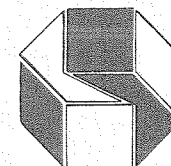


# EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

## Una Teoría en Busca de una Práctica

Compiladores: S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría



NACIONES UNIDAS COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA INSTITUTO  
LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL SOCIEDAD  
INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

Primera edición

México, Estados Unidos, Santiago de Chile 91 1 0077 Septiembre de 1981 - 2000

# EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

## Una Teoría en Busca de una Práctica

Compiladores: S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría



NACIONES UNIDAS COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA INSTITUTO  
LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL SOCIEDAD  
INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

SANTIAGO DE CHILE, 1981

1

3

9

17

21

21

23

29

39

49

53

67

67

82

95

95

97

100

104

107

107

107

110

113

119

122

25

25

27

29

INDICE

PRESENTACION	1
EXTRACTO DEL DISCURSO INAUGURAL por <i>Jorge Chávez Quelopana</i>	3
NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA, por <i>Jorge Méndez Munévar</i>	9
NOTAS SOBRE MODELOS DE DESARROLLO POLITICO Y PLANIFICACION, por <i>Sohel Riffka</i>	17
LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA, por <i>Sergio Boisier</i>	21
1. Introducción	21
2. La experiencia de América Latina en materia de planificación regional	23
3. Examen de la experiencia: principales problemas	29
4. El papel de la planificación regional en América Latina durante el decenio de 1980	39
5. Conclusiones	49
Apendice: Síntesis de algunas experiencias	53
LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA ¿TEORIA O PRACTICA?, por <i>Bert H.J. Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría</i>	67
1. La teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina	67
2. La crisis de la planificación del desarrollo regional	82
EL DESARROLLO REGIONAL Y EL CAMBIO SOCIO-POLITICO EN AMERICA LATINA, por <i>Sohel Riffka e Iván Fernández</i>	95
1. La dimensión social del desarrollo	95
2. La planificación como factor de cambio social	97
3. La planificación regional y el cambio socio-político	100
4. Consideraciones finales	104
ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL, por <i>José G.M. Hilhorst</i>	107
1. Introducción	107
2. Los estilos de desarrollo: el concepto	107
3. Opciones y restricciones	110
4. Las estrategias nacionales de desarrollo regional	113
5. Estilo de desarrollo y estilos de planificación regional	119
6. Conclusiones	122
LA PLANIFICACION DEL CAMBIO SOCIAL EN MEXICO Y LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO, por <i>Ricardo Carrillo-Arronte</i>	125
1. El modelo mexicano de desarrollo	125
2. La crisis del modelo mexicano	127
3. La estrategia del desarrollo regional de México	129

siguientes: a) el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, con las áreas que forman su interior, por su actual dinamismo, y factores locacionales favorables y su efecto dinamizador potencial en las zonas circundantes (minerías y agropecuarias); b) el eje La Paz-Oruro-Potosí-Tarija, con una conexión hasta Sucre, más su zona interior, por poseer una infraestructura urbana y caminera mínima que, mejorada, puede contribuir a acrecentar los avances recientes del sector agropecuario.

Estos dos ejes constituirán el esqueleto territorial del país, con el nombre de Subsistema Territorial Fundamental; su consolidación e integración ulterior no excluirá acciones en otras zonas periféricas (por ejemplo, el Beni, el Mutún y otras) cuyas potencialidades también justifican un esfuerzo de promoción regional. En el largo plazo, dichas zonas periféricas terminarían integrándose también al subsistema.

Una versión oficial, más actualizada, de la planificación regional en Bolivia fue presentada por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas en 1977.<sup>ñ</sup>

## LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA ¿TEORIA O PRACTICA?

por Bert H.J. Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría

### 1. La teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina

#### a) *La función de la planificación regional*

La revisión de la literatura sobre la planificación del desarrollo regional permite distinguir dos funciones diferenciadas, aunque no excluyentes de esta actividad. La primera —función sustantiva— se basa en la tesis de que la estructuración espacial del desarrollo constituye una variable fundamental, y que por lo tanto, su incorporación a los sistemas y modelos de planificación es necesaria no sólo para evitar distorsiones en la ejecución de las estrategias nacionales y sectoriales, sino para acelerar y modificar el proceso.<sup>1</sup>

La segunda función se refiere más bien al procedimiento de la planificación. Plantea las ventajas de un proceso escalonado y la importancia del orden regional como instrumento para obtener información, coordinar los niveles nacional y local, y facilitar la integración sectorial en la ejecución.

Desde este punto de vista la planificación regional debía constituir “un vínculo entre (esta) forma de macro y micro planificación y contribuir a englobarlos en un sistema amplio y coordinado de planificación en virtud del cual cada parte se hace más eficiente y precisa”, independientemente del tipo de procedimiento desde “abajo” o desde “arriba”.<sup>2</sup>

Ambas funciones son compatibles pero no presentan en todos los casos la misma dependencia recíproca. Así por ejemplo parece evidente que la función en el sistema de planificación podría cumplirse sin que necesariamente se dispusiera previamente de una estrategia que diese a los aspectos de estructuración espacial un lugar importante en el manejo del proceso de desarrollo. Por otra parte, la elaboración y ejecución de ese tipo de estrategias se haría muy difícil sin una reorganización del proceso de planificación siguiendo las líneas propuestas por la planificación regional. Ello no quiere decir que siempre fuese necesario disponer

<sup>1</sup> Véanse J. Friedmann, *Regional development policy. Readings in theory and applications*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1966; J.G.M. Hilhorst, *Regional planning: a system approach*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971; T. Hermansen, “Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework”, en A.R. Kuklinski (ed.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, La Haya, UNRISD Series, vol. 5, 1972; H.G.T. Van Raay, “A case for regional planning and a statement of intent”, *Development and Change*, pp. 1-21, 1970/1971; J. Alden y R. Morgan, *Regional planning: a comprehensive view*, Hill Books, Londres, 1974; e ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974.

<sup>2</sup> ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1976. Véanse también J.G.M. Hilhorst, *op. cit.* y H.G.T. Van Raay, *op. cit.*

<sup>ñ</sup> Véase ILPES, *Boletín de Planificación*, 4-5, 1978.

de un aparato regional global. Eso dependería más bien de la naturaleza de las estrategias y de su grado de comprensión con respecto al desarrollo nacional y a su espacio económico, social y político. En la práctica, ambas funciones pueden considerarse complementarias, reconociéndoles cierto grado de independencia, lo que ha dado a la planificación regional flexibilidad para englobar bajo esa denominación una variedad bastante amplia de programas de desarrollo.<sup>3</sup>

El planteamiento de una función sustantiva en el proceso de desarrollo abría lógicamente la posibilidad de intervenir en él por la vía de las estrategias espaciales. Sobre esa base, pueden apreciarse diferentes interpretaciones de la relación entre el desarrollo como proceso y las estructuras espaciales, que han diferido entre sí en cuanto a objetivos y campos de aplicación. Así pues, la función de planificación regional no quedó atada a un solo conjunto de objetivos de desarrollo, sino que, por el contrario, permitió la adopción de una variedad de ellos que *a posteriori* pueden agruparse en corrientes o doctrinas.

La segunda función se justificaba sobre la base del aumento esperado en la eficiencia del proceso, en términos no sólo de una evaluación de costo-beneficio, sino de un aumento de la capacidad para definir, plantear y resolver los problemas concretos de la población, que se manifiestan en la persistencia y aun agravamiento de diferencias en los niveles de desarrollo entre distintos componentes del espacio nacional. Esta mayor eficiencia se esperaba del incremento de la capacidad para adaptar las políticas nacionales adecuadamente a las características regionales, a fin de aprovechar más racionalmente sus recursos y potencialidades, los que resultaban difíciles de conocer y movilizar desde el nivel nacional. Asimismo sería posible aumentar la participación de las comunidades en la formulación y ejecución de los planes.

El planteamiento de esta función generó preocupación por las estructuras administrativas, por su importancia en la organización de un sistema de planificación de niveles múltiples.

Se llegó a proponer la descentralización administrativa al observar la relativa inflexibilidad y el inevitable "sesgo" central de los sistemas centralizados de toma de decisiones y asignación de recursos en el sector político. Con el cumplimiento de esta condición ineludible para el éxito de las políticas regionales se esperaba obtener una mayor participación de las unidades subnacionales en el proceso de toma de decisiones y por ende una expresión más fiel de sus intereses. La polémica en torno al tema de la descentralización administrativa se ha mantenido candente, sobre todo en cuanto al grado que debe tener.

La reorganización de la estructura de la toma de decisiones se transformó en un objetivo básico de las estrategias regionales. Sin ella era muy difícil que las funciones asignadas a la planificación del desarrollo nacional pudieran cumplirse.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Esta heterogeneidad se aprecia en cualquiera de los trabajos que describen la trayectoria de la planificación del desarrollo regional en América Latina, cf. W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

<sup>4</sup>Casi todos los que han escrito sobre el tema han planteado este asunto reiteradamente. Hilhorst destacó este aspecto al señalar la correlación entre la estructura de la toma de decisiones y los patrones espaciales de desarrollo. (Véase J. G. M. Hilhorst, *op. cit.*)

En síntesis, la función que pretendió cumplir la planificación del desarrollo regional era ampliar y profundizar el proceso de planificación del desarrollo incorporando: a) nuevas variables (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo) y b) un enfoque desagregado del procedimiento de planificación (mecanismo de integración de niveles nacional y local y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias y su ejecución).

Se esperaba obtener una mayor eficacia global y capacidad de resolver los problemas concretos, que afectaban a los componentes subnacionales de las sociedades nacionales.

En definitiva, representaba, una forma supuestamente superior de planificación al poner en el centro de la atención de los políticos y planificadores la preocupación por los efectos de conjunto de una serie de campos de intervención muy separados, destacando niveles subnacionales de integración que por lo general habían escapado a las políticas generadas en sistemas nacionales.

En pocos países latinoamericanos se consolidó un sistema de operación que respondiera a los planteamientos teóricos; un sistema compuesto de varios niveles, que permitiese una coordinación intersectorial efectiva y contara con la capacidad de elaborar, desarrollar y ejecutar estrategias regionales de las características señaladas.<sup>5</sup>

Sin embargo, sobre todo en el decenio de 1960 muchos países latinoamericanos destinaron grandes recursos a los programas orientados a la constitución de tales sistemas, y recibieron para ese efecto considerable apoyo externo.<sup>6</sup> En la mayoría de los casos estos esfuerzos no se desarrollaron plenamente.<sup>7</sup> Y en aquellos en que se obtuvo un grado significativo de ejecución los sistemas regionales no se consolidaron.

Esto por supuesto no significa que no se hayan aplicado políticas de desarrollo regional. Por el contrario, casi todos los gobiernos latinoamericanos las han formulado y se han abocado a la realización de programas regionales.

En la práctica, la introducción de la planificación del desarrollo regional, no llegó a constituir una nueva matriz de procedimientos y objetivos que transformara todo el sistema de decisión, definición de objetivos y asignación de recursos, como habría sido necesaria para que la planificación del desarrollo regional cumpliera las funciones teóricas previstas.<sup>8</sup> La planificación regional constituyó más bien una actividad secundaria, sin una inserción estructural clara. Muchas veces representó un papel conceptual en la proposición de estrategias y políticas que no encontraban una canalización firme en las actividades gubernamentales.

En la práctica sólo algunos aspectos (y muchas veces, sólo parcialmente) pudieron ser incorporados efectivamente a los programas de acción o lograron transformarse en planes específicos. Ello significó que las funciones globales postuladas fuesen dejadas de lado. El objetivo de un sistema global perdió

<sup>5</sup>Hace algunos años podía considerarse que Chile, Perú y Venezuela eran los que más se acercaban a esta concepción.

<sup>6</sup>Véase W. Stöhr, *op. cit.*

<sup>7</sup>En general se desarrollaron más las actividades de elaboración de estrategias globales o formulación de planes que las de ejecución.

<sup>8</sup>Salvo en períodos muy cortos y siempre en la fase de gestación.

entonces importancia y los esfuerzos de planificación regional tendieron a buscarse en operaciones específicas, para las cuales se ensayó una serie de soluciones especiales.<sup>9</sup> En esas condiciones, difícilmente podía la planificación del desarrollo regional servir de instrumento para una modificación sustancial del patrón de desarrollo espacial y la redistribución regional del crecimiento.

En general las iniciativas de desarrollo regional en la periferia que fructificaron fueron aquellas que respondían a las necesidades del desarrollo central, teniendo las consideraciones regionales un lugar secundario. Cosa similar puede decirse de los programas en zonas de pobreza, que se dirigieron más bien a mejorar marginalmente las condiciones de vida, pero casi nunca a generar un proceso de desarrollo.<sup>10</sup> El predominio de esas motivaciones puede comprobarse en cualquier lista de programas regionales. La inmensa mayoría se encuentra con las categorías de aprovechamiento de recursos naturales, afirmación de la soberanía nacional, y alivio de situaciones de extrema pobreza (especialmente rural).

En la práctica la planificación del desarrollo regional no fue un esfuerzo de modificación del patrón del desarrollo sino que al contrario se limitó a apoyar el patrón existente, sea resolviendo los puntos de estrangulamiento que éste presentaba o evitando rupturas críticas en zonas o regiones que pudieran amenazar la estabilidad del proceso nacional, sea desde el exterior (programa de apoyo a zonas fronterizas) o del interior (programas de alivio de la extrema pobreza urbana o rural) en aquellas zonas donde se manifestaba inquietud social.

En parte a consecuencia de lo anterior, los procedimientos de planificación tampoco transformaron el sistema de toma de decisiones, asignación de recursos y planificación en general. Y por lo tanto, tampoco puede decirse que se haya cumplido la segunda función prevista. En algunas zonas, hubo avances importantes más bien en virtud de la extensión y coordinación del aparato central que de sistemas propiamente regionales. En definitiva, la planificación del desarrollo regional, debió "acomodarse" a cumplir un papel instrumental para algunas políticas nacionales que lo requerían.

El resultado obtenido en la práctica fue, con seguridad, condicionado por un complejo conjunto de factores. Una hipótesis, en cierta forma extrema, sería que la planificación regional fue incorporada en las intenciones de los gobiernos más que todo "como una bandera social" sin representar un compromiso político profundo. Y si existía ese compromiso, los gobiernos fueron de corta duración o no tuvieron el control suficiente para realizar sus intenciones. Por otra parte, también podría sostenerse que los objetivos fijados por la planificación regional fueron muy irreales y que ello impidió en la mayoría de los casos que se intentara alcanzarlos en su integridad. Una tercera hipótesis que también ha recibido considerable atención es la de que no fue posible efectuar las transformaciones del aparato planificador y ejecutor que permitieran cumplir las funciones perseguidas por la planificación regional. Desde este punto de vista

<sup>9</sup> Aparecían entonces corporaciones regionales, entidades sectoriales con actividades regionales y asociaciones locales. En cierto sentido esto cierra el círculo. La planificación regional que había comenzado a nivel regional, intenta un enfoque nacional regionalizado y luego se conforma con servir de instrumento de planes nacionales.

<sup>10</sup> Véase W. Stöhr, *op. cit.* y D. Barkin, "A case study of the beneficiaries of regional development", *International Social Development Review*, N° 4, pp. 84-94, 1972.

podría aducirse también, que el desplazamiento del centro de interés de los planificadores regionales desde la planificación de y para regiones hacia un enfoque nacional centralizado y cercano al aparato central (con el argumento de que allí estaban los recursos), aunque les abría nuevas posibilidades, facilitó la toma de control por parte del gobierno nacional y debilitó la posibilidad de que surgiera un verdadero poder regional. Probablemente los tres aspectos se combinaron en alguna proporción que varía según los países.

Cabe preguntarse, además, si han sido sólo las funciones de la planificación del desarrollo regional las que han sufrido esta distorsión, o si la situación se da también en otros campos de la planificación. Ello llevaría a la necesidad de analizar más sistemáticamente la relación entre el grado de control social —tanto en sentido sociopolítico como operacional— en una sociedad y las funciones posibles de un sistema de planificación. Queda la impresión de que esa relación, de la que en teoría todos estamos conscientes, ha sido en la práctica descuidada u objeto de apreciaciones más bien optimistas, y que ello le ha dado a la planificación del desarrollo un "aire de irrealidad" que muchos planificadores, políticos y académicos hoy parecen compartir.

En el caso de la planificación regional esto revestía particular gravedad por cuanto demandaba una creciente complejidad, extensión y profundización del proceso de planificación y que requería de condiciones muy exigentes de orientación, organización y control para su correcto desenvolvimiento.

Si formas menos complejas de planificación estaban enfrentando grandes dificultades en ejercer una influencia real sobre el proceso de desarrollo, no es sorprendente que el intento de montar un sistema regional de planificación revelase en toda su profundidad las consecuencias propias de esta situación, y que ello condujese con mayor o menor rapidez en distintos países a su reducción o abandono.

En esas condiciones, la planificación del desarrollo regional pareció más bien un órgano de la planificación nacional tal y como se había estado practicando, con una forma externa que podría hacerla aparecer como "regional". Se preocupó más de la localización y algunas dimensiones espaciales de las políticas funcionales que de la interrelación entre los procesos de desarrollo y la estructuración espacial. Abandonó así en buena medida aquello que había sido su innovación teórica propia.

#### b) *Los objetivos de la planificación del desarrollo regional*

En el amplio campo definido por las funciones generales de la planificación regional, surgieron diferentes interpretaciones sobre los objetivos que ésta debía proponerse. El diagnóstico que llevó a la planificación del desarrollo regional establecía que el análisis del comportamiento espacial de una serie de variables del desarrollo muestra una tendencia a una concentración constante del proceso, lo que se considera como indeseable por imponer restricciones al desarrollo nacional a mediano y largo plazo y generar desigualdades de ingreso y nivel de vida interregionales.<sup>11</sup> Los objetivos de la planificación regional se definieron

<sup>11</sup> Especial atención merecieron las diferencias entre regiones centrales y periféricas; zonas metropolitanas y ciudades más pequeñas; y éstas y las zonas rurales.

entonces en función de las consecuencias de esta tendencia y se apoyaban en una elaboración teórica explicativa de sus causas.

Si se pudiese plantear un objetivo general ampliamente compartido al que se asocian otros más específicos que registran alguna variedad, podría decirse que es la búsqueda de la redistribución espacial del crecimiento económico, con el propósito de ampliar la capacidad de expansión del sistema global, elevar los niveles de vida, y reducir los desequilibrios detectados en el diagnóstico.<sup>12</sup> Esto se alcanzaría a través de la modernización e integración de las regiones atrasadas y periféricas, tanto en términos socioeconómicos, como sociopolíticos y físicos. Por este prisma pueden encontrarse variantes que destacan algunos problemas o seleccionan algunos mecanismos a los que se les atribuye la virtud de provocar otra serie de cambios asociados.

En algunos casos, por ejemplo, se da importancia a la incorporación de la población a los mercados, en otros a la explotación de recursos naturales, la desconcentración industrial, o el apoyo a regiones deprimidas o áreas problemáticas. La planificación del desarrollo regional debía ser el instrumento para obtener la reorientación buscada, por cuanto el funcionamiento espontáneo de la economía sería incapaz de corregir las tendencias de concentración y desequilibrio, o las correcciones se producirían en un plazo tan dilatado que perdería todo sentido social y político.<sup>13</sup>

La formulación teórica de los objetivos del desarrollo regional era vista en un marco de compatibilidad entre los órdenes regional y nacional, es decir, que las estrategias propuestas, no sólo atenderían a una mejor distribución del ingreso entre diversos tipos de unidades espaciales, sino que también darían al sistema nacional una capacidad mayor de desarrollo.

Así pues, se confiaba en que al alcanzar los objetivos postulados se producirían cambios importantes en el proceso de desarrollo, haciéndolo evolucionar hacia una mayor participación social, mejores condiciones de equidad y nivelación general de las oportunidades abiertas a la población. A menudo se insistió en que esos objetivos eran muy importantes en el caso latinoamericano, ya que esos países se encontraban en una fase de transición en la que debía producirse una reorganización de los sistemas espaciales.<sup>14</sup> Por lo tanto, era el momento preciso para orientar esta transformación y romper las rigideces de organización heredadas del pasado colonial.

Hoy, a la luz de la experiencia, cabe recapacitar si había tal margen de flexibilidad en las estructuras espaciales y si los patrones de ocupación espacial del territorio no estaban ya tan consolidados que requerían un instrumental más radical que el que las estrategias regionales estaban recomendando.

En la práctica, los objetivos de las estrategias de desarrollo regional en América Latina pueden definirse más bien como un subconjunto de los que sustentaba la teoría y fueron además sufriendo un proceso de merma paulatina.

<sup>12</sup>Véanse J.G.M. Hilhorst, *op. cit.*; A.O. Hirschman, *op. cit.*; y J. Friedmann, *op. cit.*

<sup>13</sup>Se suponía en general que aumentaba automáticamente el bienestar social con el crecimiento de la economía por efecto de las transformaciones políticas y sociales que provocaba la aplicación de las estrategias.

<sup>14</sup>Véase J. Friedmann, *op. cit.*

En general, se sacrificaron los objetivos propiamente regionales frente a los nacionales.<sup>15</sup>

En efecto, aquellas partes de las estrategias de desarrollo regional que se transformaron en programas y proyectos concretos fueron aquellas que coincidieron con objetivos nacionales anteriores, o que habían sido definidos prescindiendo del "enfoque regional". Esto parece demostrar que los objetivos de desarrollo regional no lograron transformarse en objetivos nacionales y que, por el contrario, estos últimos se expresaron a través de métodos y formas de organización regionales.

El fenómeno de subordinación de la planificación regional y en el fondo la no aceptación de sus objetivos centrales como objetivos nacionales puede haber tenido su origen en varias razones. Por una parte, la supuesta compatibilidad y aún reforzamiento recíproco con los objetivos nacionales resultaron ser más complicados en la práctica que lo que planteaba la teoría. La existencia de importantes soluciones de transacción a corto y mediano plazo complicó la factibilidad política de los objetivos regionales por cuanto no fue evidente la bondad de los resultados en aspectos significativos desde el punto de vista social y político.

Por otro lado, la supuesta flexibilidad de las estructuras espaciales se basaba en la idea de que había una "fase de transición" del proceso de desarrollo que a su vez se originaba en la concepción de un proceso evolutivo entre las etapas de subdesarrollo y desarrollo cuya validez ha sido puesta en tela de juicio últimamente. Por otro lado, se hacía caso omiso de la estrecha interacción entre estructuras sociopolíticas y económicas y estructuras espaciales y el papel de aquéllas en generar y reproducir a éstas. En síntesis parecía afirmarse que las estructuras espaciales como hechos concretos afectaban las oportunidades y restricciones de desarrollo de las comunidades de los diferentes espacios subnacionales.

En consecuencia no siempre se percibió con claridad el volumen de recursos, ni la amplitud y tipo de medidas necesarias para producir las transformaciones. La apreciación posterior de que los resultados positivos se darían a largo plazo, con una inversión de recursos que afectarían las tasas de crecimiento nacional, y que eran necesarias transformaciones de las estructuras socio-políticas y económicas, planteó el problema en una nueva perspectiva política, que favorecía el abandono o la limitación de los esfuerzos orientados al desarrollo regional.

Por otra parte el diagnóstico de las desventajas de la concentración y de los desequilibrios espaciales del desarrollo provenía de una imagen de este proceso que no siempre coincidía con el estilo de desarrollo, aceptado o impuesto, de cada país. Ello tuvo dos consecuencias importantes. Por un lado las tesis de las estrategias regionales fueron más o menos aceptables según la orientación del proceso general adoptado por cada país.<sup>16</sup> Así, se amplía el campo de acción y la organización de la planificación regional cuando la orientación central del

<sup>15</sup>Véase J.G.M. Hilhorst, *Bottom-down planning in Peru, 1968-1977*, ISS, mimeo., 1978.

<sup>16</sup>Esa orientación se define por un conjunto de aspectos como la adhesión a determinados marcos conceptuales o teorías del desarrollo, la prevalencia de cierto interés de grupo en la definición de objetivos y asignación de recursos y la concepción del papel del Estado en el proceso de desarrollo.

desarrollo nacional se apoya en intereses, teorías y modelos para los cuales son funcionales las estrategias de desarrollo regional.

Cabe advertir la correlación entre los programas de desconcentración y la importancia política de la periferia para determinados movimientos y partidos políticos o las políticas de desarrollo a base del mercado interno y la incorporación de regiones periféricas.

Como efecto de esta misma relación, la factibilidad de los objetivos regionales postulados no sólo varía de un país a otro, sino que en éstos, con los sucesivos cambios de orientación impuestos por el acceso al poder de movimientos o partidos políticos con diferentes proyectos históricos. De ahí que la estabilidad de las políticas regionales fuese bastante precaria y que sus características y profundidad variaran en plazos que impedían que ninguna de ellas se consolidara cuando había verdadero interés político en ejecutarlas.<sup>17</sup>

En ese contexto era por lo demás lógico que los objetivos se fuesen reduciendo al compás de esa incertidumbre y frente a la necesidad de dar estabilidad a los programas de un escenario político cambiante. Por último, cabe también suponer que la forma en que se plantearon los objetivos tuvo importante influencia en este paulatino abandono.

En efecto, por las características propias de la base teórica regional los objetivos generales planteados no permitían identificar las metas concretas sin ambigüedad y en algunos casos era importante toda definición. Así, por ejemplo, un programa de aprovechamiento de recursos naturales ubicados en una región puede ayudar a reducir desigualdades regionales.<sup>18</sup> El que ello ocurra en la práctica depende de una serie de objetivos asociados y de las políticas específicas que se definan para lograr el objetivo final.

La falta de especificidad de los objetivos regionales, tanto en la práctica como en la teoría, es un problema grave que tiene varias consecuencias. Por un lado, hace difícil distinguir entre la situación deseable y lo que dado un horizonte de tiempo, se puede realizar. De allí surge la disculpa empleada muy concretamente de que los objetivos se cumplen a largo plazo, pero sin una idea clara de cuál sería ese plazo. Sin embargo, si el horizonte temporal para la planificación es "T", parece irracional establecer objetivos para un horizonte de tiempo T + n, del cual n es un incógnita. Por otro, el hecho de no prestar mucha atención al grado de detalle, implica también que la situación deseable no se define con más rigor. Debe reconocerse que para ello no se dispone de mucha teoría, salvo algunos modelos normativos de organización espacial los cuales tampoco son demasiado útiles en el contexto latinoamericano.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>En C. Zorro, "Algunas implicaciones económicas de modelos de desarrollo urbano" (*Enfoques Colombianos*, No 7, Fundación Friederich Neumann, Bogotá, 1975) se hace una breve descripción de estos vaivenes en el caso colombiano.

<sup>18</sup>Para aclarar el concepto de desigualdad espacial y regional, véanse J. Hinderink y J. J. Sterkenburg, "Spatial inequality underdeveloped countries and the role of government policy," *TESQ*, vol. 69, No 1/2, pp. 5-16, 1978 y A. Gilbert y D. E. Goodman, *Development planning and spatial structure*, John Wiley, Londres, 1976.

<sup>19</sup>La organización espacial hexagonal tampoco es una solución única. Véase V.C. Eaton y R.G. Lipsey, "The non-uniqueness of equilibrium in the Loschian location model", *American Economic Review*, vol. 66, No 1, pp. 77-93.

La aparente libertad creada por esa falta de especificidad —la ambigüedad entre los objetivos generales y los concretos— produce la falsa sensación de ser un "general todopoderoso, que actúa con completo control y libertad sobre un mapa". Las estrategias regionales a menudo parecen exigir cambios milagrosos en los procesos de desarrollo en el espacio, perdiendo de vista la inercia del sistema.

La relación entre los cambios en los procesos de desarrollo en el espacio y la capacidad funcional del sistema socioeconómico para efectuar estos cambios parece haber recibido menor atención que la que merece.

Por otra parte, el carácter general de los objetivos se relaciona con el carácter de las teorías disponibles en que se apoya la estrategia. Una teoría es un conjunto de proposiciones sobre el comportamiento de un número determinado de variables. Mientras más general la teoría, más difícil establecer un modelo que cuantifique sus proposiciones. La falta de un modelo hace difícil especificar la relación entre variables objetivo y variables de control (instrumentos). Es difícil establecer entonces la eficiencia de la estrategia en términos de los objetivos. En consecuencia hay gran incertidumbre respecto a la coherencia instrumento-objetivo,  $O = f(I, \dots)$  y no se puede establecer con exactitud la dosificación del instrumento. Por ejemplo, ¿cuál debe ser el tipo de incentivo y de qué cantidad o nivel para lograr "x" empleos adicionales en una región?

Esta ambigüedad de los objetivos facilitó el cumplimiento parcial de las estrategias y puede haber sido un factor importante en el proceso de hacer privar los componentes nacionales y subordinar u olvidar del todo aquellos que se referían a los intereses más directos de las regiones. En síntesis, el escaso cumplimiento de los objetivos centrales de la planificación regional y su abandono paulatino, parecen tener su origen en el enfrentamiento en el plano político y operacional entre objetivos de carácter nacional y regional.

Ello puede haberse debido a diversas causas: a) los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran por tanto más funcionales al "estilo de desarrollo" prevaeciente; b) los objetivos del desarrollo regional implicaban plazos y recursos mucho mayores que los calculados inicialmente, con lo cual su puesta en práctica tendió a afectar la situación política de los grupos gobernantes, amenazando su capacidad de retener el poder, ya que era imposible una acción igualmente importante en todas las regiones periféricas, lo que abría el campo a enfrentamientos políticos difíciles de manejar, y los resultados en los plazos normales de gobierno no eran muy aparentes; y c) los objetivos operacionales eran ambiguos e imprecisos. Dejaban un amplio margen de interpretación que facilitó la diferenciación entre planes escritos y programas concretos y dificultaban la identificación de metas concretas y por consiguiente la ejecución de los programas correspondientes.

### c) *La base teórica de la planificación del desarrollo regional*

Corresponde ahora analizar hasta qué punto la base teórica de la planificación regional fue utilizada (y en qué forma) en la elaboración y diseño de estrategias.

Entendemos por teoría regional un conjunto de proposiciones sobre el proceso de desarrollo que comprende variables tanto en la dimensión espacial como temporal. Una teoría regional puede tener distintos grados de amplitud



según el número de variables que incorpore. En rigor debiera ser interdisciplinaria y plantear relaciones entre variables de distintos campos, pero no todas las elaboraciones teóricas trascienden los límites disciplinarios o lo hacen a un nivel de generalidad muy alto. En muchos casos resulta así un poco exagerado hablar de teorías del desarrollo regional. No obstante vale la pena reseñar las distintas corrientes de pensamiento.

Para los fines de este ensayo, bastaría clasificar las teorías del modo siguiente:<sup>20</sup>

— *La teoría del crecimiento regional basada en la dotación de recursos (naturales) regionales.*<sup>21</sup> Esta corriente postula que el crecimiento económico regional es función primordialmente de sus recursos. No se trata sólo de los recursos en sí mismos sino que se reconoce que el acceso a ellos y a los mercados de los bienes producidos con ellos son variables determinantes del crecimiento regional. El proceso de desarrollo regional forma parte de la expansión de una economía central, que incorpora sucesivamente nuevas áreas en la medida que ello le es funcional. La dotación de recursos y su acceso condicionan la forma y el tiempo de incorporación.

Supuestos esenciales de este tipo de pensamiento son que la incorporación a la economía central en todas las circunstancias es generadora de crecimiento regional y que el proceso de crecimiento de la economía nacional se traducirá en una elevación del nivel de desarrollo de la región incorporada.

— *Las teorías del crecimiento desequilibrado.* En esta categoría están las teorías de Myrdal y Hirschman.<sup>22</sup> Parten de la hipótesis de que el crecimiento no se da en forma homogénea en el espacio, sino que tiende a localizarse en determinadas zonas y que las fuerzas del mercado libre tienden a rebasar este crecimiento localizado.

Este fenómeno de concentración en algunas unidades espaciales *A* tiene un efecto perjudicial sobre otras *B*, pero también habrá un efecto positivo, pues la concentración del crecimiento tendrá efectos de difusión. Se considera que la intervención del Estado es necesaria para lograr un efecto neto positivo sobre las unidades espaciales de tipo *B*. Sin embargo, ambos autores difieren en este punto. Mientras Hirschman propone que una política económica deliberada haría posible corregir el desequilibrio para las regiones *B*, Myrdal sostiene que dadas las condiciones de los países pobres (la naturaleza internacional de las relaciones que determinan el subdesarrollo económico y las políticas de *laissez-faire*) la acción del Estado tiende a reforzar el desequilibrio y lleva a una mayor concentración en unas pocas regiones de tipo *A*.

<sup>20</sup> Cabe advertir que no es la intención ni describir en detalle ni criticar las diferentes corrientes teóricas; se trata tan sólo de delinear su elemento más esencial a fin de hacer posible un análisis de las bases teóricas empleadas en la formulación de estrategias.

<sup>21</sup> Véase M. Perloff y L. Wingo, *Natural resource endowment and regional economic growth*, 1961, reimpresso en J. Friedmann y W. Alonso (eds.) *Regional policy, Readings in theory and applications*, MIT Press, Cambridge, Mass.

<sup>22</sup> Véanse G. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959 y A.O. Hirschman, *op. cit.*

— *La teoría de los polos de crecimiento.* Sobre esta teoría se ha escrito en abundancia.<sup>23</sup> El concepto de polo de crecimiento planteado originalmente por un economista francés fue posteriormente apropiado y modificado por una larga serie de autores para una cantidad de fines diferentes, de manera tal que hoy puede observarse cierto cansancio mental con el tema.

Al comienzo no era una teoría regional, sino que se refería a un espacio abstracto. Al popularizarse se la interpretó de manera tal de poderla aplicar a un espacio geográfico.<sup>24</sup> Luego se agregaron a ella en forma normativa variables del desarrollo y cambio social<sup>25</sup> y se combinó con otras teorías como la de difusión espacial de las innovaciones y de la estructura de los sistemas urbanos. A la postre se produjo una mezcla entre los conceptos de polos y centros de crecimiento de tal suerte que hay autores que no estiman necesario diferenciarlos.<sup>26</sup>

— *Las teorías de desarrollo polarizado.* Tomando como punto de partida un modelo de centro-periferia desarrollado en las teorías de la economía internacional y las elaboraciones de los conceptos de polos y centros de crecimiento, autores como John Friedmann y J. Hilhorst desarrollaron a fines del decenio de 1960 marcos conceptuales más completos del desarrollo regional. La tesis central de Friedmann es que la economía espacial se integra a través de la matriz de centros urbanos que actúan como promotores del proceso de desarrollo difundiendo "impulsos" de transformación y crecimiento.<sup>27</sup>

Así pues, la intervención en la estructura del sistema urbano, acompañada de políticas económicas y sociales apropiadas, debería traducirse en un proceso de integración progresiva de la periferia y en consecuencia, en un "acercamiento" entre los niveles de desarrollo de centro y periferia. Se señalaron condiciones para que ocurriese esa integración. Friedmann destaca la necesidad del liderazgo local, capaz de modificar la estructura social existente y de introducir innovaciones, y una distribución del gasto y del ingreso, que permita la generación de una demanda interna regional.

Hilhorst, por su parte, partiendo de tesis similares, centró la atención en la dominación económica, social y política ejercida por el centro sobre la periferia. El proceso de penetración del centro en la periferia es visto desde dos aspectos: la extracción y la distribución. Al mismo tiempo que el centro extrae beneficios netos de la periferia, va provocando un proceso de autoidentificación en ella que hace aparecer una élite regional, al tiempo que aumenta paulatinamente la inte-

<sup>23</sup> Véase D.F. Darwent, "Growth poles, growth centers in regional planning", *Environment and Planning*, vol. 1, Nº 1.

<sup>24</sup> No es claro todavía si debe entenderse como un modelo analógico o como una interpretación locacional de la formulación sectorial. Véase M.J. Mosley, *Growth centers in spatial planning*, Pergamon Press, Oxford.

<sup>25</sup> Véase B.J.L. Berry, "Social change as a spatial process", *International Social Development Review*, Nº 4, 1972.

<sup>26</sup> Véase N.M. Hansen (ed.) *Public policy and regional economic development. The experience of nine western countries*, Bollinger, Campana, Cambridge, Mass., 1974.

<sup>27</sup> El papel de los centros urbanos no se concebía solamente en función de las transformaciones económicas; por el contrario, debían contribuir decisivamente a generar transformaciones sociales y políticas.

gración interna de la región. Siendo así, la periferia iría mejorando progresivamente su capacidad de negociación frente al centro y aumentando su participación en los beneficios del desarrollo.

También se señalaron condiciones para cumplir ese proceso. Era necesario tanto un interés nacional en la región periférica para iniciar el proceso, cuanto determinado nivel de diversificación interna de la periferia para dar lugar a un proceso de crecimiento interno. En un sentido negativo advertía también que una dominación muy fuerte del centro generaría una estructura social muy rígida que obstaculizaría la aparición de una contraélite regional.

El proceso de desarrollo se concibe como una "modernización" (en algunas de sus formas), y posible de alcanzar en América Latina, siempre y cuando se resuelvan determinados problemas y se compensen deliberadamente ciertas desigualdades. La evolución hacia el desarrollo diferiría en algunos aspectos de lo ocurrido en Estado Unidos y Europa pero llevaría a un resultado semejante. De ahí que la planificación regional tenga como funciones esenciales acelerar el proceso e intervenir para producir las compensaciones necesarias. A largo plazo, se estima que el proceso será convergente, siempre que el Estado adopte oportunamente políticas adecuadas. La urbanización es el centro de interés y a través de ella se conforma y organiza la economía espacial. Poco, o casi nada se habla de las relaciones internacionales y su importancia en la configuración de las relaciones internas en el orden regional.

— *El enfoque de la dependencia y el colonialismo interno.* Durante el decenio de 1960, se había venido desarrollando en América Latina una línea de pensamiento que tendía a establecer un nuevo criterio para el análisis de los problemas del subdesarrollo.<sup>28</sup> Según él, desarrollo y subdesarrollo no serían dos fases de un mismo proceso, sino dos aspectos simultáneos propios de un mismo sistema, y recíprocamente explicativos. Este enfoque, aplicado en un principio a las relaciones entre países, fue utilizado también en escala regional. La idea de que el subdesarrollo regional era consecuencia de la apropiación de los excedentes económicos por el centro llevó a la concepción de un verdadero proceso de "colonialismo interno".<sup>29</sup>

A partir de ese punto, se restó importancia a la división de regiones desarrolladas y no desarrolladas para dársele al fenómeno de la estratificación social como factor del proceso de desarrollo.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Véanse A. Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina" en M. Scheingart (comp.), *Urbanización y dependencia en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973; A.G. Frank, "Capitalism and underdevelopment in Latin America", *Monthly Review Press*, Nueva York, 1967; y O. Sunkel, "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE*, vol. I, 1970.

<sup>29</sup> Así como ocurre en el orden internacional. Véase P. González Casanova, "Internal colonialism and national development", *Studies in International Comparative Development*, I, 4, pp. 27-37, 1964/1965.

<sup>30</sup> Véanse M. Santos, *Les villes du tiers monde*, Genin, París, 1971; J. Friedmann y F. Sullivan, "Labour absorption in the urban economy: the case of the developing countries", *EDCC*, vol. 22, pp. 385-413; T.G. Mc Gee, *The persistence of the proto-proletariat: occupational structures and planning for the future of third world countries*, UCLA, School of Architecture and Urban Planning, 1974; D. Barkin, *op. cit.*; y J. Friedmann y R. Wolff, *The urban transition*, Edward Arnold, Londres, 1975.

Las estrategias de polarización y los centros y polos de crecimiento se denuncian como expresión de la teoría y práctica de la acumulación desigual y como instrumentos de dominación espacial, sobre todo por parte de las compañías transnacionales, cuyo papel en el desarrollo ha sido un tema muy discutido en los últimos tiempos.<sup>31</sup> Desaparece la idea de una convergencia (aunque sea a largo plazo y condicional) en la medida en que el subdesarrollo es un efecto estructural del desarrollo en otras regiones o países. Por primera vez el desarrollo regional aparece inscrito en un marco más amplio de carácter internacional y su naturaleza no es diferente de aquél.<sup>32</sup> Por su parte, el problema de las desigualdades es visto más bien como un reflejo de la explotación social entre clases y de las asociaciones entre algunas de éstas e intereses extranjeros.

En conjunto, estas características llevan, al menos inicialmente, a un rechazo casi completo de las teorías y estrategias que hasta entonces habían prevalecido. En el fondo, la planificación regional no estaría sino recreando, en la periferia, el mismo sistema de desigualdad existente en el centro, permitiendo una penetración más profunda de los intereses capitalistas (sobre todo de los países dominantes), acentuando la dependencia de ellos y haciendo más difícil una transformación en el sentido de un auténtico desarrollo.

— Ultimamente han surgido nuevas contribuciones teóricas que pretenden relacionar *el proceso de concentración económica y el desarrollo regional*. Holland y Singer destacan las repercusiones de las estructuras industriales oligopólicas y monopólicas.<sup>33</sup> En la dinámica del proceso de oligopolización surgen empresas líderes cuyas escalas de operación son muy grandes (multirregional y multinacional) y Holland les atribuye un poder mesoeconómico a ellas. Surge también un dualismo regional, en que las empresas líderes de los oligopolios y monopolios están localizadas en la región más desarrollada, mientras en las otras sólo se encuentran las empresas pequeñas y tradicionales. Para romper este dualismo la política económica regional tiene que dirigirse a las empresas líderes de los oligopolios. Sin embargo, los instrumentos tradicionales de la política económica regional no son eficaces por el mismo poder mesoeconómico de esas empresas. Holland propone que los gobiernos traten de controlar a esas empresas directamente.

— Además de las corrientes principales existe un conjunto de teorías y proposiciones *propriamente espaciales*, como las de localización, organización espacial, teoría económica de tamaños de centros y otras. Aunque no son

<sup>31</sup> Véanse J.L. Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", *EURE*, vol. II, 1972; M. Kaplan, "La ciudad latinoamericana como factor de transición de poder socioeconómico y político en el exterior", en M. Scheingart, *op. cit.*; A. Rofmann, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974; y D. Slater, "El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940", *Revista Interamericana de Planeación*, 12, N° 45.

<sup>32</sup> G. Myrdal, *op. cit.*

<sup>33</sup> Véanse S. Holland, *Capital versus the regions*, MacMillan, Londres, 1976 y P. Singer, "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en M. Scheingart (comp.), *op. cit.* Holland limitó su examen a Europa. Para un análisis de la dinámica del proceso de oligopolización más aplicable a América Latina, véase B. Helmsing, *Oligopolio y desarrollo regional*, publicaciones IDER N° 79.003, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979.

propiamente teorías del desarrollo regional, son usadas en las diversas teorías regionales y su importancia en ellas varía según el tipo de interacción que ellas plantean entre el desarrollo y la dimensión espacial.

No todas las teorías expuestas han sido utilizadas en igual proporción para la formulación de estrategias del desarrollo regional. De hecho, algunas no se prestan a dar orientaciones concretas aplicables en un sistema de planificación, como ocurre con las que sostienen que los gobiernos ni están interesados, ni serán capaces de eliminar el problema regional. Lo propio sucede con quienes plantean el carácter estructural de los desequilibrios regionales en las naciones definidas como "capitalistas periféricas y dependientes".

Aunque estos enfoques podrán ser utilizados en la elaboración de diagnósticos, llevan fácilmente a un punto muerto, al exigir condiciones sociopolíticas muy especiales que casi no existen en América Latina. En sus versiones externas llevan más bien a negar el valor de la planificación sin un cambio radical de la sociedad, a saber, la revolución social.

En cambio, las proposiciones de Perloff, Wingo y otros permitían definir un papel para la planificación: el mejoramiento del acceso físico y económico de la periferia para facilitar su integración. En la práctica gran parte de los programas siguieron esta lógica.

Las teorías relativas a los conceptos de polo y centro de desarrollo, desarrollo polarizado y dominación incluían desde su planteamiento la idea de la planificación. Puede incluso afirmarse que buscaban por sobre todo dar sustentación teórica a una voluntad de intervención en el proceso de desarrollo espacial. No puede pues extrañar que una buena cantidad de estrategias se haya apoyado precisamente en esas formulaciones, por lo menos en los textos de los planes.

Por último, las teorías sobre variables puramente espaciales representaron la única base teórica utilizable en la práctica en muchos de los planes propuestos en América Latina.

La concentración en algunas corrientes parece derivar de su mejor adecuación al contexto sociopolítico de América Latina, pero respondió también a otros factores más sustantivos. Esas líneas de pensamiento encajaban bien con el paradigma dominante del desarrollo en los decenios de 1950 y 1960, que incluían la industrialización como estrategia de crecimiento económico, la necesidad de la urbanización y el papel positivo de las ciudades en el desarrollo, la selección de tecnologías de alta productividad, la planificación como instrumento del poder central para dirigir el proceso y el concepto de "círculo vicioso" del subdesarrollo. En esas condiciones, las estrategias de desarrollo parecían no exigir transformaciones estructurales conflictivas, sino que más bien éstas serían consecuencia de la aplicación de las estrategias.

Entre otras dificultades para formular estrategias con las bases teóricas regionales, figura el hecho de que eran en general conceptualmente imprecisas y podían ser objeto de muchas interpretaciones. Además, hay pocos modelos formulados a base de teorías regionales de desarrollo. No es que no haya habido intentos de elaborarlos, pero la mayoría son de compatibilidad económica, más algunas hipótesis de comportamiento. Ello se explica en parte, por su generalidad, pero también por su carácter interdisciplinario que dificulta el proceso de especificación.

Del examen de los programas regionales de América Latina surgen tres observaciones:

1) Gran número no parece tener una estrategia, teóricamente sustentada, que lo ligue claramente con algunos de los cuerpos teóricos de la planificación regional. Se puede hablar de planificación regional sólo porque los programas tienen un enfoque territorial. En este grupo hay gran variedad desde los que son netamente sectoriales (agua, energía, transporte), hasta los que buscan reforzar las economías de ciertas zonas, por razones geopolíticas o sociales, en los cuales la racionalidad de la acción no va más allá del circuito inversión o gasto-empleo-ingreso-empleo.

2) Hay gran cantidad de programas rurales, que van desde la modernización o tecnificación del agro hasta la colonización, pese a la impresión general de que la planificación del desarrollo regional en América Latina ha tenido un fuerte sesgo urbano, consecuencia de la importancia atribuida a la urbanización y la industrialización en la mayoría de las teorías. Queda la impresión de que la teoría como tal ha tenido menos influencia de lo que podría suponerse a primera vista. En una proporción importante la práctica de la planificación regional en América Latina<sup>34</sup> aparece más bien en una posición ecléctica sin una definición clara en su base teórica.

3) En los casos en que se reconocen enfoques teóricos explícitos, éstos corresponden de una u otra manera a proposiciones asociadas con las teorías del desarrollo polarizado, polos de crecimiento y dominación.<sup>35</sup>

Sin embargo, muchas veces no se aprecia si las estrategias son una expresión correcta de las teorías invocadas, o si se limitan a una estrategia de urbanización-industrialización en términos generales. En efecto, varios estudios han señalado cómo los conceptos,<sup>36</sup> y la utilización de los modelos de estrategia propuestos estaban equivocados o eran tan ambiguos como para despertar sospechas sobre su pureza teórica. Más aún, la mayoría de las experiencias muestran que en los proyectos, la distancia entre la teoría y la práctica se acentúa al reducirse éstos a sólo algunos aspectos de los previstos en las estrategias-documentos. Con raras excepciones, hubo considerables diferencias entre la teoría que aparecía como sustentando la planificación regional en América Latina y los proyectos concretos que se ejecutaron.<sup>37</sup>

Toda una serie de críticas apuntan hoy a las dificultades, que aparentemente no fueron advertidas en su oportunidad, de aplicar los conceptos de desarrollo polarizados hasta el extremo de que hoy parece haber consenso en que el concepto mismo es ambiguo. Muchos planificadores creyeron que era aplicable

<sup>34</sup> Importa señalar que nos referimos a la mayor parte de lo que se ha hecho en América Latina con el calificativo de planificación regional y no a unas pocas iniciativas que tuvieron un enfoque teórico definido y que son las que se citan habitualmente.

<sup>35</sup> Esta es la concepción de Hilhorst. (Véase J.G.M. Hilhorst, *op. cit.*, 1971.)

<sup>36</sup> Véanse S. Boisier, *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile, 1971; y *Polos de desarrollo, hipótesis y políticas: estudio de Bolivia, Chile y Perú*, UNRISD, 1972.

<sup>37</sup> Con suma frecuencia, la creación de centros de crecimiento no pasó de ser un incremento marginal de la inversión social, acompañado de la habilitación de terrenos (parques) industriales, de algunas ventajas económicas para el inversionista y otras obras complementarias de infraestructura. Sólo en contados casos esos programas adquirieron la amplitud y estabilidad como para poder ser considerados intentos de complejos industriales, o por lo menos de aceleración de la industrialización.

tanto a las grandes aglomeraciones industriales como a centros pequeños.<sup>38</sup> Tampoco se precisaron el concepto de "crecimiento autosostenido" ni la forma, momento o magnitud en que ello ocurría. El conjunto de medidas o instrumentos a través de los cuales todo el proceso debía iniciarse y sostenerse tampoco pareció tener una definición consistente.<sup>39</sup>

En cuanto a los efectos de difusión del crecimiento hacia la periferia la situación es similar o aún peor. Se esperaban esos efectos pero poco o nada se hacía para que ocurriesen. Así no sorprende que hoy una larga lista de escritores y planificadores consideren el concepto de centro de crecimiento poco útil como instrumento de planificación.<sup>40</sup>

En síntesis, queda la impresión de que si bien los conceptos de polarización, urbanización y difusión eran particularmente atractivos y podían fácilmente transformarse en estrategias generales, presentaban muchas dificultades para su transformación en instrumentos de planificación y de acción.

En consecuencia, las teorías del desarrollo contribuyeron mucho menos a la práctica de la planificación que lo que cabría haber esperado y muchos programas regionales carecieron de ellas casi por completo. Cuando estuvieron presentes en el plano de la estrategia, no tuvieron la capacidad de transformarse en acciones concretas.

## 2. La crisis de la planificación del desarrollo regional

La crisis de la planificación del desarrollo regional en América Latina se basa en su aparente incapacidad para alcanzar los objetivos del desarrollo social y económico y el escaso éxito que ha tenido en transformarse en una práctica coherente y significativa entre las actividades destinadas a acelerar el desarrollo.

Este segundo tipo de crisis merece un amplio análisis porque bien podría ser que no bastase la renovación teórica y estratégica interna de la actividad si no se revisan las condiciones externas de su desempeño, sobre todo los mecanismos de su inserción y operación en un sistema social a la vez político y técnico.

### a) Las causas probables de la evolución de las estrategias de desarrollo<sup>41</sup>

El examen propuesto implica prestar atención a tres aspectos básicos: 1) la racionalidad teórica de la estrategia, que puede ser descrita como la relación

<sup>38</sup>Véanse las estrategias de Chile, Bolivia y Perú, analizadas por Sergio Boisier.

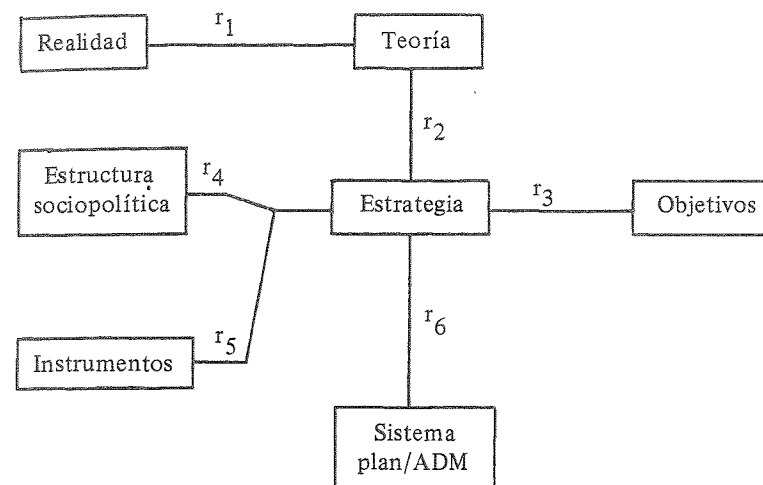
<sup>39</sup>Aparentemente sólo se obtuvo cierto grado de éxito cuando los complejos industriales fueron creados directamente por el Estado o por organizaciones establecidas para tal efecto.

<sup>40</sup>Véanse M.J. Moseley, *op. cit.*; N.M. Hansen, *op. cit.*; J.M. Friedmann y M. Douglas, "Regional planning and development: the agropolitan approach", en *Growth pole strategies and regional development in Asia*, UNRISD, Nagoya, Japón, 1975; A. Gilbert y D.E. Goodman, *op. cit.*; y W. Stöhr y F. Todtling, "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", *Revista Interamericana de Planeación*, 12, N° 45, 1978.

<sup>41</sup>Esta acción se basa en F. Uribe-Echeverría, "Los programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas", *EURE*, 5, N° 15, pp. 9-27, 1977.

entre los objetivos, la estrategia y su base teórica; 2) la factibilidad de su ejecución que comprende dos condiciones: la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables y que las acciones previstas sean operacionalmente factibles; 3) la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de las acciones de todas ellas o de subconjuntos específicos.

El gráfico *infra* resume la serie de relaciones implícitas en los tres tipos de interacciones mencionadas.



En el gráfico se identifican seis relaciones cruciales. La primera ( $r_1$ ) especifica que la teoría en la cual se sustenta la estrategia debe ser una interpretación válida de la realidad y por tanto se denomina relación de validez; la segunda ( $r_2$ ) implica la necesidad de coherencia entre estrategia y teoría (relación de consistencia); la tercera ( $r_3$ ) —la eficacia— implica que en el marco de la teoría es posible demostrar que los objetivos pueden ser alcanzados por la aplicación de la estrategia; la cuarta y la quinta ( $r_4$ ) y ( $r_5$ ) son dos relaciones de factibilidad (política y operacional), es decir que la estrategia puede ser aceptada y además aplicada en el marco institucional; y la sexta relación ( $r_6$ ) implica que la estrategia es suficiente y eficaz para orientar la acción de las instituciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel o tipo de objetivo que cada uno debería cumplir.

Así pues se concibe una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas.

Para mayor claridad en lo que sigue se ha optado por analizar estas relaciones en los tres conjuntos definidos al comienzo.

i) *Teorías, estrategias y objetivos.* Una estrategia supone necesariamente una teoría que la origina y le proporciona su base conceptual. La teoría relaciona los objetivos (efectos) con las intervenciones (causas). De este modo es posible demostrar que si las intervenciones postuladas se llevan a cabo, los

objetivos perseguidos serán alcanzados. Como consecuencia de lo anterior, la relación de consistencia entre un marco conceptual (teoría-modelo-hipótesis) y la estrategia es la primera indicación de su eficacia eventual aunque no siempre puede tomarse como una prueba suficiente.

Por otra parte, la necesaria relación de consistencia no es una característica intrínseca en toda estrategia, puesto que por definición ésta representa una interpretación de esta teoría o modelo y por consiguiente está sujeta a variaciones, a veces difíciles de detectar. Ello ocurre en función de varios aspectos característicos de toda teoría y de la manera en que ellos perturban la elaboración de una estrategia. En realidad una estrategia es una interpretación de la teoría o el modelo en el sentido de que los requiere para postular cierto número de intervenciones que están dirigidas a alcanzar objetivos específicos. Naturalmente estos objetivos pueden ser diferentes para cada estrategia. Así pues, una teoría puede dar origen a varias estrategias según los objetivos que puedan postularse. Para cada una de ellas habrá una racionalidad propia enmarcada en la teoría, pero no equivalente a ella. Esa racionalidad deberá ser una proposición específica y explícita para hacer posible un control de consistencia.

El proceso de elaborar una estrategia a partir de una teoría presenta no pocas dificultades. En primer lugar, una teoría no constituye nunca un cuerpo de proposiciones igualmente definidas, ni con el mismo grado de confiabilidad, en todas sus partes. En muchos casos, segmentos de la teoría son en verdad nuevas hipótesis y por tanto su uso en el diseño de una estrategia introduce un alto grado de incertidumbre. Por otra parte, es en cierta manera lícito, y hay muchos ejemplos de ello, que una teoría defina variables cuya interpretación concreta es muchas veces difícil, cuando no imposible. Para hacer operable una estrategia estas variables deben ser identificadas completamente y en muchos casos es posible que en este proceso se pierda buena parte, cuando no toda, la definición originalmente incorporada en la teoría.<sup>42</sup>

Asimismo una teoría por no ser completa frente a la realidad, deja fuera relaciones entre las variables consideradas. En la práctica, estas relaciones o variables excluidas existen y condicionarán los resultados alcanzados por la ejecución de las acciones postuladas. En consecuencia, habrá siempre un grado apreciable de incertidumbre en los resultados por esta causa: por ello se postula la necesidad de evaluación y retro-alimentación permanentes en el proceso de ejecución.

Sin embargo esto no es fácil, por cuanto depende de la capacidad de obtener y procesar la información útil en un plazo oportuno. Como el tiempo de reacción de las variables suele ser muy diferente y el conocimiento de estos rezagos es muy primitivo, la evaluación de esta información es sumamente compleja y puede inducir a multiplicidad de errores. Por último, si bien a una teoría puede bastarle el planteamiento de relaciones cualitativas y el sentido general que tienen, la aplicación de instrumentos se realiza siempre en un marco cuantitativo y por ende la definición de metas concretas para la aplicación de instrumentos está también afectada a un alto grado de incertidumbre.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Así se ha recortado a los centros de crecimiento varios atributos esenciales y se han reducido a un complejo industrial y sus efectos sobre una matriz I-O.

<sup>43</sup> Por ejemplo, ¿cuál es el tamaño de ciudad en que se obtiene un valor significativo de las economías de escala o la aglomeración? ¿cuál es el monto de los subsidios necesarios para provocar un proceso de desconcentración?

Pero la sola congruencia entre teoría y estrategia no es suficiente para garantizar que se alcancen los resultados apetecidos. En efecto, para que ello ocurra en la práctica es preciso que la teoría en la cual se apoya sea una interpretación válida de la realidad y en especial de la ley de cambio de esa realidad. Por consiguiente la estrategia está también condicionada a la validez de la teoría en las condiciones específicas en que se aplicará.

El problema de validez de la teoría frente a la realidad por planificar tiene una serie de connotaciones que vale la pena examinar en más detalle. Debe considerarse que en el proceso de planificación rara vez las teorías y los modelos que se utilizan han sido desarrollados para los sistemas que se pretende planificar y que, por el contrario, éstos provienen por lo general de otros sistemas de la misma clase o aun de clases distintas. Podría argumentarse que una forma posible de comprobar la validez de una teoría a fin de legitimar su uso en la formulación de estrategias pudiera ser la comparación entre la realidad en que fue generada y aquella en que va a aplicarse la estrategia. Ello puede llevar a la necesidad de adaptar teorías y modelos como paso previo a la elaboración estratégica, cosa que raras veces ocurre en el proceso de análisis que los planificadores desarrollan para fundamentar sus planes.

Por otra parte, las limitaciones de los procedimientos normales son tales que el análisis preliminar de un plan no suele alcanzar una profundidad teórica muy grande y suele excluirse. Durante esa etapa se utilizan más bien técnicas analíticas, las cuales a su vez han sido diseñadas en el contexto de una teoría. Su dependencia *a priori* de un marco teórico hace que con toda seguridad la imagen que surja del análisis sea consistente con la teoría que sustenta el método analítico. Esta circularidad de la relación hace que los planificadores difícilmente puedan llegar a confrontar verdaderamente teoría y realidad y tiende a debilitar la posibilidad de evaluar la pertinencia de la teoría que da origen a la estrategia.

El análisis presentado parece mostrar un camino en la elaboración de estrategias de desarrollo lleno de dificultades y que requiere gran capacidad teórica y analítica. En la práctica la mayoría de estas dificultades no son ni siquiera afrontadas y más bien se soslayan utilizando modelos de estrategia cuya pertinencia y eficacia son desconocidas y cuyos efectos reales, sobre los cuales los documentos no dejan lugar a dudas, deberían entenderse como altamente inciertos. Por añadidura, un procedimiento muy socorrido es el de presentar la estrategia en un grado de generalidad tal que parece hacerla evidente, pero ello implica hacer caso omiso de la incertidumbre y reducir su utilidad como orientación para la formulación de planes y programas.

ii) *Estrategias y ejecución.* La corrección o incorrección teórica de una estrategia no es suficiente para definir su aplicación o abandono y por lo tanto no constituye una garantía de que los objetivos serán alcanzados. El problema de la ejecución puede analizarse desde dos puntos de vista distintos pero relacionados entre sí. Por una parte, toda estrategia de desarrollo constituye un documento político en el sentido de que define una orientación para el proceso de desarrollo, fija objetivos sociales y toca los intereses de los diversos grupos que componen la sociedad al asignar recursos y generar transferencias entre ellos. Por otra, la ejecución de una estrategia exige un conjunto de decisiones sociales e individuales, por lo que es razonable suponer que en el acto de decidir la

aplicación de las medidas previstas, los diversos grupos sociales movilizarán su poder social efectivo para apoyar o rechazar la decisión.

Por ello sería legítimo deducir que la ejecución dependerá de su aceptación por un conjunto de fuerzas sociales capaces de controlar directa o indirectamente los recursos necesarios. La aceptación política de la estrategia no puede plantearse sólo frente a los fines, sino que en muchos casos la divergencia puede establecerse frente a los medios, aunque los objetivos sean en principio aceptables. De este modo, la sola aprobación socio-política de una estrategia global tampoco podrá garantizar todo su proceso de ejecución. En realidad la validación de su factibilidad política se producirá a lo largo de todo su período de ejecución a medida que vayan poniéndose en juego los diversos instrumentos previstos.

La aplicación de estrategias como parte del proceso de planificación no puede ser vista fuera del sistema político. Este representa la más alta esfera de poder en la sociedad y en él se toman decisiones que obligan a toda la sociedad. "La fuerza legítima es el hilo que corre a través de los insumos y de los productos de un sistema político, dándoles sus características específicas y su coherencia como sistema."<sup>44</sup>

Pero el sistema político tiene un límite y se encuentra inmerso en el medio social que es al mismo tiempo la fuente de los recursos y las restricciones que operan en el proceso de decisión política. Influye sobre el sistema político a través de los dos insumos principales —demanda y apoyo— y a su vez es afectado por los productos del sistema —políticas, decisiones y acciones. Los productos del sistema político no pueden ser considerados como la culminación de un proceso interno sino más bien como una transacción entre el sistema político y su medio ambiente. La lógica de esta formulación aparece evidente cuando se considera la relación entre los insumos que el sistema procesa. En efecto, es precisamente a través de la satisfacción de ciertas demandas que el sistema político recibirá apoyo. Como por otra parte la necesidad de obtener el apoyo de los diversos grupos sociales es diferencial, el sistema político tenderá en general a procesar con prioridad las demandas de aquellos grupos que están en mejores condiciones de amenazar su estabilidad.

La imagen que surge del planteamiento anterior es, en consecuencia, la de un proceso en el que la factibilidad de las decisiones políticas depende a todos los niveles de ejecución, de la interacción entre el sistema político y el medio social, en el cual el sistema gubernamental y administrativo como eje del sistema está sometido a la presión de ese medio ambiente. La puesta en práctica de un curso de acción preestablecido será muy sensible a la correlación de fuerzas sociales frente a aspectos concretos de la estrategia, y es por ello que raras veces ésta puede aplicarse en su integridad.

Un segundo aspecto es la factibilidad operacional. En efecto, aun suponiendo un consenso sobre la conveniencia de aplicar determinada estrategia, ello será posible sólo si existen los instrumentos y recursos necesarios así como la capacidad administrativa y de organización para su utilización eficiente. En sus aspectos operacionales, la ejecución puede plantearse como un proceso dinámico y continuo de toma de decisiones que implica un número de etapas o subproce-

<sup>44</sup>Véase G. A. Almond y J. Coleman, *The politics of developing areas*, Princeton University Press, Princeton, N. Y., 1960.

sos relacionados y retroalimentados entre sí. Este proceso se lleva a cabo en los diferentes niveles del sistema político-administrativo y por conducto de diferentes instituciones y unidades del sistema que operan en los diferentes niveles. Teóricamente, una estrategia especifica un papel que la totalidad o un subconjunto de estas instituciones deberían cumplir. Para que cada una de ellas esté en condiciones de desempeñarlo correctamente debe reunir una serie de condiciones, a saber: 1) autoridad, o poder legítimo para formular las políticas, tomar decisiones y ejercer control sobre ellas en el campo que le corresponde; 2) recursos (financieros, humanos, y materiales) para ejecutar las acciones correspondientes a las decisiones adoptadas y así alcanzar los objetivos perseguidos; y 3) información o canales de comunicación que le permitan conocer el estado del sistema sobre el cual opera y retroalimentar la respuesta del sistema a sus políticas, decisiones y acciones con respecto a la obtención de los resultados. Estos tres requisitos están relacionados y podría decirse que cualquier limitación en uno implicará restricciones sobre los demás.

Buena parte de las actividades esperadas de cada uno de estos organismos no puede considerarse en el marco de una estrategia como independiente de los demás. Por ello se requerirá además capacidad de coordinación, para hacer posible la complementación de los diferentes productos en función de los objetivos comunes. La coordinación en una estrategia de desarrollo contiene tanto aspectos funcionales (niveles y tipos de objetivos) como espaciales (localización) y temporales (programación). Este aspecto, tan difícil de alcanzar en la aplicación de una estrategia es esencial en la medida en que la alteración del perfil funcional, de las configuraciones espaciales o de las secuencias temporales, puede desvirtuar totalmente los resultados finales.

Otro aspecto que no puede dejarse de lado es el hecho de que aun cumpliendo los requisitos anteriores y habiendo al menos teóricamente la autoridad, los recursos, la información y la capacidad de coordinación, los resultados finales estarán condicionados por la eficiencia interna de cada una de las instituciones en generar los productos esperados a un costo razonable. Ello supone la existencia de una capacidad de gestión eficiente, sin la cual la sola racionalidad de la estructura administrativa y ejecución no podrá garantizar la aplicación de ninguna estrategia de desarrollo.

iii) *Estrategia, acción y sistemas de conducción.* El tercer aspecto que tiene una incidencia en la eficacia probable de una estrategia de desarrollo se refiere a su capacidad de servir de orientación para la acción. En realidad una estrategia tiene que proveer un marco suficientemente explícito y preciso como para que las diferentes unidades de ejecución puedan identificar su papel y los objetivos que les tocaría cumplir. Ello implica no pocas dificultades en la medida que tanto la estrategia como las unidades de ejecución pueden presentar deficiencias. La estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. Asimismo y por la complejidad inherente a la coordinación administrativa, las entidades ejecutoras no siempre participan en la elaboración y por consiguiente no están suficientemente comprometidas de la racionalidad de la estrategia como para dar una orientación adecuada a su trabajo.

El problema central parece estar en el hecho de que una estrategia raras veces puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. En la práctica, siempre hay considerable latitud y grados de libertad para que los diferentes niveles y sectores definan sus propios programas de acción.<sup>45</sup>

Parecería entonces que los atributos básicos de una estrategia fueran la facilidad con que pueden entenderse y su especificidad. Pero no basta que quienes deben ejecutarla la entiendan correctamente; también deben identificar los papeles específicos que les tocará cumplir. Este problema, como es natural, tiene dos aspectos, por cuanto implica que cada institución debe contar con el tipo y cantidad de recursos humanos que puedan interpretar correctamente los planteamientos generales. En general ello no bastará y lo más probable es que se obtenga la necesaria capacidad de comprensión sólo con una participación desde la gestación de la estrategia.

Por especificidad se entiende la formulación en términos no ambiguos con respecto a las variables efectivamente controladas o controlables por el aparato ejecutor, definiendo criterios que permitan su aplicación correcta.

En síntesis, mientras más general sea el tratamiento de los conceptos, criterios y objetivos en una estrategia y más refinados sean éstos, menos probabilidades habrá de una actividad coherente por parte de las numerosas instituciones que suelen estar implicadas en este tipo de operación.

b) *Desconexión entre la formulación teórica y la aplicación en la práctica de las estrategias de desarrollo regional*

La corrección teórica de las estrategias de desarrollo regional intentadas o aplicadas en América Latina con respecto a los objetivos de desarrollo no constituye la preocupación central de este ensayo. Al respecto, existe ya una serie de evaluaciones y documentos críticos que tratan este tema desde diversos ángulos.<sup>46</sup> Por otra parte, la influencia real de las teorías del desarrollo regional en la práctica de la planificación parece haber sido escasa. Por ello, hemos decidido centrar la atención en los problemas de la ejecución, con el argumento de que aunque fuese posible, en teoría, formular estrategias más correctas, siempre quedaría la duda de si ellas serían posibles de aplicar, y por lo tanto es necesario un análisis más sistemático de las condiciones políticas y operacionales, al margen de las cuales cualquier estrategia podría no ser atinada.

i) *La factibilidad política.* En muchos artículos y documentos se suele señalar que habría existido escasa "voluntad política" de los gobiernos latinoamericanos para ejecutar vastos programas de desarrollo regional como los que se identificaron en las estrategias nacionales. Ese concepto no es siempre claro y menos claras son aún sus connotaciones.<sup>47</sup> Las bases teóricas en que se asientan

<sup>45</sup>De ahí que muchas veces se haya recomendado crear entidades que absorban los papeles funcionales de gran cantidad de ellos. En la práctica, se ha traducido en luchas burocráticas y en la duplicación de funciones que han terminado por paralizar ambos sistemas.

<sup>46</sup>Véase *supra* la nota de pie de página 40.

<sup>47</sup>Por ejemplo ¿implicaría que serían necesarios otros tipos de gobierno para que fuera aceptada la planificación del desarrollo regional? ¿Bastaría con un replazo de los grupos que ostentan el poder estatal? Esta falta de voluntad política ¿debe entenderse

las estrategias recomendadas en América Latina correspondían en general a la corriente que aboga por la acción "desarrollista" de los gobiernos. En lo ideológico, por lo tanto, estas estrategias no tenían por qué encontrar una resistencia *a priori*. Tampoco sería fácil argüir que toparon con la oposición de intereses internacionales —en esencia las compañías transnacionales— si, como se ha sostenido en varios documentos, había una clara funcionalidad de ellas con sus intereses. Finalmente, si su aplicación (como también se ha sostenido) sólo reprodujese en la periferia las mismas condiciones de desigualdad existentes, no habrían provocado resistencia por parte de los grupos interesados en el *statu quo*. De hecho entonces, estas estrategias parecen presentar un aspecto favorable a su amplia acogida por los sistemas de gobierno.

En lo que toca a los objetivos, tenían una clara orientación hacia el mejoramiento de la equidad social, al postular la necesidad de propender a una mejor distribución espacial de los niveles de desarrollo; se mantenían en la práctica dentro de los estilos de desarrollo dominantes; y eran funcionales a los intereses de los grupos y las fuerzas que les habían dado forma. Difícilmente podría concebirse una situación más favorable y, sin embargo, el análisis anterior parece mostrar que en la práctica el grado de ejecución de esas estrategias nacionales fue muy bajo.

No es fácil explicar esta aparente contradicción y, por lo tanto, nos limitaremos a plantear algunas hipótesis a manera de preguntas, en espera de respuestas. Examinemos primero las hipótesis posibles en el supuesto de que las estrategias eran políticamente aceptables.

La primera hipótesis podría ser que existiendo factibilidad política, fueron razones de otra índole las que impidieron su aplicación masiva. De hecho hubo importantes problemas operacionales. Sin embargo, podría afirmarse que esos problemas se podrían haber resuelto si hubiere sido suficientemente fuerte la motivación política y por lo tanto esta explicación siempre tiene cierta precariedad. Una segunda hipótesis podrá ser que la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo regional no se frustró a nivel ideológico, sino más bien en el plano de los intereses y posibilidades de manejo de las situaciones políticas a corto plazo. En esta perspectiva podría argumentarse que los gobiernos perdieron interés en la aplicación de estas estrategias por su baja funcionalidad a corto plazo para el mantenimiento y captación del apoyo social y político necesario para conservar el poder gubernamental. Ello habría ocurrido al advertirse que era casi imposible no concentrar los esfuerzos en una o muy pocas regiones, si se quería obtener resultados concretos en plazos más o menos razonables, dada la restricción de recursos. Por otra parte, los intentos de desconcentración del desarrollo pasarían por una etapa de plazo indefinido en la cual los resultados serían poco notables, y tendrían el efecto de disminuir las tasas de crecimiento nacional. Ambos aspectos, tenderían a generar un problema político de proporciones al desatar expectativas y presiones imposibles de satisfacer de los grupos regionales no favorecidos; al mismo tiempo que la capacidad de crecimiento nacional mostraría tendencias desfavorables.

como de origen ideológico? ¿o en un contexto de lucha política y de intereses entre diversos grupos de ideologías similares?

Una consecuencia previsible de esa situación sería la alienación del apoyo de diversos tipos de grupos y fuerzas políticas que amenazarían la probabilidad de conservación del poder de los movimientos y partidos gubernamentales. La previsión de esas dificultades habría hecho optar a los gobiernos por metas nacionales globales y abandonar total o parcialmente las estrategias nacionales de desarrollo regional.

Otra hipótesis, tal vez complementaria de la anterior, sería que una vez abandonados en general los objetivos propiamente regionales, aquellos programas de carácter nacional localizados en ciertas regiones encontraron dificultades, por el consiguiente desinterés de los grupos regionales en la medida en que aquellos no respondían a sus necesidades e intereses. Si se consideran ambas dimensiones en conjunto, se tiene una situación en que el poder central perdió interés en los programas propiamente dirigidos a objetivos regionales y los grupos regionales no se identificaron con los objetivos y los efectos de los proyectos de carácter nacional en sus regiones. No resultaría pues sorprendente encontrar que el campo de la planificación del desarrollo regional haya perdido mucho de su capacidad real de desarrollarse.<sup>48</sup>

En el supuesto de que en la práctica no existieron condiciones políticas favorables, la primera hipótesis sería de que los grupos dominantes, en parte confundidos por la exposición de motivos de las estrategias regionales, las entendieron como atentatorias para sus intereses. Habría un error de cálculo y una incompreensión de los verdaderos efectos que tendrían esas iniciativas. Esta es una hipótesis difícil de comprobar, dada la naturaleza de la información necesaria. La segunda sería de que aun cuando las estrategias recomendadas no fuesen capaces de una reorientación completa de los procesos de desarrollo hacia una forma más igualitaria, sí podrían haber generado algunos cambios más o menos marginales en el sentido de ampliar en términos relativos las oportunidades de algunos grupos, más allá de lo que sería posible sin la aplicación de esas estrategias, y que así lo advirtieran los intereses dominantes. De ser sostenible esa hipótesis implicaría un ligero cambio en la forma de evaluar la funcionalidad de la planificación del desarrollo regional frente a objetivos de desarrollo más igualitarios. En efecto, sería necesario reconocer su capacidad para producir algún mejoramiento en el sentido mencionado y en condiciones políticas determinadas.<sup>49</sup>

Por último, es probable que la relativa inestabilidad política haya representado un papel de alguna importancia, al hacer más renuentes a los gobiernos centrales a comprometerse en proyectos de gran envergadura y generar el rechazo de planteamientos anteriores para evitar su identificación con gobiernos pasados. Este aspecto, que sin duda complementa algunas de las causas descritas, por sí solo no sería suficiente para justificar la escasa ejecución de las políticas regionales.

<sup>48</sup> En ello puede haber tenido importante influencia la transformación de la planificación regional en una actividad de carácter nacional cercana a los centros de decisión, donde predominan los objetivos macroeconómicos.

<sup>49</sup> Este es un punto importante, por cuanto el trasfondo político es una realidad que escapa a la práctica profesional de los planificadores. Ello no invalida las críticas a los intentos de formular estrategias teóricas para otras condiciones ideológicas o políticas.

ii) *La factibilidad operacional.* El análisis de la factibilidad operacional de una estrategia de desarrollo tiene dos dimensiones: depende del desarrollo y capacidad del sistema de ejecución en términos de sus atribuciones legales, recursos (de varios tipos), información, coordinación y estructuración funcional y también de la posibilidad de aplicación de la estructura conceptual de la estrategia.

Sin embargo, para examinar los problemas operacionales que pueden haber causado la debilidad y deficiencia de la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo regional en América Latina es preciso relacionarlos con las hipótesis sobre factibilidad política. De aceptarse que las estrategias intentadas no contaron con factibilidad política, no sería ni atinente ni posible formular hipótesis sobre el problema de la operacionalidad.

Las hipótesis que pueden formularse serían las siguientes:

En primer lugar, el desarrollo de las funciones de la planificación regional en el marco de las actividades del gobierno exigía un aparato de planificación más complejo y un proceso de mayor profundidad que el que se podía dar en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta podría haber sido una causa de que la práctica de la planificación regional resultara inoperante y que a la postre se abandonaran o transformaran sus funciones teóricas. Podría aducirse que fue la incapacidad técnica de organizar y hacer funcionar un sistema tan complejo y exigente la que provocó los problemas principales, como parecerían demostrarlo los continuos informes sobre la ineficiencia y la inadecuación de los sistemas administrativos. Pero hay que admitir que muchos países desplegaron grandes esfuerzos por establecer esos sistemas y entrenar su personal y que contaron con considerable apoyo y asistencia externas. O bien podría argüirse que, existiendo teóricamente capacidad técnica suficiente para generar y operar esos sistemas, ellos no pudieron adquirir algunas de las características esenciales necesarias para cumplir sus funciones. Como ejemplo podrían señalarse la descentralización del poder de decisión y la redistribución funcional que tropezaron con la resistencia del poder central quien no se resignaba a perder parte importante del control que ejercía sobre la toma de decisiones sobre el uso y asignación de recursos. Así también, habría habido intereses muy consolidados en las instituciones burocráticas que impidieron la necesaria reasignación de funciones para permitir un enfoque más integrado en el diseño y ejecución de las iniciativas. En un plano más general sería también posible plantear que las exigencias de organización y sobre todo de control de los recursos que requería la aplicación del tipo de estrategias recomendadas escapaba a las posibilidades reales de los tipos de sistemas político-administrativos que predominan en América Latina. Ello vendría a plantear el debate en términos de la inadecuación entre los estilos de planificación que implícita o explícitamente orientaron el diseño de los sistemas propuestos, y el grado de control o conducción que el Estado podía movilizar efectivamente dentro de los parámetros sociales y políticos de los países. Este aspecto, insuficientemente explorado, a nuestro juicio, y objeto de apreciaciones más o menos optimistas requeriría sin duda de una reevaluación de los papeles posibles de la maquinaria estatal para una determinada configuración de las estructuras sociales, económicas y políticas, así como un examen e investigación más profundos de otros métodos y de la posible participación de otras fuerzas sociales en el proceso de identificación, planificación y ejecución de programas y



proyectos de desarrollo. Lo que hay que dirimir es hasta qué punto sería posible aplicar estrategias como las planteadas por la planificación regional con una metodología diferente de ejecución o si ellas sólo serían viables con cambios radicales en las estructuras básicas de la conducción social.

Por otro lado, podría también suponerse que, al margen de los problemas de los sistemas a través de los cuales se suponía debía producirse la aplicación de las estrategias, estas últimas eran en sí mismas poco operacionales. Podría suponerse que la capacidad de entender las consecuencias prácticas de los conceptos utilizados estaba restringida a grupos de planificadores con gran preparación teórica que trabajaban en las instituciones centrales encargadas de la formulación de las estrategias, pero que esa capacidad era mucho menor en las instituciones que tenían a su cargo la ejecución. Si a ello se agrega el supuesto de que en la mayoría de los casos las relaciones entre ambos tipos de instituciones eran más o menos remotas y con escasa o ninguna participación de estas últimas en las tareas de las primeras, podría concluirse que eran muy escasas las posibilidades de obtener una coherencia satisfactoria y de alinear a las instituciones de ejecución en las orientaciones estratégicas.

También cabe destacar las deficiencias internas propias de las estrategias, cualquiera fuera la capacidad teórica o técnica de los equipos planificadores. Así, por ejemplo, la confusión más o menos generalizada en torno a la idea de polo o centro de crecimiento (o desarrollo), su ambigüedad y su resistencia a ser descrito en términos de variables concretas, y la naturaleza y manipulación de fenómenos como la difusión, modernización, e internalización de impactos indirectos se han traducido en dificultades muy grandes para elaborar instrumentos de cálculo o modelos que presenten una identificación satisfactoria del tipo y profundidad de las intervenciones necesarias para producir los efectos esperados en las magnitudes preestablecidas. Ello se ha traducido también en una escasa comprensión por parte de muchas instituciones asociadas en el proceso de ejecución lo que parece haber contribuido a la distorsión de los resultados y al incumplimiento de los objetivos. Sin una orientación clara para su acción, estas instituciones con frecuencia podrían haberse resistido a orientar sus actividades en el sentido propuesto por las estrategias o no haber sido capaces de seguir esa orientación.

### c) *Consideraciones finales*

El objetivo central de este ensayo ha sido poner de manifiesto la preocupación por la incapacidad aparente de la planificación regional para representar un papel práctico importante entre las actividades encaminadas a orientar los procesos de desarrollo nacional. Esta escasa influencia no implica que no haya habido esfuerzos y que no se haya ejecutado gran número de "programas regionales". Nuestro planteamiento es que ha tenido escasa influencia porque sus funciones teóricas se han visto desvirtuadas a consecuencia de la subordinación de sus objetivos a los de carácter global. De hecho la planificación del desarrollo regional aportó más bien metodologías y procedimientos de operación para ejecutar proyectos de desarrollo de índole nacional, pero no representó un nuevo punto de vista que incorporara las tesis centrales de la planificación del desarrollo regional en la orientación global de la acción en el plano nacional.

Así, haciendo alusión al título de este documento, pareciera ser que la planificación del desarrollo regional en América Latina ha sido más bien una teoría que una práctica o al menos que esta última ha diferido considerablemente de la primera. Dejando de lado la propiedad y validez de la teoría y las estrategias postuladas por esta actividad frente a los objetivos de desarrollo que se han planteado en años recientes, nos hemos centrado en el examen de los factores que pueden haber influido en la situación descrita. Las relaciones entre realidad-teoría-estrategias y objetivos han sido probablemente las que mayor atención han merecido, pero las mejorías o reformulaciones en este sentido no asegurarían necesariamente que se pasase de la teoría a la práctica. Ello no implica desconocer su importancia para el futuro de la planificación del desarrollo regional, sino tan sólo llamar la atención sobre otros problemas de igual importancia.

En ese empeño, hemos tratado de formular unas cuantas hipótesis que más que todo deben entenderse como una colección de preguntas, y no en un sentido absoluto ni excluyente. Es más que probable que ninguna de ellas por sí sola pueda explicar la situación, y que sea más realista imaginar combinaciones de ellas. Dada la diversidad de condiciones imperantes en América Latina, es también posible suponer que el peso relativo de cada una variará en los diversos países y épocas.

Sería interesante un examen de las situaciones propias de cada país y en especial de los que han desplegado mayores esfuerzos en este campo. Esto no suele ser fácil y requerirá una gran labor de investigación, que se justificará en la medida en que una estrategia eficiente de desarrollo no pueda concebirse en abstracto, independientemente de las condiciones políticas y operacionales que hacen factible su aplicación.

Sin esa condición, la planificación del desarrollo regional, como cualquier otro tipo de planificación del desarrollo, seguirá siendo más bien una teoría que una práctica.