario de las teorías del desarrollo regional y, en segundo término, a la dificultad (más aparente que real en todo caso) de cuantificar y formalizar los fenómenos regionales, producto a su vez de la escasez de información estadística y de técnicas apropiadas.

En segundo término se anotan algunas observaciones con relación a los objetivos planteados habitualmente a nivel de la planificación regional.

Surgen acá dos asuntos. Por un lado, la mayor complejidad del proceso de fijar objetivos en el caso de la planificación regional cuando esto se compara, por ejemplo, con la planificación global. Esta mayor complejidad deriva del hecho de trabajar simultáneamente con tres sujetos de planificación: cada región, el sistema multirregional y el espacio nacional. Esto a su vez plantea de partida complejos problemas de compatibilidad. Por otra parte, y dejando de lado por el momento la distinción anterior, el problema fundamental con relación a los objetivos regionales ha sido precisamente su falta de coherencia con los objetivos globales. Esto no debe confundirse necesariamente con la cuestión de la funcionalidad política mencionada en la sección anterior, porque aun cuando haya existido tal funcionalidad, todavía subsiste el problema de la coherencia, más allá incluso de la relación 'eficiencia-equidad'.

Por ejemplo, ¿es coherente el objetivo glo-

bal de estabilidad con un objetivo regional como acelerar la industrialización de tal o cual región?

Rara vez se ha encarado el ejercicio de verificar la consistencia de objetivos regionales y globales. Una excepción notable en este sentido se observa en Bolivia, donde el equipo de asesores de Naciones Unidas (Proyecto PODERBO) realizó a comienzos de la década actual un examen de esta naturaleza como parte de la tarea de formular una estrategia de desarrollo regional a largo plazo.

Como es obvio, si tal examen no se realiza, las probabilidades de generar políticas contradictorias se elevan considerablemente, y las posibilidades de incorporar los objetivos regionales a los planes generales de desarrollo se minimizan, aunque sólo sea por el natural recelo de los planificadores globales (para quienes el análisis de consistencia de objetivos es casi rutinario) frente a proposiciones no del todo evaluadas.

Además, y para terminar con este examen sumario de algunos problemas metodológicos, también cabe destacar el considerable retraso de las técnicas de evaluación de proyectos con criterios regionales, una cuestión que ha impedido defender la racionalidad de no pocas proposiciones regionales.

### 3. Principales problemas de orden operativo

Los problemas de orden operativo se refieren a la puesta en marcha o 'implementación' de las estrategias de desarrollo regional.

Necesariamente habrá que señalar a la propia *regionalización* como el principal problema de 'implementación'. Los problemas derivados de los intentos de validar una regionalización dada se han asociado a dos hechos: la artificialidad de algunas propuestas y las repercusiones políticas de una regionalización.

En relación a lo primero, se hace necesario recordar que, en gran medida, la definición regional en América Latina (por lo menos durante las dos últimas décadas) fue una tarea prioritaria de los planificadores regionales, economistas y economicistas las más de las veces. Las regiones definidas resultaron, en algunos casos, verdaderos artefactos, sin una correspondencia

real con las fuerzas sociales y con los lazos de lealtad preexistentes. Se desconoció la multifacética naturaleza de una región, desde espacio continuo diferenciado hasta conciencia colectiva de ser y pertenecer a un lugar.

Naturalmente que el intento de encajar una realidad social y política caracterizada por fuertes sentimientos de pertenencia, asociación e identidad en categorías geográficas construidas sobre bases puramente económicas, generó resistencias políticas y sociales que terminaron por esterilizar el proyecto de regionalización.

Tal fue el caso de Chile, en algunas regiones del Norte y del Sur, durante el período 1964-1970; como también ocurrió en Ecuador con relación a la provincia de Chimborazo en fecha más reciente.

En algunas oportunidades, el 'localismo' resulta una fuerza tan poderosa que cualquier intento de regionalización que trate de racionalizar la estructura de las relaciones espaciales de antemano está condenado al fracaso.

Y tal parece ser en alguna medida el caso de Bolivia, donde la proposición estratégica prácticamente evita la cuestión de la regionalización, favoreciendo un enfoque completamente *espacial* y de fortalecimiento institucional en sus planteamientos.

A veces, como ocurre en Guatemala, se opta por la línea de menor resistencia, y se adopta, para fines de planificación regional, una regionalización *sectorial* en uso, la del sector agropecuario en este ejemplo.

En este contexto es interesante reproducir parte de los comentarios de Alayev sobre lo ocurrido en América Latina entre 1950 y 1975:

"En el año 1950 los 19 países latinoamericanos se dividían en 357 unidades territoriales administrativas del primer rango. De aquéllas, 326 unidades pertenecían, según su grado de autonomía, a lo que llamamos de 'Primera clase' (Estados, provincias, departamentos) y 31 pertenecían a lo que llamamos de 'Segunda clase' gobernadas directamente por el gobierno central con un estatuto específico (territorios,

intendencias, comisarías, comarcas). Alrededor de los años 1970-1975 el número total de las jurisdicciones del primer rango aumentó hasta 374, o unas 17 unidades más; es notorio que el número de las unidades de segunda clase disminuyó en 11, contando sólo 20 unidades, mientras las de primera clase crecieron en 28 hasta 354 unidades.

"Si medimos el porcentaje de población afectada por los cambios administrativos (aquella que ha cambiado su 'estatuto', pasando de una clase a otra, o ha cambiado su subordinación de un centro administrativo a otro) resulta que este indicador será:

en Brasil y Honduras	0.8%
en Ecuador	0.9%
en Nicaragua	1.6%
en Argentina	5.9%
en República Dominicana	10.6%
en Colombia	12.3%
en Haití	26.9%

Se ve que, excluyendo a Haití, cuyo ejemplo es de poca importancia, en los demás siete países la magnitud de las reformas administrativas en la reorganización del territorio era modesta; en 10 países, como ya se ha dicho, los sistemas administrativos permanecían intactos durante todo el período—con una notable excepción en el caso chileno, del cual hablaremos más adelante.

"Esta poca movilidad de los sistemas administrativos latinoamericanos (los cambios mencionados tocaron sólo 2,6 por ciento de la población continental) exige una investigación especial; limitémonos concluyendo que, junto con la tradición centralizadora existe también una tradición conservadora en el ámbito de la división administrativa.

"Basándonos en los materiales del II Seminario Latinoamericano sobre Regionalización y en el estudio analítico del Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL, añadiendo además otras observaciones, podemos delinear el cuadro siguiente:

País	Número de jurisdicciones administrativas		Número de las regiones identificadas para los fines de planificación
	1950	1975	
Argentina	25	24	6 y 8
Brasil	26	27	5
Colombia	25	30	6
Ecuador	18	20	5
Guatemala	22	22	4
Haití	5	9	4
Honduras	17	18	10
México	32	32	10
Panamá	9	9	4
Perú	24	24	5
República Dominicana	21	27	3
Venezuela	23	23	8

"En promedio, una región del plan corresponde a 3-4 regiones administrativas. Pero, ¿corresponde? ¿Existe la correspondencia entre ambos sistemas —o, como se llama, congruencia? La congruencia, cuando a una región del sistema de planificación corresponda al número entero de las regiones administrativas y los límites exteriores de la primera y de las últimas, territorialmente, coincidan— existe en 6 países (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Haití, Panamá). En los demás países los sistemas territoriales del plan son completa o parcialmente incongruentes con los sistemas administrativos. Este hecho extraña más aún si notamos que teóricamente la necesidad de la congruencia regional ya hace mucho que ha sido comprobada, tanto fuera como dentro de América Latina. Parece que la mayoría de los países del Continente necesita una reforma administrativa territorial más radical. Tomando en cuenta que una amplia gama de las acciones (programas de salud, de educación, de vivienda, sistema presupuestario, colección de los datos estadísticos, etc.) se desarrolla a través de las unidades administrativas, vale concluir, que la conservación de la incongruencia genera discrepancia entre las acciones económicas y demás acciones del gobierno.

"Al parecer la regionalización en los países latinoamericanos seguirá el esquema siguiente: primero, se crearán y estabilizarán las regiones de planificación; segundo, el sistema administrativo se hará congruente con el sis-

tema de planificación; por fin, las regiones económicas serán dotadas de los poderes y funciones de las unidades administrativas del primer rango en muchos casos, especialmente en los países de gran tamaño, las antiguas unidades no desaparecerán, siendo un nivel jerárquicamente intermedio entre las nuevas unidades grandes y los municipios, cuya fragmentación necesariamente seguirá más adelante." (Alayev, *op. cit.*)

Ahora, por otro lado, el intento de introducir una regionalización administrativa significaba claramente alterar el patrón de distribución del poder dentro del aparato de la administración interior y de la administración pública de cada país. Esto generó resistencias políticas en dos planos: por parte del resto de las instituciones del sector público y por parte de las autoridades administrativas (intendentes, gobernadores, alcaldes, etc.).

En todos los casos ha sido difícil readecuar tanto la administración pública como la administración interior a las nuevas estructuras propuestas por las estrategias de desarrollo regional; poco ayudó a ello la posición relativamente inflexible de los mismos planificadores regionales.

Chile representa en este sentido un ejemplo de imposición autoritaria, pero indudablemente efectiva, de una regionalización para modificar el régimen de administración interior más que con propósitos de planificación. Venezuela, en el otro extremo, puede citarse como un caso donde una flexible negociación política logra asentar un proyecto de regionalización.

Aparte del problema operativo planteado por los propios intentos de regionalización, las estrategias de desarrollo regional sufrieron principalmente por la falta de continuidad en la aplicación de las políticas y por la escasez de equipos técnicos en un número suficiente como para dotar de personal a cada una de las administraciones regionales propuestas.

La falta de continuidad, puesta de manifiesto por frecuentes cambios de prioridades regionales, ha obedecido a varios factores, entre otros, a la ausencia de una instancia supra-ministerial (al estilo de un Consejo de Ministros para el desarrollo regional) capaz de sobre-

ponerse a los vaivenes de la política contingente y capaz, en consecuencia, de adoptar decisiones políticas a largo plazo. Aun cuando tiene un cierto sabor a escapismo, es un hecho que la

modificación de los patrones vigentes de desarrollo regional constituye una tarea con resultados a largo plazo, pero no por ello menos imperiosa de encarar ahora.

## IV

### El papel de la planificación regional en América Latina durante la próxima década

Las secciones anteriores de este trabajo pueden haber dejado quizás una impresión relativamente pobre con relación al desempeño de la planificación regional en América Latina. Un juicio como ese resultaría parcial, porque si bien es cierto que se han destacado los 'problemas' de la experiencia regional, no es menos cierto que se está lejos de desconocer los esfuerzos de desarrollo y planificación regional. Bien por el contrario, hoy día se percibe no sólo un interés renovado por el tema sino que varios países intentan incorporar algunos aspectos del desarrollo regional en sus propias cartas constitucionales. Asimismo, las Naciones Unidas mantienen actualmente programas estables de cooperación técnica en este campo en por lo menos cinco países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela, Ecuador); hecho este que revela el interés de los gobiernos por incorporar la dimensión regional a sus planes de desarrollo.

La cuestión regional puede ser abordada desde tres ángulos complementarios en función de su relación con los grandes problemas nacionales.

*Primero*, como una cuestión de adecuación o funcionalidad entre la organización del espacio<sup>24</sup> y el modelo global de desarrollo. No toda organización del espacio es igualmente eficiente frente a diferentes modelos (o estilos) de desarrollo. Por ejemplo, un espacio organizado de una manera muy concentrada coloca

impedimentos adicionales frente a una estrategia o un modelo de desarrollo 'hacia adentro' si bien, por otro lado, podría resultar una eficiente forma de organización en relación a un modelo de desarrollo 'hacia afuera'. Un sistema de centros urbanos caracterizado por un elevado grado de predominio y fuerte discontinuidad urbano-rural constituye un escollo para alcanzar objetivos tales como la integración nacional, la equidad social, etc., en virtud de los obstáculos que a la difusión espacial tal sistema ofrece. La forma como se manejan las relaciones entre el desarrollo económico y la organización del espacio da lugar a dos enfoques y prácticas de la planificación regional: la planificación regional adaptativa y la planificación regional de desarrollo, según lo discute Hermansen (Hermansen, 1970).

*Segundo*, como una cuestión de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales. Como ya se comentó en páginas precedentes, la heterogeneidad estructural tiene una dimensión geográfica o territorial, y por tanto la aplicación de políticas de tipo homogéneo o no discriminatorio o bien deja fuera de su alcance a determinados grupos objetivos localizados, o bien tiende a empeorar la situación relativa de las regiones menos desarrolladas.

*Tercero*, como una cuestión de distribución del poder, particularmente dentro del sistema de administración pública. Esto es lo que confiere una dimensión eminentemente política a la planificación regional en la medida en que se busque establecer una sociedad con un relativo equilibrio de poder. En tal caso, parte del proceso de distribución de poder pasa por

<sup>24</sup> La organización espacial se refiere a la estructura (en un momento dado) de los asentamientos humanos, los asentamientos de producción, la red de conexión entre ellos y las corrientes de recursos, personas y bienes que se verifican en tal estructura.

una amplia gama de organizaciones de tipo territorial, así como también por una serie de niveles jerárquicos de autoridad territorialmente establecidas.

El tipo de consideraciones anteriores justifica, por así decirlo, el establecimiento de un nivel de planificación regional en los sistemas de administración del desarrollo. En las secciones siguientes se planteará —a manera de tesis— la contribución que la planificación regional debería estar en condiciones de hacer con relación al desarrollo económico, social y político de América Latina en el futuro inmediato y mediato.

### 1. Desarrollo regional y desarrollo económico

Ante la pregunta de cuál es la relación entre desarrollo regional y desarrollo económico, la respuesta puede ser obvia y simplista, toda vez que ningún autor o especialista pondría en duda la afirmación de que el desarrollo económico debe ser entendido como un proceso socialmente incluyente y no excluyente; y si se postula paralelamente que el desarrollo regional apunta de preferencia a la incorporación de áreas y/o poblaciones en condiciones de rezago relativo, la relación entre ambas sólo podría ser de asociación positiva.

Pero una cosa es aceptar una asociación positiva en términos genéricos y otra completamente diferente es demostrar que no puede lograrse el desarrollo económico sin un proceso previo o paralelo de desarrollo regional. En lo que sigue se continuará un camino algo menos ambicioso, y se tratará de mostrar la relación entre el desarrollo regional y ciertos temas o aspectos habitualmente considerados como centrales con relación al desarrollo económico.

El crecimiento económico —incremento sostenido de la capacidad productiva de una economía— está asociado, como es de sobra conocido, a la inversión (así como a otros factores tales como la innovación tecnológica, la calidad de los recursos humanos, etc.). De esta forma, la cuestión del crecimiento regional versus el crecimiento global (cómo por lo general se plantea el problema) se transforma en definitiva en una cuestión acerca de *dónde* debe invertirse, geográficamente hablando.

La argumentación discursiva en términos

de invertir en el 'centro' o invertir en ciertos lugares de la 'periferia' no es concluyente en un sentido u otro. La elección de una estrategia tendrá necesariamente que basarse en un análisis cuantitativo. Las condiciones reales de cada país jugarán un papel determinante puesto que hay razones para suponer que países en diferente estado de desarrollo, con tamaños y poblaciones diferentes, con distinta dotación de recursos y con patrones diferenciados de asentamientos, requerirán estrategias también distintas. Asimismo, el horizonte temporal con el cual se trabaja condicionará la elección de la estrategia.

La discusión en torno a este punto ha tendido a polarizarse entre quienes defienden la inversión periférica y quienes defienden la inversión en el centro, como posiciones absolutas. Resulta difícil pensar que el planteo de la discusión en estos términos ayude a encontrar una solución socialmente eficiente.

Para ilustrar cómo debería plantearse el problema parece interesante hacer un breve comentario sobre el modelo de Rahman (Rahman, 1963). Trabajando con un modelo de programación dinámica de una economía de dos regiones donde las tasas de ahorro y los coeficientes marginales de capital-producto son dados y constantes, Rahman demuestra que el crecimiento máximo del ingreso total no necesariamente se alcanza por la asignación de todo el flujo de inversiones a la región más productiva a lo largo de todo el periodo de programación. Dados los coeficientes marginales de capital-producto, los elementos decisivos son las tasas de ahorro. Si la región técnicamente más desarrollada también muestra la mayor tasa de ahorro, la otra región no tiene argumentos económicos para revertir la política de inversiones a su favor. Sin embargo, si la región menos desarrollada tiene la más alta tasa de ahorro, entonces la estrategia óptima desde el punto de vista de la maximización del crecimiento agregado puede ser concentrar las inversiones en esta región durante un cierto número de periodos iniciales, aun cuando ello conduzca a una pérdida a corto plazo en la producción y el ingreso. De todos modos es esta una estrategia óptima sin embargo, sólo si el periodo de programación es suficientemente largo como para permitir que la pérdida inicial

de ingreso sea compensada dentro del mismo horizonte de programación gracias a la mayor tasa de ahorro de la región menos desarrollada.

A pesar de ciertas limitaciones del modelo de Rahman, que por lo demás han sido comentadas en la bibliografía sobre la materia, es importante traer a colación su trabajo no sólo por su interés intrínseco sino también por su relativa antigüedad, lo que pone de relieve que no ha sido la falta de modelos analíticos lo que ha impedido cuantificar y objetivar el problema de la asignación territorial de inversiones, y por tanto el problema del crecimiento regional versus el crecimiento global.<sup>25</sup>

La estabilidad de precios es otro de los grandes tópicos dentro del tema general del desarrollo, un asunto por lo demás íntimamente vinculado al crecimiento. Por varias y conocidas razones, la inflación constituye una de las preocupaciones dominantes de los gobiernos, y nuevamente cabría preguntarse si hay alguna relación entre la cuestión regional y la amplitud de las variaciones de precios, y además si el control de ciertos aspectos del desarrollo regional ayudaría a resolver parte de las presiones inflacionarias.

Este último es un tema casi inexplorado, salvo un sugestivo trabajo de Higgins (Higgins, 1973), quien ha sostenido que la reducción de los desequilibrios regionales es importante para mantener bajas las tasas de inflación. Su argumento se basa en la tesis de que los mercados de trabajo son regionales más que nacionales, en tanto que los aumentos de precios se difunden rápidamente a través de toda la economía nacional. El análisis de Higgins se fundamenta en la conocida curva de Phillips, es decir, la relación entre desempleo e inflación. A su juicio, los países que tienen las peores curvas de *'trade-off'*, esto es, altos niveles de inflación combinados con altas tasas de desempleo son, al mismo tiempo, países con disparidades regionales muy significativas, como por ejemplo Brasil e Indonesia. Y a la inversa, en países como Inglaterra, Suecia y Australia, donde la brecha regional es casi inexistente, las

curvas de Phillips son bastante favorables. La razón de ello reside, siempre de acuerdo a Higgins, en que en el primer caso, la inflación se genera en una región y el desempleo se concentra en otras.

Este es un tópico que requiere todavía mucha investigación adicional. Resulta obvio señalar que en la medida en que se demuestre alguna relación específica entre presiones inflacionarias y desequilibrios regionales, se habrá dado un paso importante para afianzar la cuestión regional como un *issue* político de interés nacional y, por tanto, se estará avanzando en la tarea de incorporar la acción regional en los procesos decisionales más relevantes de la política económica.

La distribución del ingreso constituye tal vez el tema central de la discusión actual sobre desarrollo económico. Como los términos generales de la cuestión son suficientemente conocidos, parece innecesario repetirlos acá y por tanto resulta preferible pasar directamente al examen de las relaciones entre desarrollo regional y distribución.

En este sentido aparecen aquí tres aspectos: la diferenciación territorial del patrón de distribución del ingreso; el juego, a veces contrapuesto, entre la distribución inter e intrarregional del ingreso; y la cuestión de la pobreza crítica.

El primer aspecto señalado es bastante simple. La distribución del ingreso (entre personas) no es, en definitiva, un problema que pueda considerarse puramente nacional, sin una dimensión geográfica. Algunos de los pocos estudios empíricos disponibles muestran que aún en países de muy reducido tamaño geográfico, los patrones de distribución tienden a diferir significativamente entre distintas regiones; más importante aún, los factores explicativos también tienden a ser diferentes.<sup>26</sup> La CEPAL llegó también a resultados similares en un estudio donde se compara la distribución del ingreso en ciertas áreas metropolitanas y en el resto del territorio en varios países.<sup>27</sup> Salta a

<sup>25</sup>Muchos autores han abordado el mismo tema, ninguno de ellos latinoamericanos; véanse, entre otros, los trabajos de Reiner (1965), Hermansen (1975), Siebert (1969).

<sup>26</sup> Este es el caso de Panamá, de acuerdo a un estudio preparado en 1974 por la Dirección de Estadística y Censo.

<sup>27</sup> CEPAL, *Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización*, Santiago de Chile, 1971.

la vista la conclusión de que en muchos casos no resulta posible atacar el problema de la distribución del ingreso a menos que ello se haga observando una diferenciación explícita regional de las políticas redistributivas. Sobre esto, sin embargo, no pueden establecerse principios generales ya que, como se discutió anteriormente, en otros casos la contribución de la heterogeneidad espacial a la heterogeneidad total de la distribución del ingreso puede ser inexistente o muy reducida.

El segundo aspecto ha sido bastante discutido en la bibliografía de la materia y con relación al mismo podría decirse que hoy existe un consenso. La reducción en los desniveles de ingreso *entre regiones* puede y suele estar acompañada de un aumento en la disparidad en la distribución del ingreso *dentro de cada región*. No es difícil ofrecer una prueba matemática de cómo un aumento de la equidad interregional puede estar acompañada de una disminución de la equidad intrarregional, y según las magnitudes, de una disminución de la equidad intranacional.<sup>28</sup> Una discusión, ya clásica, sobre un ejemplo empírico fue hecha por Barkin con respecto a México (Barkin, 1972). Por su parte Gilbert y Goodman en un análisis reciente sobre el Nordeste del Brasil, concluye: "El criterio de igualación de los ingresos regionales debe ser usado con cuidado. No es difícil concebir situaciones donde la convergencia de los ingresos regionales puede ocurrir sin tener como resultado una situación de rápido crecimiento regional o un mejoramiento en la situación de los pobres. Específicamente, la convergencia del ingreso regional puede estar asociada con ganancias mínimas (o a veces una baja) del ingreso real de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso dentro de las regiones más pobres." (Gilbert y Goodman, 1976.)

El tercer aspecto, la pobreza crítica, ha sido objeto de numerosos estudios recientemente. Estos análisis del problema han aclarado dos hechos relevantes desde el punto de vista regional: primero, los llamados 'mapas de po-

breza' o 'radiografías de la pobreza'<sup>29</sup> han permitido identificar determinadas áreas o regiones en las cuales el nivel de pobreza colectiva supera límites dados; a su vez, ello debería haber contribuido a plantear opciones estratégicas asociadas a favorecer la ayuda directa a las personas antes que la ayuda a los lugares.<sup>30</sup> Segundo, los estudios de carácter más analítico (Molina y Piñera, 1979) están mostrando que la dimensión geográfica de la pobreza es una variable importante de tipo explicativo. Si bien es cierto que el análisis se ha hecho hasta el momento según las categorías rural-urbano, no es menos cierto que esta categorización en muchos casos coincide con las clasificaciones regionales.

Los argumentos anteriores ponen de relieve la contribución que el desarrollo y la planificación regionales pueden hacer con respecto a un problema tan crucial como el de la distribución, en particular al mostrar la dimensión geográfica de un asunto tradicionalmente considerado como un típico problema 'nacional'.

El empleo es otro de los problemas clásicos dentro de la discusión sobre el desarrollo y, en cierto sentido, empleo y tecnología son las dos caras de una misma moneda.

El binomio tecnología-empleo ha sido relativamente bien estudiado en términos regionales, por lo menos en lo que se refiere a la evaluación de ciertas experiencias puntuales.<sup>31</sup> La conclusión general de estos estudios está bien sintetizada en el siguiente comentario de Stöhr y Totdling sobre la transferencia de tecnología y de capital a las áreas periféricas: "Esto ha sido puesto en práctica en casi todos los países analizados. Esencialmente ello supone crear en las regiones periféricas, en lo que atañe a la disponibilidad de factores y a la infraestructura, condiciones similares a las de las regiones centrales. El fuerte acento de la mayoría de las políticas de desarrollo regional en los

<sup>28</sup> J.L. Coraggio, *Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones*, Santiago de Chile, CIDU, 1960.

<sup>29</sup> Por ejemplo los estudios de localización de la pobreza hechos en Panamá y Chile.

<sup>30</sup> Esta es una opción básica de toda estrategia de desarrollo regional.

<sup>31</sup> Dos estudios interesantes para América Latina son el de Koch-Weser para el nordeste de Brasil (Koch-Weser, 1973), y el de Izaguirre para la Guayana Venezolana (Izaguirre, 1977).

incentivos de capital y en la introducción de alta tecnología (a menudo incorporada al capital) ha fomentado el surgimiento en las áreas periféricas de industrias capital-intensivas, y con ello ha incrementado la productividad regional y el producto regional.

"Al mismo tiempo las transferencias mencionadas han producido relativamente pequeños efectos sobre el empleo y contribuido poco, pese a la aplicación de premios a la generación de empleos en algunos países." (Stöhr y Totdling, 1978.)<sup>32</sup>

Pero la verdadera cuestión no reside en la verificación del carácter capital-intensivo de una buena parte de las políticas regionales de industrialización, sino en la búsqueda y enunciado de otras alternativas con un mayor efecto sobre el empleo.

Desde este punto de vista es necesario rescatar el pensamiento de Schumacher sobre 'tecnología intermedia' y la dimensión regional que el propio autor le confirió. Según el destacado economista alemán:

"La verdadera tarea puede formularse en cuatro proposiciones:

"*Primero*, que los lugares de trabajo deben ser creados en las áreas donde la gente vive actualmente y no sobre todo en las áreas metropolitanas hacia las cuales tienden a emigrar.

"*Segundo*, que estas ocupaciones deben ser, en promedio, suficientemente baratas de manera que puedan crearse en gran número sin que ello signifique un nivel inalcanzable de formación de capital e importaciones.

"*Tercero*, que los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de manera tal que minimicen los requerimientos de personal calificado, no sólo en los procesos de producción sino también en la organización, el aprovisionamiento de materias primas, financiamiento, mercadeo, etc.

"*Cuarto*, que la producción sea hecha principalmente con recursos locales y para uso principalmente local.

"Estos cuatro requisitos sólo pueden cumplirse en la medida en que prevalezca un enfoque 'regional' del desarrollo, y además, si hay un esfuerzo deliberado para desarrollar y apli-

car lo que puede llamarse 'tecnología intermedia'." (Schumacher, 1977.)

Este tipo de enfoque se entronca como es evidente con algunas de las características asignadas al paradigma 'de abajo hacia arriba', precisamente con relación al empleo de tecnologías de pequeña o mediana escala, ligadas a un mayor uso *in situ* de los recursos regionales y orientadas sobre todo a la satisfacción de las necesidades básicas de cada región.

Para que las estrategias de desarrollo regional contribuyan efectivamente a solucionar los problemas de empleo será necesario en primer término, cambiar los objetivos tradicionales de los planes de desarrollo regional, todavía demasiado vueltos hacia metas de crecimiento económico, en favor de objetivos de maximización de empleos. Es claro que ello contribuirá además al logro de una mayor equidad distributiva. Lo que, sin embargo, resulta sorprendente a la luz de los graves problemas de desempleo actual en varios países latinoamericanos, es que la simple identificación —a nivel de cada región— de los sectores con mayores multiplicadores de empleo, podría ayudar a orientar el gasto público de una manera tal vez más eficiente que la tradicional, pero en la práctica ello no se hace.

Si bien el uso de tecnologías intermedias o 'socialmente apropiadas' puede, como se dijo, contribuir a paliar el problema del desempleo, no es menos cierto que sólo un cambio radical en el patrón de concentración territorial podría resolverlo; y esto equivale a sostener que el problema del desempleo masivo, estructural, sólo podría resolverse en el ámbito del desarrollo regional. Esto deriva del efecto combinado de dos fuerzas: por un lado las migraciones, cuyo aumento tiende a incrementar la concentración geográfica de la población y, en consecuencia, de la fuerza de trabajo; y por el otro la tecnología, que genera un menor ritmo de crecimiento en la fuerza de trabajo demandada por la industria, o en general, por los sectores formales urbanos. El efecto de estas dos tendencias es un encadenamiento que comienza por un aumento en la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo, lo que a su vez conduce a un incremento en el volumen del sector informal con repercusiones directas sobre la productividad media, el nivel de ingreso de los asalaria-

<sup>32</sup> Subrayado en el original.

dos y la pobreza de amplios estratos sociales.

Los problemas ecológicos o de medio ambiente constituyen sin duda una de las preocupaciones más importantes en la discusión actual sobre desarrollo o sobre 'otro desarrollo'.

Tal vez sea el tema del ecodesarrollo uno de los tópicos sociales más adecuados para ser manejados por las estrategias de desarrollo regional, en parte debido a la naturaleza localizada de los problemas de conservación y renovación de recursos por un lado y de contaminación por otro.

Al examinar el concepto de ecodesarrollo planteado por M. Strong e I. Sach, Gutman afirma: "En esta última perspectiva, el planeamiento regional resulta un marco especialmente adecuado para la promoción del ecodesarrollo. El enfoque del planeamiento regional coincide con el énfasis que el ecodesarrollo deposita en la diversidad de estilos y en el máximo aprovechamiento de las oportunidades que brinda el ecosistema local". (Gutman, 1977.)

La asociación entre este tipo de preocupación por los recursos y el medio ambiente y el desarrollo regional, constituye también una de las características básicas del paradigma 'de abajo hacia arriba' en planificación regional.

Para finalizar con este examen sumario de algunas relaciones entre el desarrollo regional y el desarrollo económico, vale la pena reproducir la opinión —ya antigua— de un destacado personero latinoamericano expresada en el prólogo que el mismo escribió para un libro, ya clásico del ILPES: "Pero extraigamos y anticipemos de una vez acaso su más importante conclusión: el desarrollo sólo podría impulsarse vigorosamente extendiéndolo en su ámbito geográfico, liberándolo de las barreras que hoy parecen separarlo y fraccionarlo dentro de los países, y dándole una unidad de la que, es obvio, actualmente carece".<sup>33</sup>

## 2. Desarrollo regional y desarrollo social

El desarrollo social es un proceso de transformación vinculado principal, pero no exclusiva-

mente, a la ampliación de las oportunidades de autorrealización de las personas, ya sea como individuos o como miembros de grupos. En tal sentido, el desarrollo social presupone una distribución dada de los resultados de la actividad económica y un acceso generalizado a los servicios sociales colectivos.

Como se señaló en las páginas iniciales de este trabajo, el logro de una mayor equidad social pasa por la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo dependen no sólo de su ubicación en la dimensión social sino también de su ubicación en la discusión espacial. En lo que sigue se pasará revista a algunas de las contribuciones que el desarrollo regional puede ofrecer con relación a ciertos objetivos generales del desarrollo social.

Actualmente el bienestar de la sociedad se mide por la magnitud del producto nacional bruto. "El PNB es un concepto susceptible de medición estadística, por lo que satisface las exigencias de una concepción tecnocrática de la sociedad contemporánea, y aparentemente incluye todos los bienes y servicios que puede generar la comunidad en el transcurso del tiempo para la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros".<sup>34</sup> Este enfoque hoy está siendo radicalmente cuestionado, aunque tampoco puede dejar de señalarse el carácter esencialmente utópico de la mayoría de las propuestas en favor de diferentes estilos de desarrollo. Pero tal vez lo que parezca utópico, o por lo menos prematuro a nivel de la sociedad global, lo sea menos a la escala geográfica más reducida de la región. Quizás el margen de 'lo posible' sea allí mayor, y por tanto, tal vez algunas dimensiones de un otro 'estilo' de desarrollo sean viables a nivel regional.

El desarrollo social debe entenderse como algo basado en dimensiones más amplias de lo que Allardt llama la dimensión del tener,<sup>35</sup> dimensión justamente ligada a las necesidades materiales y a la noción de producto económico. El mismo autor propone incorporar otros

<sup>33</sup> Del prólogo escrito por Cristóbal Lara B. al libro del ILPES, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1970.

<sup>34</sup> Proyecto "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", Informe N.º 2, noviembre de 1978, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>35</sup> Citado por Stöhr y Todtling, *op. cit.*, 1977.

dos tipos de necesidades humanas, las que parecen particularmente apropiadas para ser incorporadas a los planes regionales: la necesidad de *amar*, referida a las relaciones entre individuos, medida por componentes tales como la solidaridad local, la solidaridad familiar y la amistad, y la necesidad de *ser*, referida al grado de autorrealización de los individuos (*versus* la alienación del individuo en la sociedad de masas) y expresada por componentes tales como el grado de irremplazabilidad y la cantidad de recursos políticos y acceso al sistema decisonal por parte de cada individuo. Galtung por su parte agrega dos componentes adicionales de interés para el desarrollo regional: la posibilidad de elegir estilos de vida diversos, y, por otro lado, el grado de autonomía local *versus* el control externo.

Las necesidades de *amar* y de *ser* se concretan más fácilmente en espacios sociales *proxímicos*, por lo tanto más cerca de la dimensión regional que de la dimensión nacional. Esto es lo que confiere un interés particular—desde el punto de vista del desarrollo regional— a los conceptos anteriores.

Proposiciones tales como las incorporadas al paradigma 'de abajo hacia arriba', o a la estrategia de 'crecimiento espacial selectivo', o a la estrategia de 'planificación regional negociada', propuestas todas ellas durante los últimos años, tienen como elemento común el propósito de favorecer un tipo de desarrollo regional a 'escala humana', por contraposición al paradigma tradicional de gran escala, muchas veces socialmente disruptor.

Las nuevas tendencias que comienzan a aflorar en materia de planificación regional tienden a darle una dimensión sociológica mucho más amplia que en el pasado. Uno de los conceptos que aparece recurrentemente en la literatura actual es el concepto de '*self-reliance*' (Seers, 1977; Stöhr, 1978; Villamil, 1977). Esta noción se vincula en desarrollo regional con la capacidad de cada región de establecer sus propios objetivos y estilos de desarrollo (dentro, claro está, de un marco unificador nacional) mediante una mayor capacidad de negociación política. Implica también un cambio en los sistemas de propiedad y control, como asimismo cambios en los patrones de consumo. Sin embargo, debe reconocerse que

poco se sabe todavía acerca del papel que podría desempeñar la noción de '*self-reliance*' en el desarrollo económico.

Las posibilidades de autorrealización de un individuo dependen, como es claro, de varios factores pertenecientes a la estructura social, así por ejemplo la movilidad social. Dependen también de la *variedad* de estructuras y sistemas sociales; en definitiva, de estilos de vida, a los que el individuo puede tener acceso. Esto guarda íntima relación con el grado de unidad o diversidad de estilos de desarrollo contenido en el proyecto de desarrollo regional. Cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa sea la propuesta de estrategia regional (rasgo común a casi todas ellas en la actualidad), tanto menores serán las posibilidades que tiene cada comunidad para definir formas de organización y desarrollo funcionales a sus propios valores y, en consecuencia, menores serán los grados de diversidad. Sobre este punto se volverá más adelante.

El desarrollo social suele estar asociado a la idea de 'modernización', y en varias oportunidades se ha indicado que las estrategias de desarrollo regional tienen como propósito último la 'modernización' de las regiones.

El paso de una sociedad 'tradicional' a una sociedad 'moderna' implica:

- a) cambios de la estructura normativa predominante, de modo que los individuos se vean cada vez menos constreñidos a actuar según las formas estrictamente preestablecidas, multiplicándose las situaciones en que pueden optar lícitamente entre diversas alternativas;
- b) de la institucionalización de lo tradicional se pasa a la institucionalización del cambio;
- c) especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional.<sup>36</sup>

Este proceso de modernización no se genera en todo el territorio al mismo tiempo; se genera principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas y se difunde tanto por el espacio de relaciones funcionales como por el espacio de relaciones urbanas.<sup>37</sup> Por este motivo la

<sup>36</sup>A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *op. cit.*

<sup>37</sup>Véase J. Friedmann, *A General Theory of Polarized Development*, 1972.

modernización de la sociedad toda presupone la existencia de un *sistema urbano continuo* bien conectado con el sistema de asentamientos rurales. Como es bien conocido, en América Latina la mayoría de los sistemas urbanos son discontinuos, de tipo fuertemente primaciado. Por lo tanto, la modernización de la sociedad y particularmente la modernización del agro, implica la necesidad de 'llenar los huecos' de la estructura del sistema urbano, es decir, presupone políticas específicas de desarrollo del sistema urbano nacional, parte importante de una política de desarrollo regional.

La prestación de ciertos servicios colectivos, como salud, educación y vivienda ha sido tradicionalmente considerada como un componente básico del desarrollo social, vista desde una perspectiva ciertamente restringida, sectorial, pero no por ello menos válida.

La relación entre el desarrollo regional y el suministro de tales servicios es demasiado obvia para discutirla aquí en detalle. Baste señalar que en la experiencia europea de planificación regional, *el equipamiento colectivo*, es decir, educación, salud, vivienda y facilidades de recreación, constituye tal vez el componente más importante de los planes regionales, para lo cual se han desarrollado metodologías específicas de programación (Klaasen, 1968). En todo caso, la localización de servicios tales como los de educación y salud constituye un típico problema de desarrollo regional, toda vez que la accesibilidad geográfica constituye acá un elemento determinante.

### 3. Desarrollo regional y desarrollo político

"El desarrollo es un proceso social total, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar del desarrollo económico, político, cultural y social" (Jaguaribe, 1973). La cita de Jaguaribe es útil para aclarar el artificio seguido en la exposición: la separación con fines de análisis de un todo indivisible en la realidad.

Hablar de desarrollo político presupone una posición ideológica que debe ser enunciada explícitamente. Aquí, de manera clara, se opta por la democracia como forma de organización política y, en consecuencia, como expresión concreta del concepto de 'desarrollo polí-

tico'. Al plantear una opción política definida, este trabajo no hace otra cosa que rescatar lo mejor de la tradición del Instituto, expresada por ejemplo en las numerosas obras de José Medina Echavarría.

La relación entre el desarrollo regional y el funcionamiento de una sociedad democrática es doble y tendría que ser perfectamente clara.

Por un lado, una condición básica del modo de convivencia democrática es una distribución equilibrada del poder político. No es verdaderamente democrática una sociedad donde el poder de decisión esté excesivamente concentrado, acapárenlo éste grupos privados, burócratas públicos, el partido gobernante o cualquier otra organización.

Pero no es solamente la concentración del poder (como una medida de la cantidad relativa de poder de cada agente) lo que interesa, sino también la centralización del mismo, es decir, la forma verticalizada en que se toman las decisiones dentro de una organización. En realidad lo verdaderamente atentatorio en contra de la democracia es la combinación de la concentración y la centralización del poder. De aquí se desprende que cuando se intente recrear una sociedad democrática deberá prestarse atención tanto al logro de una repartición más equilibrada del poder entre los distintos grupos sociales (incluido el propio Estado) como a la distribución de cada parcela de poder entre los elementos que constituyen la base de una organización. En este último aspecto, la descentralización del poder significará la transferencia de parte de la capacidad de decisión a organismos intermedios, de carácter público o no, muchos de los cuales se encuentran o deberían encontrarse organizados sobre bases territoriales (desde juntas de vecinos a organismos de desarrollo regional).

¿Cuál es el papel de un proyecto de desarrollo regional en este problema? Es un doble papel. Primero, determinar la mejor distribución del poder entre los distintos organismos territoriales, varios de los cuales tendrán jurisdicciones con un cierto grado de superposición entre ellos (por ejemplo, entre el gobierno regional y el provincial). Segundo, determinar la mejor combinación posible entre centralización y descentralización del poder decisional. Es un hecho que la sociedad moderna requiere

un cierto grado de centralización, aunque no sea más que por puras razones tecnológicas, como también es un hecho la necesidad de la descentralización. Resolver la ecuación de estas fuerzas opuestas es, en parte, tarea de los especialistas en desarrollo regional.

Por otro lado, y en otro plano, en América Latina parece prevalecer una concepción de democracia ambigüamente asociada a la idea de igualdad, concepto por demás elusivo. Esta concepción, cuyo origen se remonta probablemente al legado de la Revolución Francesa, se ha deformado al punto de transformar la noción de igualdad en una noción de uniformidad y se concluye que cuanto más uniforme y normal es la sociedad tanto más democrático es el sistema social. Este verdadero vicio del igualitarismo *per se*, se ha gestado mano a mano con el excesivo grado de centralismo estatal, porque, claro está, un Estado central omnímodo es un instrumento poderoso para imponer sobre toda la sociedad valores, normas, procedimientos y estilos de vida esencialmente uniformes.

Esto no quiere decir sin embargo que dicho proceso no haya tenido aspectos positivos. La uniformidad y el centralismo han sido, en alguna medida, el precio pagado por la unidad nacional, un elemento que caracterizó y distinguió a algunas de las sociedades latinoamericanas y que, en algunos aspectos, sigue llamando la atención del observador extranjero. Pero, como más de uno señaló, se trata de una unidad más aparente que real, basada precisamente en la imposición ejercida por un Estado en extremo poderoso. Una consecuencia inmediata de esta forma de concebir la democracia es que el Estado tiende a dar respuestas públicas perfectamente uniformadas ante una variedad de

problemas locales, lo que a su vez implica un elevado grado de disfuncionalidad, o de fracaso absoluto, de tales respuestas.

En otras latitudes, la idea de una sociedad democrática parece estar más asociada al concepto de 'diversidad en la unidad', es decir, a la armónica coexistencia de una variedad de estilos de desarrollo dentro del marco unificador de la Nación. Desde luego, esta concepción es bastante más humanista, toda vez que respeta el derecho de cada comunidad para elegir su forma de organización y su estilo de desarrollo, sin llegar, por supuesto, a la fragmentación política. Esta concepción de una sociedad es más democrática no sólo por dar cabida a un espectro de manifestaciones sociales sino, además, por asociarse más estrechamente a la cuestión de la participación de los individuos y grupos en la configuración de sus propios modelos de sociedades locales. Desde el punto de vista de la acción del Estado, en este esquema se evita la respuesta pública estereotipada, y en cambio se privilegia una respuesta particular, profundamente inmersa en la realidad local y, por tanto, esencialmente participativa.

Tal vez sería oportuno investigar hasta qué punto en América Latina podrá combinarse este estilo de acción pública con el estilo tradicional, más centralizado. Nuevamente el papel de un proyecto de desarrollo regional consistiría en brindar la racionalidad para que tal sistema descentralizado y participativo pudiese generar proposiciones de desarrollo viables y acordes con los grandes objetivos y proyectos nacionales. En definitiva, una sociedad que da cabida al regionalismo bien entendido es una sociedad más democrática.

## V

### Conclusiones

En las páginas precedentes se ha pasado revista a algunos aspectos juzgados relevantes en la experiencia de planificación regional registrada en América Latina. El documento también ha intentado mostrar la relación entre el

desarrollo regional y el desarrollo integral de la sociedad, destacando en particular las vinculaciones entre el desarrollo regional y los procesos de cambio en el plano económico, social y político.

Una primera cuestión que surge del análisis anterior es un resultado muy positivo de carácter intelectual, es decir un cambio notorio en la capacidad de pensar con originalidad, en América Latina, en el campo del desarrollo y la planificación regional. Las fuentes de influencia iniciales ceden paso durante la última década a un pensamiento autónomo (dentro de los límites lógicos en esta materia), el que incluso encuentra eco y acogida en otras latitudes.<sup>38</sup>

Las primeras experiencias de planificación regional en este subcontinente estuvieron fuertemente influenciadas por el 'modelo TVA', cuando el objetivo propuesto era principalmente el control de cuencas, y por el modelo 'Cassa per il Mezzogiorno' cuando lo era la industrialización. Las décadas de los años cincuenta y de los años sesenta representan la culminación del proceso de importación de enfoques e ideologías de planificación regional; las llamadas escuelas 'europea' y 'americana', asociadas a nombres tales como Isard, Rodwin, Friedmann, Stöhr, Perroux, Hilhorst, Rochefort, Boudeville, ejercen un dominio e influencia incontrarrestable, con sus aspectos positivos y negativos, sobre los dirigentes políticos y sobre los propios planificados regionales del área.

Siempre en conexión con el movimiento renovador en el pensamiento económico latinoamericano, los planificadores regionales comienzan a basar sus proposiciones, primero, en el análisis de la realidad latinoamericana, y segundo, en el encuentro con las ideas matrices del pensamiento económico desarrollador en la región, y particularmente en la CEPAL (centro-periferia, heterogeneidad estructural, dependencia, planificación, etc.). Esto condujo a revisar, descartar o adecuar buena parte del bagaje teórico y metodológico importado, y a un intento —todavía en marcha— por crear un pensamiento original. Como todo este proceso necesita ser transmitido y debatido, quizás sean los cursos internacionales del ILPES sobre pla-

nificación regional donde mejor se exprese y se recoja este proceso creativo.

Es un hecho, en definitiva, que hoy puede hablarse de una 'escuela latinoamericana' de economía regional, y ello debe ser considerado como un logro extraordinariamente importante, producto directo de la vasta experiencia en programas de desarrollo regional habida en América Latina.

Esta experiencia, como puede apreciarse del análisis hecho en este trabajo, presenta muchas deficiencias y aun errores más o menos manifiestos. Ello ha sido producto a su vez de un necesario, pero al mismo tiempo peligroso, proceso de aprendizaje social. Necesario, ya que toda forma de planificación, o todo intento de controlar y orientar deliberadamente procesos sociales conlleva a su vez un proceso de aprendizaje; y peligroso, puesto que en las sucesivas experiencias de prueba y error, pueden terminar por impresionar más estos últimos que los primeros, contribuyendo tal vez de este modo a una paulatina pérdida de peso político de la actividad.

Resulta extremadamente difícil evaluar la repercusión de la experiencia latinoamericana de planificación regional, en parte por su variedad y falta de continuidad, pero en parte también porque se carece de técnicas apropiadas para evaluar planes (más allá de formas de evaluación parcial de cumplimiento de metas específicas), es decir, las técnicas de evaluación para programas de objetivos múltiples no están suficientemente difundidas y desarrolladas. En el caso de programas (intra)regionales, la evaluación se complica más aún por la dificultad existente para separar el efecto de políticas endógenas y exógenas a la región. Esto imposibilita entonces emitir un juicio global sobre la efectividad de los programas de desarrollo regional, en este y en otros casos.

En este trabajo se ha planteado, en forma relativamente explícita, una tesis: el desarrollo regional a escala nacional no puede ser considerado sino como una condición necesaria del proceso de modernización social. No puede lograrse el desarrollo, entendido éste, claro está, como un proceso bastante más comprensivo que el mero crecimiento, salvo que las políticas económicas y sociales contengan un definido componente geográfico.

<sup>38</sup> Prueba de ello es, por ejemplo, la creciente cantidad de trabajos de autores latinoamericanos que se está publicando en inglés, tanto en Europa como en los Estados Unidos, y las continuas referencias a autores latinoamericanos que aparecen en libros y textos publicados en el 'centro'.

Así planteada, la tesis podría parecer poco novedosa; después de todo, ésta ha sido en general la prédica de los planificadores regionales. La cuestión reside sin embargo en aceptar la triple dimensión del desarrollo regional; la dimensión económica, tradicional, pero también la dimensión social y, lo que es más importante, la dimensión política, en una forma mucho más concreta que la admisión generalizada de que 'la planificación es una actividad política'.

Pero plantear que el desarrollo regional y, por consiguiente, que la planificación del desarrollo regional está revestida de esta triple dimensión podría parecer puro *wishful thinking*, a menos que se intente precisar las condiciones fácticas que permitan llevar esta tesis al plano de las decisiones de política económica.

No puede ocultarse que más de diez años después que Friedmann escribió en su libro sobre Venezuela que el problema regional se había convertido en un problema 'nacional' debido a la emergencia de las relaciones centro-periferia, ello todavía no ocurre en realidad. El 'problema regional' todavía no es percibido como una cuestión de decidido interés nacional. En consecuencia, lo primero que se requiere para dar a la planificación regional el papel que merece, es transformar el 'problema regional' en un *issue* político nacional, es decir, en algo que está siempre presente en el centro mismo del debate político de la sociedad. Como lo sostienen algunos especialistas, tal vez ello nunca será posible, debido a la naturaleza misma de la cuestión regional, importante, cierto es, pero secundaria a fin de cuentas. Este razonamiento no parece demasiado convincente y es posible citar algunos elementos cuya debida consideración podría contribuir a transformar el problema regional en un asunto político; salvo que tal transformación se realice, será difícil contribuir a resolver los problemas regionales.

Nunca se ha hecho un esfuerzo suficiente para demostrar que el problema regional es un problema que afecta a las *grandes mayorías* de la población, algo que debiera ser evidente, pero que no lo ha sido. Después de todo, la mayoría de la población de casi todos los países vive en la periferia y experimenta, de un modo

u otro, el efecto adverso de la dominación del centro.

Desde otro ángulo, los planificadores regionales no han sabido situar adecuadamente el problema regional dentro del marco y sobre todo en términos de un lenguaje que exprese las preocupaciones nacionales dominantes; por ejemplo, se ha gastado más esfuerzo en demostrar el conflicto entre crecimiento económico y desarrollo regional que en mostrar su vinculación. En particular, si el *crecimiento* sigue siendo una preocupación dominante en América Latina, y ello parece ser legítimo aun después del debate sobre crecimiento derivado de los estudios del Club de Roma, entonces los planificadores regionales deberán demostrar claramente que el crecimiento regional constituye una condición del crecimiento económico, como antes se planteó.

Por otro lado, un papel más preponderante de la planificación regional dependerá por cierto de la ideología económica prevaleciente en un determinado país y en un cierto momento.

Como es sabido, si bien todos admiten la existencia de un 'problema regional' no siempre se elabora de igual modo su solución. En rigor, y en términos bastante genéricos, 'el problema regional' se refiere a la coexistencia jerarquizada dentro de un mismo territorio, de sistemas espaciales diferentes y de los correspondientes procesos de cambio igualmente diferenciados. Los desniveles de ingreso entre regiones, los cambios en la distribución espacial de la población, las situaciones de dominación-dependencia, etc., sólo son manifestaciones visibles, y a veces cuantificables, del problema básico recién reseñado.

En este sentido, el predominio de un pensamiento neoclásico puro, dentro del cual 'el problema regional' es simplemente una imperfección del mercado, no ofrece lugar para la planificación regional. En efecto, si las manifestaciones antes mencionadas del problema regional se atribuyen a un funcionamiento defectuoso de los mecanismos que deberían asegurar la transparencia y la movilidad en el mercado, la respuesta lógica entonces sería mejorar la difusión de información (de oportunidades) y mejorar los sistemas de transportes y comunicaciones, así como eliminar las trabas institucio-

nales a la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Esto lleva, como ya es conocido, a planteamientos orientados a eliminar los tratamientos (políticas) diferenciales regionales, y dirigidos también a la eliminación de acuerdos colectivos laborales, y en definitiva de toda forma de sindicalización.

Si la ideología prevaleciente es de corte más desarrollista, la visión del 'problema' regional adquiere una dimensión distinta de la anterior pero todavía lejos de un enfoque comprensivo de planificación regional. En efecto, dentro de esta perspectiva se consideraría el 'problema regional' como un subproducto indeseable, pero inevitable, del propio proceso de crecimiento económico y, en particular, del mecanismo de diferenciación implicado en el crecimiento.

Se toma acá entonces como punto de partida de la argumentación el hecho de ser necesario un proceso de concentración económica para generar los excedentes que hagan posible la reinversión y la expansión ulterior del mismo proceso, el que tiene tanto una dimensión sectorial (micro y macroeconómica) como una dimensión espacial: el crecimiento desproporcionado de una ciudad o de unas pocas ciudades. La misma argumentación sostiene que, superado cierto nivel de concentración y desarrollo, las mismas fuerzas económicas —ahora bajo la forma de deseconomías de aglomeración, reducción de la tasa de ganancia y existencia de más amplios y mejores sistemas de transporte—, llevarán a un proceso de desconcentración territorial con la consiguiente reducción en, por ejemplo, los desniveles interregionales de renta. Complementariamente se sostiene, dentro de la misma argumentación, que, desde el punto de vista de la eficiencia global de la economía (esto es, la maximización de la tasa de crecimiento) la concentración geográfica resulta conveniente, por lo menos durante una cierta etapa. Es decir, resulta conveniente estimular el crecimiento de las grandes ciudades.

Si se acepta entonces el razonamiento de la cadena concentración-eficiencia-desconcentración-equidad, la actividad del desarrollo regional consistirá en *utilizar la ciudad de mayor tamaño como un multiplicador económico y el sistema urbano como soporte del proceso de 'goteo' o 'derrame'*. Las políticas específicas

serán en este caso más espaciales que regionales, es decir, más dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema espacial que a promover el desarrollo de cada región. Concretamente, se trata en este caso de la aplicación de políticas de desarrollo urbano y de desarrollo de transportes, así como de políticas de estímulo a sectores y a ciertos centros urbanos.

Finalmente, si predomina la ideología económica de la corriente 'estructuralista' en materia de desarrollo, los problemas regionales tenderán a ser considerados como parte de la heterogeneidad estructural que caracterizaría a las sociedades en desarrollo. Desde tal perspectiva las relaciones entre la organización del espacio y otro tipo de estructuras y procesos sociales (como, por ejemplo, la estructura productiva) son consideradas como biunívocas y temporalmente alternadas. Es decir, se reconoce la influencia recíproca entre la organización del espacio y la organización social, y se admite que a lo largo del tiempo puede ser la estructura espacial la que condiciona las estructuras sociales en tanto que en otras etapas puede darse la relación inversa. Este planteamiento lleva a identificar la 'especificidad' de lo regional. Caracterizaría tal especificidad: i) la diferente constelación de recursos naturales sobre el territorio; ii) el acceso diferenciado a los mercados; iii) el efecto de la fricción del espacio durante el proceso de difusión; iv) la diferente proporción que adquieren las actividades modernas y tradicionales en distintas partes del territorio; v) las diversas formas de dominación ejercidas por los propios elementos del sistema regional; y vi) la desigual distribución del poder.

Una vez admitida la 'especificidad' de lo regional de inmediato queda definido un sujeto particular de planificación (distinto del sujeto 'global' o del sujeto 'sectorial'), e incluso un campo profesional diferenciado. A su vez ello conduce al planteamiento de *políticas* regionales y al establecimiento de instituciones ligadas al manejo de los asuntos regionales. Dentro de esta perspectiva la planificación regional adquiere una dimensión comprensiva.

Conjuntamente con los dos factores que acaban de señalarse —ubicados en la esfera política e ideológica—, no puede dejar de señalarse que el papel de la planificación regional

en América Latina dependerá también de la capacidad técnica de los propios planificadores regionales, en particular de su capacidad para elaborar respuestas flexibles ante la variedad y especificidad de los problemas locales. Esto constituye una responsabilidad que atañe más de cerca precisamente a las instituciones vinculadas a la formación profesional en este campo, dentro de América Latina.

Queda implícitamente planteada, de todos modos, una interrogante fundamental, para la cual, preciso es reconocerlo, no se tiene todavía una respuesta definitiva: ¿en qué medida, procesos de expansión como el capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio de maniobra suficiente para la 'implementación' de estrategias de desarrollo regional que, en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?

## REFERENCIAS

- Alayev, E. (1978), *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL, División de Desarrollo Económico, preliminar.
- Alden, J. y R. Morgan (1974), *Regional Planning: A Comprehensive View*, Londres, Leonard Hill Books.
- Baer, W. (1965), *Industrialization and Economic Development in Brazil*, U. of Yale, Irving Inc.
- Barkin, D. (1972), "A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development", Nueva York, *International Social Development Review*, N.º 4.
- Boisier, S. (1976), *Diseño de planes regionales*, Madrid, Ed. del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Boisier, S. (1979), "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", en *Revista de la CEPAL*, N.º 7.
- Boisier, S. (en prensa), "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Carrillo-Arronte, R. (1970), *An Empirical Test on Interregional Planning. A Linear Programming Model for Mexico*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Carrillo-Arronte, R. (1978), *La estrategia del desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-E/19, S.
- CEPAL (1971), *Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización*, Santiago de Chile.
- Chadwick, G.F. (1971), *A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process*, Oxford, Pergamon Press Ltd.
- Chateau, J. (1978), *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Santiago de Chile, FLACSO, Documento de Trabajo N.º 75/78.
- Coraggio, J.L. (1978), *Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional*, México, Documento IV-3, Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina.
- Coraggio, J.L. (1969), *Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones*. Santiago de Chile, CIDU.
- De Mattos, C. (1972), "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de los recursos en los países latinoamericanos", en *EURE*, Santiago de Chile, vol. II, N.º 6.
- De Mattos, C. (1979), "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N.º 8.
- Di Filippo, A. y R. Bravo (1976), *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-B/20.
- Dunham, D. (1977), *Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-C/40.
- Faludi, A. (1973), *Planning Theory*, Oxford, Pergamon Press.
- Fischlow, A. (1972), "Brazilian Size Distribution of Income", en *American Economic Review*, 62.
- Friedmann, J. (1966), *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, Cambridge, MIT Press.
- Friedmann, J. (1972), "A General Theory of Polarized Development", en N. Hansen (ed.), *Growth Centres in Regional Economic Development*, Nueva York.
- Friedmann, J. y M. Douglas (1975), "Regional Planning and Development: The Agropolitan Approach", en *Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia*, Nagoya, UNCRD.
- Gilbert, A. (1974), *Latin American Development. A Geographical Perspective*, Londres, Penguin.
- Gilbert, A. (1976), *Development Planning and Spatial Structure*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Gilbert, A. y D.E. Goodman (1976), "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en A. Gilbert (ed.), *Development Planning and Spatial Structure*, Londres, J. Wiley and Sons.
- Goreux, L.M. y A.S. Manne (1973), *Multi-Level Planning: Case Studies in Mexico*, North-Holland.
- Gruchman, B. (1976), *An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development*, Nagoya, United Nations Centre for Regional Development.
- Gutman, P.S. (1977), "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas", en *Revista de la SIAP*, México, vol. XI, N.º 44.
- Haddad, P.R. (1978), "As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaliação", W. Baer, P. F. Geiger y P. R. Haddad (eds.), *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Hansen, N. (en prensa), "Development from Above: the Center-Down Paradigm", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.).
- Hermansen, T. (1970), *Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-D/2.
- Hermansen, T. (1975), "Interregional Allocation of Investments for Social and Economic Development. An Elementary Model Approach to Analysis", en A. R. Kuklinski (ed.), *Regional Disaggregation of National Policies and Plans*, La Haya, Mouton Pb.
- Higgins, B. (1973), "Trade-Off Curves and Regional Gaps", en J. Bhagwati y R.S. Eckaus (eds.), *Development and Planning: Essays in Honor of Paul Rosenstein-Rodan*, Londres, Allan and Unwin.
- Hilhorst, J. (1971), *Regional Planning. A System Approach*, Rotterdam, Rotterdam University Press.
- Hilhorst, J. (en prensa), "Bottom-down Planning: Regional Planning in Peru, 1968-1977", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.).
- ILPES (1970), *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria.

- ILPES/ILDIS (eds.), (1974), *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, Siglo XXI Ed.
- ILPES (1977), *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, Documento CPRD-E/19.
- ILPES (1978), *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Izaguirre, M. (1977), *Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado*, Buenos Aires, Ed. SIAP-Planteos.
- Jaguaribe, H. (1973), *Desarrollo económico y político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jatobá, J. (1978), *Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas e Controversias*, mimeografiado, CME-PIMES Universidade Federal de Pernambuco.
- Klaasen, L.H. (1968), *Social Amenities in Area Economic Growth*, París, OECD.
- Koch-Wesser, C. (1973), *La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del nordeste brasileño*, Santiago de Chile, ILDIS, Estudios y Documentos N.º 23.
- Kornai, J. (1967), *Mathematical Planning of Structural Decisions*, Amsterdam, North-Holland Co.
- Kuklinski, A.R. (ed.), (1974), *Regional Information and Regional Planning*, La Haya, Mouton Pb.
- Langoni, C. (1973), *Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Río de Janeiro, Ed. Expressão e Cultura.
- Mennes, L., J. Tinbergen, G. Waardenburg (1969), *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam, North-Holland Co.
- Mera, K. (1966), *Transformation Analysis between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis*, Harvard University.
- Molina, S. y S. Piñera (1979), *La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas*, Santiago de Chile, PPC/DPE/01.1, CEPAL.
- Neira, E. (1976), "Desarrollo regional en América Latina: ¿utopía o estrategia de desarrollo nacional?", en CLAD, *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- ODEPLAN (1966), *Estrategia para el desarrollo económico. Región del Bío Bío*, Concepción.
- ODEPLAN (1968), *A Model of Interregional Programming and Compatibility* (mimeografiado), Santiago de Chile.
- Panamá (Ministerio de Planificación y Política Económica) (1976), *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá.
- Pichardo, I. (1976), "El análisis institucional de la administración regional", en CLAD, *Administración regional en América Latina*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- Pinto, A. (1975), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, N.º 125, México.
- Rahman, M.A. (1963), "Regional Allocation of Investments", en *Quarterly Journal of Economics*.
- Reiner, T.A. (1965), "Sub-national and National Planning: Decision Criteria", en *Papers, RSA*, vol. XIV.
- Richardson, H.W. (1978), "The State of Regional Economics: A Survey Article", en *International Regional Science Review*, Illinois, vol. 3, N.º 1.
- Saïth, K. (1975), "Concluding Remarks", en *Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia*, Nagoya, UNCRD.
- Schumacher, E.F. (1977), *Small is Beautiful*, Londres, Blond and Briggs.
- Seers, D. (1977), "The New Meaning of Development", en *International Development Review*.
- Solari, A., R. Franco, J. Jutkowitz (1976), *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Ed.
- Siebert, H. (1969), *Regional Economic Growth. Theory and Policy*, Scranton, Pa., International Text Book Co.
- Stöhr, W. (1972), *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ed. SIAP.
- Stöhr, W. y F. Toddling (1977), "Spatial Equity. Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy", en *Papers, RSA*, vol. 38.
- Stöhr, W. y F. Toddling (1978), "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", *Revista de la SIAP*, vol. XXI, N.º 45.
- Stöhr, W. (en prensa), "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", en W. Stöhr, y F. Taylor (eds.), *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries*, J. Wiley Pb. (en prensa).
- Unikel, L. (1978), *Políticas de desarrollo regional en México*, Santiago de Chile, ILPES, CPRD-E/18.
- Villamil, J. J. (1977), "Planning for Self-Reliant Growth", *Sussex, IDS Bulletin*, vol. 9, N.º 1.