

EL DESARROLLO ECONOMICO:

Sus Implicaciones Regionales

Thomas A. REINER *

Hay dos características del desarrollo que merecen una mayor atención que la que han tenido en el pasado. La primera es que los programas dirigidos a anular las causas del sub-desarrollo y las vías a través de las cuales se pretende provocar los cambios son representados casi exclusivamente en términos económicos tal como se sugiere cuando se acepta ampliamente la frase "desarrollo económico" para referirse a un proceso con, sin duda, más amplias ramificaciones. La segunda es que existen insuficientes eslabones de unión entre la planificación nacional y los niveles local y regional de la planificación. La separación aparece principalmente en materia de las orientaciones profesionales y de las estructuras administrativas.

En este trabajo se discutirán algunas conexiones básicas y algunas explicaciones comunes de las implicancias que tales cuestiones tienen con respecto a la sociedad en su conjunto. Además se tratará de explorar, dentro del mismo contexto, si existe o no una interacción fundamental entre los factores social y regional en los procesos de planificación y desarrollo.

* El autor es profesor asociado del Departamento de Ciencia Regional de la Universidad de Pennsylvania (Philadelphia - USA). Este trabajo se publica con su autorización.

** Traducción del inglés por Raúl Lizárraga Bobbio.

1. PLANIFICACION REGIONAL

Parecería ser evidente la necesidad de mantener estrechos lazos de unión entre los diferentes niveles geográficos de la planificación en las naciones "en desarrollo". Cierta experiencia personal con la planificación nacional y local en estas naciones me permiten sugerir, sin embargo, que existen allí brechas entre tales niveles de la planificación.¹ En este sentido es de especial relevancia el que la mayoría de los escritos acerca de las áreas en desarrollo omiten referirse a los estratos sub-nacionales de la planificación. Por otro lado los trabajos más representativos sobre el desarrollo y el crecimiento en general no discuten el problema o, a lo más, lo hacen de manera tangencial.² En resumen, es claro que el problema regional no es una cuestión primordial en la economía del desarrollo.³

Mientras que la teoría de la planificación ha descuidado demasiado los aspectos regionales, solo algunos pasos tentativos en la planificación regional se han generado, a través del análisis económico. De hecho, gran parte de la literatura enmarcado bajo el título de "planificación regional" se ocupa principalmente de problemas relativos más bien al **análisis regional**⁴ y los modelos o técnicas existentes sobre planificación regional tienen, como repetidamente se anotará más adelante, una visión muy marcada o son, menos frecuentemente, tratamiento a los problemas regionales enfocados con otras perspectivas parciales.⁵

Quizá ningún aspecto del análisis regional ha llamado tanto la atención como el que corresponde al análisis del ingreso y nada ha sido más básico que aquello en la preparación de los planes regionales. Las profundas implicancias que las políticas nacionales de desarrollo tienen con el análisis

¹ Véase además las "Lessons of Experience" citadas por Albert Waterston en "Development Planning", Baltimore, John Hopkins, 1965.

² Por ejemplo, ver: A. N. Agarwala y S. P. Singh, eds., "The Economics of Underdevelopment", Oxford, Oxford University Press, 1959; Peter T. Bauer y B. S. Yamey, "The Economics of Underdevelopment Countries", Chicago, University of Chicago Press, 1957; Everett Hagen, ed., "Planning Economic Development", Homewood, Illinois, Irwin, 1963; F. M. Hahn y R. C. O. Mathews, "The Theory of Economic Growth: A Survey" en "Surveys of Economic Theory", London, MacMillan, 1965, vol. 2; Benjamín H. Higgins, "Economic Development", New York, Norton, 1959; Harvey Leibenstein, "Economic Backwardness and Economic Growth", New York, Wiley, 1957; Ragnar Nurkse, "Problems of Capital Formation in Underdeveloped Areas", Oxford, Blackwell, 1953; Jan Tinbergen, "The Design of Development", Baltimore John Hopkins, 1958; y Henry Villard "Economic Development", New York, Rinehart, 1959.

³ Véase el reciente libro de lecturas editado por: Gerald Meier, "Leading Issues in Development Economics", New York, Oxford University Press, 1964.

⁴ Por ejemplo, véase la mayoría de los trabajos en el libro de Walter Isard y John Cumberland, eds., "Regional Economic Planning", París, OEEC, 1961.

Véase además, Walter Isard *et al*, "Methods of Regional Analysis", Cambridge, Mass. MIT Press, 1966.

⁵ Ver, por ejemplo, J. R. Boudeville, "Regional Economic Planning", Edimburgo, University Press, 1966.

regional han sido, por el contrario, menos estudiadas. Las diferencias regionales de bienestar han sido discutidas con cierta amplitud por Myrdal principalmente dentro de un contexto europeo.⁶ Un estudio de las Naciones Unidas sobre este asunto señala que las diferencias interregionales son mayores (y crecientes) en las naciones más pobres.⁷ Hirschmann se introduce al problema con una perspectiva similar expresando que las tasas diferenciales de crecimiento entre las diferentes regiones de una misma nación son el reflejo de la tendencia natural del desarrollo a polarizarse en ciertos puntos o núcleos fuertes ya existentes.⁸ Friedmann se adhiere a este punto de vista dando un énfasis específico a la importancia de la orientación del mercado en el curso del desarrollo.⁹ Todos estos enfoques basados en el ingreso o el producto son, sin embargo, muy parciales y no representan el complejo significado del "bienestar". El empleo de tales medidas es, entretanto, necesario dadas las grandes dificultades de cimentar, tanto conceptual como operacionalmente, objetivos viables para una política regional que puedan ser agregados de un modo consistente.¹⁰

Un segundo aspecto vinculado al análisis regional que ha recibido alguna atención es el del proceso de urbanización como fenómeno asociado al desarrollo.¹¹ Debiera señalarse, sin embargo, que esta preferencia se ha traducido sólo recientemente en instrumentos de planificación o en ponencias apropiadas para establecer políticas de desarrollo.¹² Haar, Higgins y

⁶ Gunnar Myrdal, "Economic Theory and Underdeveloped Regions", Londres, Duckworth, 1957 (especialmente los capítulos 1-4). Además, véase, Harvey Perloff *et al*, "Regions, Resources and Economic Growth", Baltimore, John Hopkins, 1960.

⁷ ONU, Comisión Económica para Europa: "Economic Survey of Europe in 1954", 1955 (capítulo 6).

⁸ Albert O. Hirschmann, "The Strategy of Economic Development", New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1958 (especialmente el capítulo 10).

⁹ John Friedmann, "Locational Aspects of Economic Development" en la revista "Land Economics", vol. 32, Nº 3, agosto de 1956; y John Friedmann, "Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela", Cambridge, Mass., MIT Press, 1966.

¹⁰ Véase, Thomas A. Reiner, "Subnational and National Planning: Decision Criteria" en "Papers" de la Regional Science Association, vol. 14, 1964. Sobre medidas conjuntas del desarrollo y bienestar nacional, ver: Norton Ginsburg, "An Atlas of Economic Development", Chicago, University of Chicago Press, 1961.

¹¹ Véase la serie de trabajos que culminan en el artículo de B. F. Hoselitz, "Generative and Parasitic Cities" en la revista "Economic Development and Cultural Change", vol. 4, Nº 2 de enero 1955. Además, véase: "Social Problems of Development and Urbanization", vol. VII, de los trabajos elaborados para la Conferencia de la ONU, sobre el Uso de la Ciencia y Tecnología en Beneficio de Areas de Menor Desarrollo, Washington, Oficina de Imprenta del Gobierno, 1962; Gerald Breese, "Urbanization in Newly Developing Countries", Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1966.

Varios modelos de urbanización están resumidos en: Brain J. L. Berry y Allen Pred, "Central Place Studies", Filadelfia; Regional Science Research Institute (Serie Bibliográfica 1), 1965 (edición revisada).

¹² La mayor excepción ha sido el trabajo de Francois Perroux. Véase sus escritos teóricos: "Note sur la Notion de Pdle de Croissance" en la revista "Economie Appliquée", enero-junio 1955 (traducido en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. 2, Nos. 3-4, junio-julio 1963). Véase también John Friedmann, "Regional Development Policy", *op. cit.*

Rodwin han hecho un llamamiento con el objeto de integrar los diferentes niveles de la planificación dentro del marco profesional de la planificación urbana.¹³ Infelizmente, parece no existir una contraparte en tal sentido dentro de la literatura sobre la planificación económica.¹⁴

La conclusión inevitable es que existe muy poco análisis sobre el significado de los aspectos localizacionales en el desarrollo económico, sobre los patrones de crecimiento diferencial dentro de una nación y sobre la interacción de los diferentes niveles de planificación. Los programas públicos de desarrollo no han sido evaluados a fin de subsanar estas omisiones a pesar de que el desarrollo nacional provoca, inevitablemente, efectos e impactos regionales y de que las diferencias entre el nivel nacional y el nivel regional de planificación obliga a un tratamiento distinto en cada caso: puesto que entre ambos niveles existen diferencias estructurales debiera existir métodos clave de análisis para cada nivel adecuado.¹⁵ De esta manera la brecha entre la planificación nacional y la planificación urbana o local permanece conceptualmente abierta. La planificación nacional tiende a concentrarse en las cuestiones, metas y técnicas económicas.¹⁶ Aún los recientes estudios sobre la fuerza de trabajo, que constituyen aparentemente excepciones a esta regla, han sido escritos con un ángulo de mira económico, enfatizando sobre la asignación de los recursos escasos en función de las metas de producción nacionales.¹⁷ La planificación local, de otro lado, está predominantemente interesada en el mantenimiento de los valores reales de los inmuebles, en la eficiente ubicación, distribución y control de la tierra y en el asentamiento de servicios públicos sobre ella. Y aún cuando, obviamente, ciertas consideraciones sobre costos intervienen en estos problemas, el análisis económico juega un papel marginal en la

¹³ C. Haar, B. Higgins y L. Rodwin, "Economic and Physical Planning: Coordination in Developing Areas", en "Journal of the American Institute of Planners", vol. 24, Nº 3, 1958.

¹⁴ Debe admitirse que los escritos sobre Planeamiento Urbano que son fundamentales para áreas en desarrollo no aportan nuevos alcances básicos ni sugieren la posible existencia de reales diferencias ocasionadas por el planeamiento en un medio ambiente dominado por programas de desarrollo económico centralmente dirigidos. Este parece ser el caso no sólo en el "mundo libre", sino que también en las "democracias populares". No es sorprendente, en consecuencia que, excepto para asuntos de significado local únicamente, el planeamiento del uso del suelo al nivel urbano cumple mayormente un rol secundario, y, al presente, no se le presta mayor atención por parte de quienes tienen el poder de decisión.

¹⁵ Por ejemplo, entre las regiones existen relaciones comerciales relativamente más amplias que entre las naciones. El análisis de insumo-producto requiere, sin embargo, de adaptaciones considerables antes de ser utilizado como una herramienta descriptiva o de planificación. Ver por ejemplo: Walter Isard, *et al.*, "Methods... *op. cit.*" (capítulo 8); Hollis B. Chenery y Paul G. Clark, "Interindustry Economics", New York, Wiley, 1959 capítulo 12); y William M. Myernik, "The Elements of Input-Output Analysis", New York, Random House, 1965.

¹⁶ Thomas A. Reiner, "Review Article: National Economic Planning" en el "Journal of the American Institute of Planners", vol. 32, Nº 2, mayo 1966.

¹⁷ Véase por ejemplo: Puerto Rico, Comité sobre Recursos Humanos, "Projection of the Supply and Demand of Human Resources in Puerto Rico", San Juan, 1957; y "Education, Human Resources and Development in Argentina", París, OCDE, 1967.

mayor parte del sistema. No es difícil entonces ver las consecuencias; los planificadores locales operan en la periferia del poder; las principales decisiones y las "ordenanzas" más significativas que afectan a la ciudad son tomadas y ejecutadas por ramas operativas de nivel superior del gobierno o son respuestas a directivas emanadas de tales organismos centrales. Los resultados de estos actos son tomados como premisas para las acciones de las agencias de planificación local de manera que estas están condicionadas por los organismos centrales.¹⁸

No obstante, en general no ha sido posible para los organismos centrales de planificación poseer una familiaridad necesaria y deseable con las condiciones locales a fin de prefijar los efectos de la planificación del uso del suelo urbano. (Por otra parte estos organismos tampoco han podido formular modelos plenamente elaborados de planificación local, puesto que un enfoque basado en intrincadas y detalladas consideraciones locales sólo logra inhibir la eficiencia de la planificación nacional y enturbiar el significado verdadero de los acontecimientos nacionales. Allí donde los organismos nacionales tienen cierta preeminencia en la adopción de decisiones que afectan el desarrollo de las localidades, el problema reaparece usualmente como una hendidura entre las secciones que trabajan a un nivel local y aquellas otras que son responsables de la solución a problemas de dimensión nacional. El hecho de que los planificadores centrales o nacionales estén sumergidos dentro de acontecimientos de naturaleza económica parece prevenir en contra del establecimiento de un amplio esquema de "planificación física" dentro del cual la planificación local podría virtualmente operar consistentemente. La ignorancia general acerca de las cuestiones vinculadas con la planificación social —para no mencionar a las técnicas de la planificación social— deja, por otra parte, una vasta *terra incognita* que es visitada por numerosas expediciones sin intención aparente o por cuidadosamente cultivados saqueadores de dudosas credenciales.¹⁹

Al mismo tiempo que es difícil ver como las agencias de planificación nacional, dadas sus presentes estructuras, podrían dedicarse a consideraciones no económicas, también aparece como fuera de las posibilidades de los organismos de planificación local o urbana confeccionar planes con metas económicas, pese a todo lo deseable que éstas pudieran ser. Donde exista disponibilidad de personal suficientemente entrenado cabría, por su-

¹⁸ Esta condición no es de ningún modo restringida a las economías del mercado. Véase por ejemplo: R. I. Osborn y Thomas A. Reiner, "Soviet City Planning", en "Journal of the American Institute of Planners", vol. 38, Nº 4, noviembre 1962.

¹⁹ Entre los pocos trabajos que se refieren al tema del planeamiento social véanse los siguientes: Herbert J. Gans, "Urban Poverty and Social Planning", en Paul Lazarsfeld *et al.*, eds. "The Uses of Sociology", New York, Basic Books, 1967; J. W. Dyckman, "Social Planning, (Social Planners and Planned Societies)" en el "Journal of the American Institute of Planners", vol. 32, Nº 2, marzo 1966.

puesto, la posibilidad de concretar esfuerzos en los diferentes niveles de la planificación de suerte que se pudieran complementar armónicamente las metas nacionales con determinadas "estrechas" metas económicas consistentemente elaboradas para los niveles regional y urbano de la planificación. Así por ejemplo, dadas determinadas metas nacionales en términos de ingreso por persona, podrían establecerse metas regionales en la forma de ingresos regionales por persona con, quizá, algunos diferenciales sugeridos separadamente para las ciudades y las áreas rurales circundantes.²⁰

Pero aunque los organismos locales de planificación poseyesen la suficiente habilidad y el deseo de adoptar dicho curso de planificación, es probable que los acontecimientos económicos fuesen teñidos de una coloración especial dada por la perspectiva localista de esos organismos. Esta situación se daría no sólo porque los organismos locales están notoriamente más sujetos a las presiones políticas y de otro tipo y tienen quizá que actuar aisladamente y con mayor prudencia para interpretar los sucesos económicos específicos (aunque significativos). Debe señalarse adicionalmente que un enfoque localista exclusivamente económico daría como resultado un desbalance de criterio en el sentido que se ha planteado como hipótesis en este trabajo. Los problemas a los que se enfrentan los organismos locales de planificación trascienden las consideraciones económicas y no pueden ser, por lo tanto, analizadas únicamente desde el punto de vista económico. Todas las consideraciones anteriores implican que los asuntos relacionados con la planificación local tienen inherentemente un carácter distinto a los vinculados con la planificación nacional.²¹

¿Por qué el enfoque económico tradicional resulta inadecuado para la planificación local? El aspecto más importante de una respuesta a tal cuestión es que la planificación local y la planificación regional sirven para introducir elementos localizacionales. En efecto, estos dos niveles de la

²⁰ Véase una de las pocas tentativas para aportar objetivos económicos subnacionales específicas (aunque no urbanas concretamente): C. L. Leven, "Establishing Goals for Regional Economic Development" en el "Journal of the American Institute of Planners", vol. 30, N° 2, mayo 1964. Véase además: Thomas A. Reiner, "International and National...", *op. cit.*

²¹ Si el peligro está en la conducta de un planeamiento local tomado exclusivamente con una perspectiva económica (particularmente en vista de los amplios impactos de las medidas económicas), ¿o no podría el duro camino al desarrollo ser aliviado por medio de un enfoque más amplio de la planificación? El problema podría resolverse dada la posibilidad de obtener un efectivo planeamiento "integral", que incorpore las facetas económicas, sociales y físicas del desarrollo. No obstante, es precisamente esta habilidad la que siempre falta; no hay duda que dichas técnicas integrales tan necesarias no han sido aún formuladas ni mucho menos probadas. Parte del problema reside en la vacilación de las ideas en torno del "planeamiento social", esto es, evaluación y formulación de programas que abarquen el campo de la totalidad de los esfuerzos públicos (ver más adelante). Puede añadirse que, desafortunadamente, el "planeamiento integral" no puede ser evocado por encantos mágicos ni por injertos de títulos impresionantes en las estructuras administrativas existentes. Intentos en planeamiento integral a nivel local son necesarios, en efecto, particularmente en un espíritu experimental. Debe enfatizarse, sin embargo, que la confianza en dicho acercamiento es en este momento todavía prematura.

planificación incorporan el crucial elemento especial "dónde" a las dimensiones clásica del "cuando", "cuanto" y "para qué". Este "dónde" puede ser contestado de dos maneras distintas: primero en términos de un enfoque cuantitativo y genérico que permita trazar e implementar la distribución especial de los recursos de modo que, por ejemplo, en cada región se invierta al menos el 5% de la inversión nacional total calculada como el 20% del Producto Nacional Bruto.²² En segundo lugar, el "dónde" puede responderse en términos de asignaciones específicas, tal como lo serían las funciones de presupuesto de capital que expresan asignaciones cuantitativas específicas sobre una línea de tiempo. Estas asignaciones pueden envolver consideraciones tanto nacionales como locales. Desde un plano nacional podrían considerarse cuestiones como las siguientes: ¿Qué parte de las asignaciones deberá cargarse como un costo para la nación en su conjunto? ¿Qué tipos de costo, en el caso de una fábrica por ejemplo, se reflejarán básicamente en el precio del bien producido y cómo éste afectará a las distintas partes del mercado? Desde un punto de vista local se deberán analizar los impactos producidos por las asignaciones sobre el inmediato mercado de trabajo, sobre los balances comerciales interregionales y sobre las actividades que realizan otros productores del área.²³ Complementariamente a estas consideraciones puramente económicas, deben realizarse estudios sobre el consecuente aumento de los requerimientos de transporte, de los servicios públicos y sobre el impacto provocado en el uso del suelo. Los costos y beneficios totales les deben incluir cálculos desde estas esferas. Pero no es posible segregar las actividades económicas de las que no lo son. La decisión de ubicar y operar una planta manufacturera se ajustará a numerosas fuerzas sociales actuantes. Algunas de estas estarán dentro de lo predecible y permiten, por lo tanto, ensayar un esquema de metas y valores que (presumiblemente) ya ha sido preparado de antemano. Y aún cuando las predicciones no pudiesen ser hechas con confianza al balance de las consideraciones regionales implícito en el esquema ayudará a hacer más racional la decisión que finalmente se adopte.²⁴ Los estudios de los impactos servirán también para identificar las consecuencias del plan sobre los distintos grupos involucrados y sobre otros

²² Véase Reiner, "Subnational and National... *op. cit.*"

²³ Las técnicas de insumo-producto y de análisis de complejos industriales son particularmente adecuados allí donde existen informaciones o pueden ser estimadas. Ver Isard y Thomas Reiner, "Regional and National Economic Planning and Analytic Techniques for Implementation" en Isard y Cumberland, eds., "Regional Economic Planning... *op. cit.*"

²⁴ En Puerto Rico, los objetivos nacionales de producción y niveles de empleo, moldeados por la necesidad política de distribuir el nuevo desarrollo en la isla, condujeron a la decisión de establecer un programa de industrialización en cada municipio —incluso en aquellas áreas azucareras— dentro de un vasto plan de desarrollo (Bootstrap Operation). Desde entonces, las mujeres han formado un voluminoso cuerpo de nuevas trabajadoras de fábricas, en parte por su habilidad en la costura. Resultado: crisis familiar causada por las ganancias de las madres

intereses afectados. De este modo pues, la realización de los planes será apoyada; pero debe notarse nuevamente que dichos estudios y actividades rebazan de lo estrictamente económico.

Los economistas y otros analistas sociales continúan en su desacuerdo acerca de los elementos esenciales del desarrollo económico. Dentro de las estrategias propuestas al respecto están el "big push" o la fuerte concentración de las inversiones, el cambio en magnitud de las inversiones, los cambios en la atención que se da a las inversiones y las variaciones hacia otros sistemas de valor. Así por ejemplo, y de un modo concreto, para algunos en el fondo de cada concepto sobre desarrollo descansa virtualmente la creencia de que la urbanización es algo que sigue concomitantemente al proceso. Simplemente definida, la urbanización indica el cambio en la proporción relativa de la población nacional que vive en las ciudades o, también, el crecimiento de una o de un número mayor de grandes centros urbanos. Debe, de todos modos, tenerse un cuadro de la distribución de la población dentro del sistema de ciudades con el objeto de distinguir los establecimientos urbanos de aquellos que no lo son.²⁵ Se ha escrito mucho acerca de los caracteres cualitativos de la vida urbana. Sobre este punto solamente se necesita acentuar la relativamente más abierta estructura social, la presencia de facilidades de transporte y otras relaciones con el mundo "exterior" y la disponibilidad de una amplia gama de servicios comerciales, industriales, sociales, etc.²⁶ Esto último constituye, por muchas razones, la base económica de una metrópolis principalmente porque facilita la operación de grande y espectaculares empresas industriales.²⁷ Dentro de este campo debe señalarse que existen algunas bases conceptuales que justifican el crecimiento explosivo de las ciudades. Estas bases tienen, regularmente, un asidero económico. Mientras tanto, la mayor parte de la literatura acerca del proceso de urbanización ha sido decididamente crítica en su énfasis sobre los problemas sociales y de comportamiento individual que aparecen con los grandes asentamientos urbanos.

— La urbanización está considerada, entonces, como una importante e ine-

de familia que superan los ingresos del cónyuge. Como consecuencia, la migración masculina hacia los EE.UU. se acelera quedando la familia (esposa e hijos) en Puerto Rico.

²⁵ Un excelente resumen de teorías de estructura de sistemas urbanos se encuentra en: Berry y Pred, "Central Place Studies", *op. cit.*, también, véase entre otros a David S. Neft, "Statistical Analysis for Areal Distributions", Filadelfia, Regional Science Research Institute (Monograph series 2), 1966; Peter Haggett, "Locational Analysis and Human Geography", New York, St. Martin's Press, 1966 (especialmente los capítulos 4-5); y B. J. L. Berry, "City Size Distribution and Economic Development", en John Friedmann y William Alonso, "Regional Development and Planning", Cambridge, Mass., MIT Press, 1964.

²⁶ Véase Breese, "Urbanization...", *op. cit.* y citas incluidas.

²⁷ Esta posición está claramente presentada y documentada en: H. Blumenfeld, "Economic Base of the Metropolis", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 21, N° 4, otoño de 1955.

vitabile consecuencia del desarrollo aunque requiera de acciones correctivas que optimicen sus funciones dentro de este proceso. Entretanto otro peidano superior debe recorrerse: sugerir que la urbanización es un requisito necesario para que el desarrollo aparezca. Si eso es realmente así, entonces el proceso de urbanización es por sí mismo una meta apropiada dentro de las políticas de desarrollo económico.²⁸ Por lo tanto una inteligente política de desarrollo deberá favorecer la urbanización y no deberá simplemente estar preparada de un modo fatalista para acomodarse a los problemas que ésta engendra. Cada uno de estos dos enfoques diferentes tanto para las ciudades como para el resto de la nación. De acuerdo con todo lo anterior, el tradicional punto de vista acerca de los problemas migracionales debe resumirse por la siguiente cuestión: ¿Cómo se va a retener a los migrantes rurales en su medio ambiente original luego de haber conocido la ciudad? Un planteamiento más fructífero para enfrentarse al problema podría ser la preparación selectiva de migrantes potenciales en el cumplimiento de roles urbanos mientras permanecen todavía en el campo.

Con la idea de una meta general de desarrollo, establecido sobre la base del incremento del ingreso por persona, es posible hablar de la urbanización como una verdaderamente poderosa herramienta del progreso. Y es que la urbanización permite operar a las plantas productoras orientadas hacia el mercado con mayor eficiencia vía reducción de los costos de distribución y capitalización de economía de escala. Además, el mercado de trabajo funciona con mayor eficacia. Los medio ambientes altamente urbanizados proveen a la empresa de numerosos servicios sin los cuáles la producción eficiente y lucrativa se hace imposible. Por lo demás, la ciudad es el mejor conducto para la transformación de los valores y los patrones de conducta siendo que esta transformación es una base para cualquier esquema de desarrollo. En cualquier parte del mundo, los constantes flujos migracionales dirigidos hacia las ciudades, y la experiencia de adaptación que ello implica atestiguan en favor de la validez de este debate y de la explícita relevancia que contiene para la gente afectada por el fenómeno. Pese a que estas migraciones son a menudo una fuente de atención e interés, en realidad no tendrían por qué causar demasiadas preocupaciones. Es precisamente en la ciudad donde la educación y, esencialmente, los controles gubernamentales tienen la mayor efectividad y crean su más grande contribución. Y en esta era de empresarios y turistas altamente móviles, la existencia de centros urbanos es un incentivo imprescindible para la presencia de esos grupos.

²⁸ Entre los pocos expertos que sostienen estos puntos figuran: Haar, Higgins y Rodwin, "Economic and Physical Planning", *op. cit.*; y Friedmann, "Regional Development Planning", *op. cit.* Friedmann es el gran exponente de la estrategia del desarrollo concentrado en una serie de polos de crecimiento urbanos.

Sin embargo, una urbanización no planificada ni atendida con una serie de inversiones consecuentes procrean un clima y un estilo de vida que, para decir lo menos, frecuentemente frustran las expectativas de los migrantes.²⁹ Estos últimos representan, además, una amenaza para las clases mejor establecidas y ciertos cambios físicos en el ambiente urbano que las gentes más sensitivas y tradicionales consideran aberrantes. La tarea más importante del planificador económico enfrentado a tales circunstancias es establecer si los costos que los individuos soportan a causa de la urbanización exceden a cualquier aumento del conjunto de beneficios asociados a este proceso. Semejante cálculo envuelve actualmente una serie de sutilezas que deben superarse para obtener resultados operativos. En el largo plano los poseedores del poder de decisión sobre el tipo de patrón urbano que se adoptará (o sobre las principales características estructurales e institucionales que deben sostenerse dentro de este patrón) tendrán que ser capaces de asignar un costo a los valores tradicionales, especialmente si estos no son compensados con la formulación de nuevos sistemas de valor. Además, y visto el problema en términos estrictamente económicos, la existencia de la confusión y la congestión determina que los beneficios de la proximidad y de otros factores aglomerativos emparentados con la urbanización se capten muy difícilmente, creando así el soporte necesario de los argumentos en contra de este proceso.

Una bien concebida política nacional de desarrollo debe, en suma, incluir una idea aproximada de la magnitud de la urbanización que está prevista, deseada y permitida. Ello envuelve un conocimiento previo de la distribución espacial de la población y de sus actividades económicas en toda la nación. Por otra parte, los planes para cada área urbana y metropolitana deben diseñarse con la inclusión visible de programas habitacionales, de transporte y de otras necesidades en la rama de los servicios públicos. A fin que los gastos incurridos no crezcan en desproporción con los recursos nacionales, los programas de desarrollo deben ser trazados mano a mano con nuevos conceptos sobre los incentivos y controles dirigidos al sector privado.³⁰ Aquí también, las técnicas más ortodoxas del planeamiento del uso del suelo (con su énfasis en la conservación del suelo y del va-

²⁹ Es importante, sin embargo, no exagerar. Los inmigrantes a menudo tienen un conocimiento real del paisaje urbano por experiencias personales en áreas urbanas, familiaridad con los primeros inmigrantes, etc. El hecho interesante (y trágico) es que el estancamiento de la vida rural y de la pequeña ciudad lo llevan a sostener su marcha a la gran urbe.

³⁰ La visión del problema se ofrece en Nurkse: "Problems of Capital Formation", *op. cit.* Específicamente, estudios de mercado de viviendas en varias partes del globo han revelado que el deseo de poseer propiedades puede elevar considerablemente los esfuerzos sociales y privados. Ver por ejemplo, las propuestas para inversiones en vivienda, y los varios programas de ayuda propia, de Charles Abrams: "Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World", Cambridge, Mass., MIT Press y, entre otros, a W. Mangin, "Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution", en *Latin American Research Review*, vol. 2 N° 3, verano de 1967.

lor de los bienes raíces) tienen un rol importante que jugar. Desde éste ángulo, un sistema presupuestario regional y nacional internamente consistente es una herramienta fundamental. Su importancia es obvia si se observa que en muchas naciones entre la mitad y los tres cuarto de las inversiones públicas y semipúblicas están localizadas en áreas urbanas.³¹ La figura es todavía más evidente en algunas economías dirigidas. La programación de las inversiones a través del tiempo de modo que sea posible la integración de los proyectos y la extracción de su máxima utilidad —no sólo para las comunidades inmediatamente conectadas con aquellas inversiones sino que también para la sociedad como un todo— es una de las tareas más importantes de los planificadores nacionales y regionales de esas naciones. Se necesita no sólo ajustes **post-hoc** de las estadísticas preparadas por las agencias gubernamentales (como se ha sugerido, en esencia, por Rodwin)³² sino que además es imprescindible avanzar otros pasos dirigidos a fijar previamente ciertos criterios de distribución espacial de los recursos.

Existe un implícito interés en las regiones y en la planificación regional dentro del frecuentemente expresado deseo de repartir equitativamente los frutos del crecimiento, cualesquiera que sean sus orígenes. Esto involucra, por sí mismo, a juicios de valor que pueden, quizá, tener el mayor interés político en el proceso de planificación. El planificador puede ayudar a un esclarecimiento fundamental de este asunto haciendo explícita (incluso atendiendo a su imaginación creadora) su definición de lo que es "equitativo".³³ ¿Es la equidad concebida en los términos de aquellos que no están en el área, o en términos de aquellos que permanecen en ella o son incorporados como resultado de los programas de desarrollo? ¿Es la equidad un asunto de igualdad de tasas de crecimiento, o uno donde se establecen iguales cuotas en la recepción de los beneficios del crecimiento? ¿Es la equidad obtenida con el mantenimiento de las disparidades existentes, o es que la equidad demanda que los aumentos del bienestar logrados en cierto punto se irradien al resto de la sociedad? ¿Es la equidad una interacción entre el uso de los servicios sociales y del bienestar y el logro de ingresos más altos? (una cuestión planteada por Robock).³⁴ Rodwin discute ampliamente el término "equidad" atendiendo a cuestiones relati-

³¹ P. N. Rosenstein-Rodan, "Les Besoins Capitaux dans les Pays Sous-Developpes", *Economie Appliquée*, 1954.

³² L. Rodwin, "National Urban Planning and Regional Capital Budgets for Developing Areas", en *paper*. Regional Science Association, vol. 3, 1957.

³³ Para una más amplia discusión de este problema, véase: Reiner, "Subnational and National Planning...", *op. cit.*

³⁴ S. H. Robock "Regional and National Economic Development in India", "Papers", Regional Science Association, vol. 6, 1960.

vas a la inversión pública, aunque no ofrece ningún criterio específico.³⁵ Hirshmann, de otro lado, mantiene que, dado un stock limitado de recursos, el desarrollo económico debe ser necesariamente desigual a pesar de que en las etapas iniciales del proceso las presiones políticas tiendan a equilibrar geográficamente el uso de recursos de inversión.³⁶ Hagen cree que cierto desequilibrio puede no ser tan dañino en el supuesto de que enciende la chispa de un descontento que es capaz de hacer renacer ciertos elementos culturales y empresariales dinámicos.³⁷ De acuerdo con esto no sería ninguna exageración sugerir que los desequilibrios geográficos tienen un rol que jugar en la liberación de esas energías positivas que menciona Hagen.

A las anteriores consideraciones sobre la equidad se agrega la tendencia a enfocarla en términos de alguna medida de tendencia central (como el promedio o la mediana de los ingresos) mientras que quizá un índice más significativo del bienestar podría encontrarse en el análisis de la dispersión de los valores escogidos (como la desviación estandard de los ingresos) o en la identificación de las "poblaciones" problema (como medidas por su ubicación en el más bajo cuartil o decil).

Las aspiraciones y necesidades regionales (a menudo embozadas en términos del término "equidad") son también verdaderos componentes de todo este proceso nacional. En un Estado democrático la planificación eficiente y su ejecución giran, en un grado no muy pequeño, alrededor de la aceptación y entendimiento públicos de esos planes.³⁸ Y no hay ninguna razón para dudar que idénticas o parecidas consideraciones tengan que aplicarse a las economías y sociedades centralmente dirigidas. Esto es mucho más cierto tratándose de planes que son desarrollados con intereses subnacionales y, por cierto, resulta menos evidente en el caso en que la deliberación y ejecución de los planes están confinados únicamente a cuestiones exclusivamente nacionales tales como el capital nacional por ejemplo. Las reclamaciones populares de las pequeñas unidades tienden a ser más fuertes y más claramente expresadas. La planificación entonces puede ser por sí misma más aceptable y representar un papel de mayor vitalidad si su foco de atención es más inmediata.

Existen, entonces, presiones de distintos tipos que buscan separar las actividades de la planificación local de aquellas que tienden a realizar un esfuerzo integrador, tanto geográfico como administrativamente. La eva-

³⁵ L. Rodwin, "National Urban Planning...", *op. cit.*

³⁶ Hirschmann, "The Strategy...", *op. cit.*

³⁷ E. E. Hagen, "Process of Economic Development", en "Economic Development and Cultural Change", vol. 5, Nº 3, abril 1955.

³⁸ Haar, Higgins y Rodwin, "Economic and Physical Planning...", *op. cit.*, ofrecen una interpretación de la forma en que estos asuntos administrativos ingresan al proceso del desarrollo.

luación del peso de las diferentes consideraciones presentadas podría, sin embargo, hacer aparecer que el caso más consistente sería aquel que pudiese gran atención sobre los acontecimientos regionales y urbanos dentro del contexto unificador de la planificación nacional.³⁹ Las pérdidas que este modelo pudiera implicar tal como la falta de familiaridad con respecto a las condiciones locales imperantes se balancearían, al menos parcialmente, mediante el ordenamiento inteligente de las actividades de las diferentes ramas del gobierno central y de los organismos semi-públicos vinculados a la problemática local y regional. Los requisitos de la planificación democrática y la necesidad de una base cooperativa entre los "clientes" de este proceso constituyen un tema delicado que, dadas las limitaciones de este trabajo, debe dejarse explicar.

Es reconocido que, particularmente en el sector privado, algunos de los factores dinámicos de mayor potencialidad permanecerán inactivos frente a las demandas nacionales y rehusarán los incentivos originados en la capital de la nación pero podrán, sin embargo, responder satisfactoriamente a las peticiones y consideraciones locales.

II. Planificación no económica

El tema de este trabajo ha sido la deseabilidad de la inclusión del elemento espacial en la planificación nacional. En los comentarios restantes se expresará la conveniencia de expandir la perspectiva actual de la planificación nacional del desarrollo particularmente hacia lo que debe ser llamado la planificación social. Existe un cierto consenso sobre la naturaleza de la planificación social aunque algunas técnicas operativas están todavía por desarrollarse. Uno puede, sin embargo, identificar las principales direcciones contenidas en el cuerpo de la planificación social. En primer lugar aparece la determinación de objetivos para la sociedad que incluyen metas de carácter económico dentro de un molde comprehensivo y racional. En segundo lugar está la identificación y selección de estratégicos puntos de fuerza o poder dentro del sistema social para utilizar estas variables sociales como instrumentos del desarrollo. En tercer lugar se en-

³⁹ Cabe mencionar, sin embargo, que donde el Gobierno se encomienda realizar un proceso descentralizado, la planificación local debe estar entre las últimas funciones gubernamentales a propalarse. La planificación en general se volverá totalmente ineficaz e inoperante si abandonase sus funciones centrales y sus principales decisiones acerca de, por ejemplo, las inversiones, obras públicas, servicios sociales, formulación de políticas de migración, etc., que se mantienen a nivel nacional, con fondos nacionales y necesidades nacionales en mente. Una consideración semejante es la posibilidad que los intelectuales, incluyendo los planificadores, requieran del medio ambiente urbano. Los distintos instrumentos para la planificación (sean éstos un conjunto de maquinaria, bibliotecas, receptáculos de destrezas técnicas, o aeropuertos internacionales), sólo pueden funcionar eficientemente en un medio ambiente altamente urbanizado.

cuentran el pronóstico de las crisis sociales y el establecimiento de los desequilibrios y de los costos ocasionados por el proceso del crecimiento; al mismo tiempo que se señala de qué forma éstos deben ser compensados.

(Es cierto que el desarrollo económico no siempre se aprecia como un fin suficiente por sí mismo. Pero sería excesivamente benigno sugerir que aquellas personas mayormente vinculadas con el desarrollo han tenido una perspectiva que les permita hacer práctica la posición relativa de las metas económicas. Es muy raro que uno pueda detectar cualquier interés creativo y analítico con la estructura de valores y las metas de la planificación del desarrollo económico nacional.⁴⁰ Para todos los propósitos, las metas económicas constituyen una característica dominante de los programas de desarrollo; y allí donde son realizadas algunas modificaciones de este patrón (como a menudo ocurre) estas parecen estar condicionadas sobre una base *ad-hoc* que, de todos modos, sirve para enfatizar la singularidad de los valores económicos como un sistema. Debe concederse, por supuesto, que las demandas del desarrollo son muchas, que las destrezas necesarias para realizar el crecimiento de la sociedad no necesitan ser aquellas que las racionalizarían o sostendrían dentro de un esquema teórico.⁴¹

Aunque las tentativas no básicas para justificar el desarrollo económico dentro de un contexto planificador han ido bastante lejos, hay la necesidad de considerarlas como un fenómeno complejo de políticas creadas en respuesta a ciertas metas sociales. En suma, todas las metas incluidas tienen que volver a referirse a fines de bienestar del Estado nacional. La existencia de una jerarquía de fines como la que se ha planteado y que emanan de un sistema dado de valores finalmente concretados en proyectos y programas operativos, colocaría a las metas económicas en alguna parte del centro mismo de tal jerarquía de fines.⁴²

Todo esto envuelve la necesidad de admitir un paso fundamental o un conjunto de ellos que funcione como una guía metodológica y una estructura para la formulación y ejecución de planes de desarrollo.⁴³ Dentro de este campo, la actividad verdaderamente crucial envuelve la explícita selección de metas, su identificación, su análisis, su reformulación y su es-

⁴⁰ Ver, entre los trabajos conocidos a: Jan Tinbergen, "Economic Policy: Principles and Design", Amsterdam, North Holland Press, 1956. No hay intenciones en el trabajo de Tinbergen de ir más allá de las políticas económicas de las técnicas.

⁴¹ Sobre el sentido sociológico del vacío entre la teoría y la práctica en un campo dado, véase: Robert K. Merton, "Social Theory and Social Structure", Glencoe, Illinois, Free Press, 1958 (2ª ed., capítulo 1).

⁴² Ver Abraham Kaplan, "Toward a Strategy for Social Planning", un trabajo mimeografiado elaborado por el Grupo de Planeamiento Social, Junta de Planificación de Puerto Rico, 1958. También P. Davidoff y Thomas A. Reiner, "A Choice Theory of Planning", en Journal of the American Institute of Planners, vol. 28, N° 2, mayo 1962.

⁴³ Estos pasos son tomados con prioridad, si no cronológicamente. Actualmente, deben ser emprendidas concurrentemente, ya que usualmente no existen ni recursos ni tiempo suficientes.

tablecimiento en programas. Sumariamente, aquí la lógica es: la estructura de decisiones racionales y la acción consecuente presuponen un claro entendimiento de los fines perseguidos. Esto constituye un requisito básico de la planificación. Los planes carentes de fines o metas sufrirían la inconsistencia y, lo que es peor, fallarían en su deseo de maximizar los resultados a pesar de que los esfuerzos no se distrajesen a través de canales irrelevantes. Además, en la medida en que los objetivos de un programa económico y sus implicaciones no sean presentados explícitamente, los requisitos de una administración democrática podrían no ser conseguidos. En consecuencia, paralelamente a cualquier estudio de desarrollo debe crearse un sistema de estructuración de metas y de identificación de medios capaces de producir programas específicos y proyectos.⁴⁴ ¿Pero, qué tipos de metas son interesantes? Nuevamente, tal como se ha señalado arriba, uno debe estudiar las diversas interpretaciones dadas al concepto "equidad". Podría, por ejemplo, pensarse en la elevación de los ingresos como una base para encarar la cuestión.⁴⁵ Debería, aquí también, indicarse las formas que adoptaría esta intención de elevar los ingresos de la comunidad: Tomará la forma de altos niveles de ingreso por persona (una noción identificada con los "promedios" o medidas de tendencia central); o es que se intentará aumentar los ingresos de quienes poseen ingresos mínimos? ¿Se adoptará la forma de una reducción del rango entre los tipos de ingreso establecidos para, quizá, el decil o los deciles extremos? La selección de una u otra meta variará con cada distinto tipo de programa; en cualquiera de los casos se requerirá un análisis considerable para identificar y evaluar las consecuencias.⁴⁶ Solamente cuando un programa se hace específico en término de sus notas y de la localización de sus consecuencias es que los impactos en una determinada área se tornan evidentes. Sin un claro entendimiento de las metas nacionales, de su contenido específico y de sus implicancias, los esfuerzos locales para evaluar sus resultados se harían **in vacuo**.

Proveer una estructura para un sistema integrado e integrador de programación supone que deben ser tomadas cuidadosas medidas que per-

⁴⁴ Las nuevas bases para la programación de programas públicos en los EE.UU. han sido determinadas a lo largo de esos lineamientos. Muchas de las consideraciones se aplican a otros países. Ver David Novick, ed., "Program Budgeting", Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

⁴⁵ Este objetivo, sin mayor elaboración, usualmente se sostiene en los programas de desarrollo y puede ser suficiente para fundamentar la oposición local cuando la meta se hace muy específica (tal como aparece en la evaluación del programa de desarrollo de Haití: John Friedmann, "Development Planning in Haiti", en "Economic Development and Cultural Change", vol. 4, 1955).

⁴⁶ Desafortunadamente, no existen técnicas comprensivas para la pretendida asociación de metas plurales. Acerca de la dirección que dichos agregados han de tomar, véase: Tinbergen, "Economic Policy...", *op. cit.* y Reiner, "Subnational and National...", *op. cit.*

mitan analizar las metas implicadas. Uno no puede esperar que los planteamientos operativos se desenvuelvan automáticamente y arriben completamente formados a los escritorios de quienes toman las decisiones. Y aunque no es propio creerlo, tal planteamiento automatista, sin una previa elaboración metódica, es de algún modo aceptado *prima facie* aunque tenga que rechazarse posteriormente gracias al descubrimiento de su inconsistencia por un técnico individual o por un equipo de investigadores, Meyerson, Banfield y Churchman entre otros han señalado que esos técnicos, con necesariamente cargados con sus propios valores sociales, y, además, con mucha frecuencia no desean proporcionar un servicio en tal sentido.⁴⁷ El técnico desea casi siempre comunicar una imagen pura, de valor neutral, a pesar de que esta posición sea insostenible tanto en el campo de la lógica como en el de los hechos prácticos.⁴⁸ No es posible, tampoco, que las metas sean evidentes por sí mismas ni que puedan ser fácilmente determinadas dentro del contexto de un problema o de una serie de informaciones. Por tanto, debe argüirse que el estudio de las cuentas nacionales tienen la misión de clarificar la comprensión de los ingresos sectoriales y de señalar metas simples respecto del máximo ingreso personal disponible, del nivel del Producto Nacional Bruto o del ingreso per cápita. Aún si del estudio de las informaciones disponibles apareciese fluidamente el establecimiento de una particular meta, la tarea de vaciarla dentro de programas manejables envuelve una gran cantidad de análisis valorativo. Así por ejemplo, ¿qué tipos de ingreso deben imputarse para calcular el ingreso por persona? ¿Hará el gobierno una distribución alternativa del ingreso? ¿No existen limitaciones a la intervención pública o dirigida a procurar el aumento de los ingresos por persona? ¿Y si los límites existen, dónde prescriben y cómo? En otras palabras, la amplia gama de posibilidades para fijar una meta específica envuelve cargas valorativas y decisiones exógenas al campo puramente económico. Por lo cual uno no puede, ciertamente, confiar en la autosuficiencia de las metas económicas. Existen alternativas para emplear criterios no económicos especialmente si se reafirma que las consideraciones económicas no cubren todo el campo de la existencia humana ni el dominio completo de los esfuerzos de los hombres para ganarse la vida. Aquellos economistas que tienen la posibilidad de plantear políticas y tomar decisiones conocen mejor que nadie la necesidad de operar fuera de los confines de las estrechas definiciones de la Economía con que no pueden estar de acuerdo con la idea de Robbins de separar con estrechez aquellos sucesos económicos de aquellos

⁴⁷ Martin Meyerson y Edward C. Banfield, "Politics, Planning & the Public Interest", Glencoe, Illinois, Free Press, 1953. C. West Churchman, "Prediction and Optimal Decision", Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1961.

⁴⁸ Véase: Davidoff y Reiner, "A Choice Theory of Planning...", *op. cit.*

que pertenecen, más bien, al reino de la ética.⁴⁹ Cualesquiera que fuesen los hechos, los economistas con puestos de responsabilidad deben encarar los problemas y sus impactos de una manera integral. Las fronteras interdisciplinarias han limitado su propio valor fuera de los libros. Quienes tienen el poder de decisión al nivel de la planificación nacional se encuentran con que las herramientas de la economía tradicional frecuentemente solo representan una parte pequeña del caudal instrumental que requieren y sólo tienen una parte de la precisión que es necesaria. En la sección conclusiva de su trabajo sobre desarrollo económico, Higgins alude a la necesaria labor de los planificadores urbanos.⁵⁰ Omite sin embargo, sugerir un rol para este planificador (trabajando en el área de las metas y su satisfacción) lo cual pudiera significar que el no lo considera como un rol legítimo o que es, quizá, un rol demasiado complejo para ser claramente interpretado por las poco convincentes técnicas analíticas disponibles.

La creación de metas representa apenas un primer paso en la secuencia del proceso planificador y envuelve un juego de técnicas que puede identificar las diferentes partes de una colectividad que está determinando sus preferencias en cuanto al alcance de las actividades públicas y sociales. Los más importantes sub-grupos, dentro de esta agrupación de personas, puede diferenciarse según el ingreso, la ocupación y otras medidas semejantes. Otros tipos de análisis reconocen la agregación demográfica en regiones y otros niveles sub-nacionales. En ciertos asuntos la población puede ser enteramente explícita en sus deseos. A veces, sin embargo, serán requeridos delicados estudios de comportamiento que deberán realizarse por investigadores especializados en los campos de la sociología, la antropología o la psicología. La determinación de cual es el grupo poblacional que importa dentro de un acontecimiento particular y de cual ponderación debe asignársele para su evaluación con el conjunto es, de por sí, una tarea ardua.

La fijación del impacto provocado por ciertos programas tentativamente seleccionados debiera constituir siempre una tarea prioritaria dentro de la planificación. ¿Quién ganará y quién perderá con un programa dado? ¿Cómo afectará éste a las metas prefijadas? Serán estas metas más o menos significativas para quienes sostienen el cumplimiento de otras metas? Se requiere un análisis de la consistencia interna entre los diferentes programas y metas en juego para dilucidar el problema; especialmente cuando se trata de metas de distinto mérito o categoría y de programas con distintos efectos sobre los individuos y los grupos.

— A fin de que la planificación nacional y el desarrollo económico no se

⁴⁹ Lionel Robins, "An Essay on the Nature and Significance of Economic Science", Londres 1952 (2ª edición).

⁵⁰ Higgins, "Economic Development...", *op. cit.*

conviertan en un juego de intereses que enfrente a unos grupos y regiones contra otros, es necesario poner una atención particular en el cálculo de los costos y los beneficios acumulativos que cada programa representa para cada grupo y región, ¿Está algún grupo pagando probablemente con exceso el precio del desarrollo en tanto que otro gana exageradamente en proporción a su esfuerzo? Como consecuencia de este tipo de consideraciones, todas las finalidades y objetivos anteriormente mencionados deberán reformularse. Este acercamiento iterativo o repetitivo es una parte integral del proceso de planificación⁵¹

III. CONCLUSION

La planificación nacional tiene, tal como aquí se ha sugerido, inevitables impactos regionales y locales. Este es un punto de vista obvio a pesar de que se olvida con muchísima frecuencia. Algunas relaciones entre la planificación regional y la nacional han sido exploradas en base del proceso de urbanización y de las múltiples definiciones sobre la "equidad".

El segundo punto básico de este trabajo fue establecer que la planificación nacional en áreas en desarrollo va más allá del establecimiento e implementación de objetivos económicos. Y si esto está orientado de este modo, entonces el proceso debe tener consecuencias de tipo regional.

Un programa que adolece de la falta de integración geográfica y de la localización de metas corre el riesgo de amenguar su efectividad. Las esferas de la planificación regional y local están, de hecho, diseñadas para un tratamiento integral. Similarmente, los análisis regional y local tienen un verdadero significado únicamente dentro del contexto de la planificación nacional y dentro de un grande y sutil armazón de metas.

⁵¹ Una técnica que ha sido desarrollada en respuesta a los problemas surgidos en los últimos párrafos es el "Client Analysis", véase J. S. Reiner, E. Reimer y Thomas A. Reiner, "Client Analysis and the Planning of Public Programs", en el Journal of the American Institute of Planners, vol. 29, N° 4, 1963.