

Distr.  
RESTRINGIDA  
E/CEPAL/ILPES/R.43  
24 de noviembre de 1981  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

ILPES  
Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social



CONDICIONES, RESTRICCIONES Y POSIBILIDADES EN  
LA ACCION REGIONAL

El caso de la Planificación Subnacional

Carlos A. de Mattos \*/

\*/ Versión preliminar para críticas y comentarios, elaborada especialmente para ser presentada en el Seminario de Planificación Regional y Estadual, a realizarse en Brasilia, entre el 30 de noviembre y el 3<sup>o</sup> de diciembre de 1981, organizado por CENDEC/IPEA e ILPES/CEPAL-PNUD.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

81-11-2558



## 1. Introducción

Una reciente revisión del contenido de los planes de desarrollo vigentes en la mayoría de los países latinoamericanos 1/, muestra un claro aumento de la preocupación por los problemas regionales, en relación a los que reflejaban los planes elaborados en el decenio de los años sesenta. En la mayor parte de los casos, este aumento de la preocupación por los problemas regionales se ha generado básicamente a partir de la comprobación de algunos hechos que han resultado tener cierta relevancia en términos políticos; entre ellos podrían destacarse los siguientes: en primer lugar, las desiguales condiciones de vida que afectan a la población localizada en distintas áreas de una misma entidad han persistido y aún, en algunos casos, han aumentado. En segundo lugar, la concentración territorial de la población y de las actividades en un número muy reducido de centros - principalmente en uno - ha continuado aumentando, dando lugar a la formación de desproporcionadas áreas metropolitanas en relación al resto de los componentes del sistema nacional urbano. En tercer lugar, estos fenómenos han mantenido su tendencia histórica con independencia de las variaciones de la tasa de crecimiento del país; ante esta evidencia, se ha comenzado a aceptar que el solo crecimiento no lleva a una atenuación de dichos procesos, como en algún momento se había sostenido. Y, en cuarto lugar, la persistencia de los problemas mencionados y, en especial, el aumento desmedido de la concentración territorial, está obligando a distraer recursos de tal magnitud para hacer frente a sus consecuencias, que ello puede llegar a afectar la propia dinámica del proceso de acumulación productiva del país en su conjunto.

/Con este

Con este fundamento, se ha llegado al reconocimiento de que por lo menos cierta intervención del Estado sería necesaria para su corrección; de allí el aumento de la importancia que se ha comenzado a atribuir a la planificación regional a nivel político, aún cuando es necesario reconocer que por ahora ello no va mucho más allá del mero plano declamativo.

Al mismo tiempo, frente a la modestia de los resultados obtenidos hasta ahora en la práctica concreta de la planificación regional, en las discusiones entre los especialistas en este campo se han generado algunas nuevas proposiciones, con la finalidad de buscar caminos alternativos que permitan lograr una mayor efectividad a esta actividad. Tal es el caso, por ejemplo, del llamado paradigma de la planificación regional desde "abajo hacia arriba" 2/, por el que se propone privilegiar las acciones que podrían desencadenarse desde las unidades subnacionales (regiones, estados, provincias, etc.).

Sin embargo, las proposiciones de este tipo se ubican fundamentalmente en el plano de los procedimientos de la planificación, lo cual, por lo general ha significado relegar a un segundo plano la consideración de algunos de los aspectos sustantivos del proceso histórico en que se generan los problemas regionales; estos problemas sustantivos, en lo fundamental, tienen relación con los procesos de formación de los sistemas nacionales, con la racionalidad intrínseca de cada sistema nacional y con la dinámica espacial de estos sistemas. Este punto ha sido subrayado claramente por Dunham cuando señala: "el 'desarrollo regional' debe ser considerado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y con referencia específica a las formaciones sociales en que ocurren". 3/

En el entendido de que si se desea ubicar a la planificación regional en un contexto realista, no es posible soslayar estos aspectos, el presente documento se propone analizar los límites y restricciones a la acción regional que de allí se derivan,

/considerando en

considerando en particular la forma en que ellas inciden sobre las acciones encaminadas a modificar la situación al nivel de las unidades subnacionales.

Con este propósito, en la primera parte se consideran las implicancias espaciales del proceso de formación de un sistema nacional, con la finalidad de inferir de allí las específicas restricciones que se plantean al desarrollo de cada unidad subnacional y a las posibles acciones encaminadas a modificarlas.

En la segunda parte, se trata de mostrar como esos sistemas nacionales, una vez que se ha adoptado un modelo global 4/ de crecimiento, adquieren una definida dinámica espacial que conduce a la formación de una peculiar estructura territorial, en la cual quedan establecidos los roles de cada una de las distintas unidades subnacionales.

Finalmente, en la tercera parte, se analizan los distintos factores que constituyen restricciones a las posibilidades de acción en términos de planificación regional y, en particular, a las acciones que podrían emprenderse al nivel de una unidad subnacional. En este contexto, se pretende mostrar como queda definida y limitada el área en que puede moverse el planificador cuando actúa como tal.

## 2. Formación del sistema nacional y establecimiento de relaciones interregionales

La planificación de una unidad subnacional, en sus términos esenciales, puede plantearse como un proceso que se propone producir una determinada modificación en una parte de una totalidad. Si se acepta encarar este problema de planificación de esta manera, entonces resultará necesario desentrañar algunos de los aspectos fundamentales de la totalidad en que está inserta la parte en cuestión, como punto de partida para el estudio de las implicancias que ello puede tener en relación a la posibilidad de introducir cambios en la estructura de dicha parte.

/En el

En el marco del problema de planificación planteado, la totalidad a que se hace referencia está constituida por una entidad nacional; de ella forma parte una región, estado o provincia, cuya estructura se desea modificar. Para el análisis de los rasgos fundamentales de dicha entidad se hace necesario estudiar su proceso de formación como sistema nacional, esto es como "un complejo de elementos en interacción que se mantienen en interrelación entre ellos y con el entorno" 5/; o complementariamente, como "un conjunto de fenómenos interrelacionados, que debe ser apreciado en su totalidad si se desea entender cualesquiera de sus partes" 6/.

Cabría entonces preguntar cómo se forman tales sistemas nacionales y cuáles son sus características más importantes. Para dar respuesta a estas interrogantes, en una primera aproximación, cabría señalar que si se observa a una entidad nacional a lo largo de su evolución histórica, se puede comprobar que a medida que avanza el denominado proceso de integración nacional, lo que efectivamente se aprecia es que las actividades existentes, o las que van surgiendo en las diversas áreas del país, pasan a formar parte de la estructura económica de la entidad nacional; esto es, pasan a constituirse en componentes o elementos del sistema nacional. Es en tal sentido que debe interpretarse el denominado proceso de integración nacional.

En las primeras etapas de la evolución histórica de las entidades nacionales latinoamericanas, puede apreciarse que sus límites no coincidían con los del incipiente sistema nacional; y ello era así, en virtud de que de hecho ocurría que en el interior de los límites formalmente aceptados de un territorio nacional se verificaba la existencia, por una parte, de un conjunto de actividades dispersas e inconexas y, por otra parte, de importantes áreas vacías o desocupadas. Por definición, ni unas ni otras formaban parte del sistema nacional que se estaba configurando en ese territorio; ello es así, en la medida en que aún no se encontraban articuladas por ningún tipo de relación.

/¿Cómo podría

¿Cómo podría caracterizarse el proceso de formación de un sistema nacional? En sus términos más generales, podría expresarse que un sistema nacional aparece como el resultado de un proceso de difusión y adopción de innovaciones, entre las cuales, para el análisis que aquí interesa desarrollar se destacan aquellas de carácter institucional.

En una primera etapa, el proceso de integración nacional opera principalmente en el plano de la circulación económica, a través de la expansión de la economía de mercado: los nexos que van articulando los elementos que se integran al sistema en formación, se establecen por la vía de la propagación de las formas y mecanismos mercantiles. De hecho, la ampliación del área de gravitación de la economía de mercado en el territorio nacional implica la expansión del sistema nacional.

En el tránsito de la economía colonial a la economía exportadora capitalista con base en el sector primario, la ampliación del área de la economía de mercado en el interior de un espacio nacional fue generando actividades productivas destinadas a satisfacer una demanda efectiva a nivel mundial por determinado tipo de mercancías, de acuerdo a los dictados de la división internacional del trabajo entonces predominante. Con ello, se fue desarrollando un proceso de introducción de diferentes mecanismos de intercambio, que van desde la adopción de algún tipo simple de equivalente general hasta el establecimiento y la difusión de un signo monetario nacional, lo cual constituye un elemento decisivo en la profundización del proceso de integración económica nacional.

En etapas más avanzadas, el sistema se fue expandiendo y consolidando por la vía de la penetración y adopción de un nuevo tipo de relaciones sociales de producción; en el caso concreto, las relaciones capitalistas de producción. Ello implica la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo y de profundas modificaciones en el plano de la producción. Al mismo tiempo, significa también el comienzo de un largo proceso, en muchos países aún inconcluso, de paulatina desaparición de las actividades precapitalistas.

/En el

En el caso de los países latinoamericanos conviene distinguir dos situaciones diferentes en la formación de los sistemas nacionales:

a) La de aquellos países que se constituyeron en territorios prácticamente vacíos, donde la conformación de un sistema capitalista se logró en forma relativamente rápida y generalizada. A este respecto Laclau señala: "únicamente en las Pampas Argentinas y Uruguay y en otras pequeñas áreas semejantes donde no habían existido previamente poblaciones indígenas - o donde, si había habido alguna -, era escasa y eran exterminadas rápidamente - el asentamiento asumió sus formas capitalistas desde un comienzo el cual fue acentuado luego por la inmigración masiva del siglo XIX" 7/.

b) La de aquellos países que se constituyeron en territorios previamente ocupados, donde se habían desarrollado importantes actividades de carácter precapitalista (los casos más destacados podrían ser México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia); en esos países la formación del sistema nacional ha venido produciendo la destrucción de las formas de organización social preexistentes y la incorporación de las actividades al sistema, proceso éste que en muchos casos está lejos de concluir. En estos casos se estaría en presencia de la típica economía capitalista subdesarrollada, tal como la define Benetti: "es una economía heterogénea, caracterizada por la conexión de numerosas secciones, entre ellas, la economía de autosubsistencia, la pequeña producción mercantil, la producción capitalista nacional y extranjera, segmentos del capitalismo de Estado. Esta heterogeneidad no es incompatible con la unidad propia de la categoría de la totalidad" 8/.

A todo lo largo de este proceso que comienza con la consolidación de una economía de mercado, se produce la desaparición de las situaciones de dualismo que pudieron haber existido; ellas podrían haber estado configuradas por la supervivencia de sistemas cerrados en el interior del territorio en que se estaba formando el sistema nacional, los cuales una vez articulados a la economía de mercado pasan a operar como subsistemas abiertos del mismo.

/En el



En el proceso de formación de los sistemas nacionales, el Estado nacional jugó un papel fundamental al ir estableciendo condiciones favorables para la expansión y consolidación de las nuevas relaciones sociales a lo largo y a lo ancho del territorio nacional. Ello corresponde a períodos muy concretos de la historia de cada país, e incluso, en muchos casos se encuentra asociado a los nombres de determinados personajes históricos procedentes de las élites liberales, que se propusieron lograr una mayor integración de las economías nacionales al mercado mundial, a través de su vinculación con los focos capitalistas metropolitanos. Para ello, pusieron un particular empeño en la conducción del proceso de expansión de la frontera interna y en el establecimiento de condiciones para la afirmación del proceso de integración nacional bajo la égida de las relaciones capitalistas de producción. Incluso muchas de las políticas regionales que se están desarrollando todavía en nuestros días han sido evaluadas como políticas cuyo propósito último ha sido lograr una mayor expansión capitalista en el ámbito del territorio nacional. 9/

Al incorporarse al sistema las actividades y áreas hasta entonces inconexas, pasan a desempeñar un rol en el mismo; y ese rol se desarrolla y reproduce en función del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico, que constituye el hilo conductor del proceso global en una economía capitalista. Con ello se fue imponiendo un determinado esquema de división espacial del trabajo, que ha ido signando la estructura territorial nacional en cada una de sus etapas; como apunta Doreen Massey: "La 'economía' de un área local dada será (.....) el resultado complejo de la combinación de sus roles sucesivos dentro de la cadena más amplia, nacional e internacional, de la división espacial del trabajo" 10/.

En definitiva, en el proceso de formación del sistema nacional en el marco de una economía capitalista, las relaciones sociales de producción predominantes constituyen el elemento que acota y da contenido al proceso de generación, apropiación y utilización del excedente; ello impone la vigencia de una racionalidad que es inherente al

/sistema y,

sistema y, por lo tanto, de ciertas reglas de juego compatibles con ella, que determinan los límites del campo de acción en el interior del sistema.

En ese conjunto interrelacionado de elementos, vinculados bajo la vigencia de específicas y concretas reglas de juego, todo cambio que afecte a un componente del sistema se transmite a los restantes elementos del mismo, a través de un proceso de encadenamientos sucesivos. Los mecanismos de propagación que se expresan en una matriz de insumo-producto constituyen una buena ilustración de tales interdependencias.

De todo lo expuesto es posible inferir que carece de sentido considerar a un determinado subsistema aisladamente de su contexto sistémico; como apunta Benetti: "el conjunto es una entidad radicalmente distinta de la suma de las partes, cuya naturaleza y relaciones recíprocas modifica por su presencia en ellas. El conjunto es una totalidad" <sup>11/</sup>. De donde, la introducción de modificaciones en el ámbito de una unidad subnacional (región, estado, provincia) no puede ser encarada en forma independiente de la entidad nacional a que ella pertenece; si así no se hiciera, ello reflejaría la pretensión de modificar una parte de la totalidad con prescindencia de la presencia de la totalidad, o sea, desconociendo la fuerza de las interdependencias existentes entre dicha unidad y otras unidades o elementos del sistema.

### 3. Dinámica de funcionamiento espacial y afirmación de los roles regionales

Como se ha mencionado en páginas anteriores, toda vez que se ha adoptado efectivamente un determinado modelo global o proyecto político (que, en definitiva significa, la adopción de un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), al mismo tiempo, en forma explícita o implícita, queda establecido el modelo de funcionamiento espacial del sistema y, por lo tanto, las funciones que le corresponde cumplir a

/cada una

cada una de las partes de esa totalidad conformada por el sistema nacional; concretamente, ello implica que se ha definido el modelo de acumulación, crecimiento y distribución que se desarrollará en cada uno de los subsistemas.

Por lo tanto, una vez que se ha configurado un determinado modelo de funcionamiento espacial, al mismo tiempo han quedado establecidos los límites con respecto al contenido y alcance posibles de las acciones a definir en el ámbito de cada una de las unidades subnacionales; de allí la importancia, de aprehender, en cada caso concreto, los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial vigente en el momento en que se desea actuar en alguna de las unidades subnacionales. En otras palabras, el modelo determina los límites de lo posible para las acciones de carácter regional.

Para el caso de los países latinoamericanos, de la misma forma que han sido caracterizados los distintos modelos globales que han predominado en diferentes etapas de su evolución histórica, también es posible intentar la caracterización, a través de sus rasgos dominantes, del modelo de funcionamiento espacial que corresponde a cada una de dichas etapas.

Aún cuando se reconoce el peligro que implica tratar de establecer modelos de validez general para las muy diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles parece razonable sustentar la existencia de ciertos aspectos sustantivos que, en términos generales, han predominado en un numeroso grupo de países.

En los términos que encuadran el problema que se trata de analizar en este trabajo, importa identificar los rasgos dominantes del modelo de funcionamiento espacial que predomina actualmente en la mayor parte de los países latinoamericanos. Debe advertirse de antemano que estos rasgos son válidos solamente si se tienen en cuenta por lo menos las dos restricciones siguientes: en primer lugar, se trata de países en los que se ha desarrollado en forma relativamente amplia el proceso de articulación e integración nacional sustentado

/en la

en la penetración y consolidación de la economía capitalista, en una parte importante del territorio nacional. Se entiende que aquellos países que aún se caracterizan por tener una estructura poco articulada y por la supervivencia significativa de sectores precapitalistas, (como podría ser el caso de Bolivia, por ejemplo), el modelo de funcionamiento espacial que aquí se presenta tiene escasa validez. En segundo término, se refiere a países que han avanzado en forma importante en el proceso de industrialización; este aspecto es particularmente relevante desde que el modelo cuyos rasgos habrán de consignarse, corresponde al período en que bajo el impulso de la industria se realiza una mayor expansión y profundización de la economía capitalista.

En el contexto precedentemente establecido, los rasgos dominantes del modelo de funcionamiento espacial vigente en la mayor parte de los países latinoamericanos, se podrían resumir en la forma que sigue:

a) Articulación del sistema en torno a subsistemas centrales

Desde el período de la Colonia ciertas ciudades se comenzaron a destacar en los territorios en que más tarde se constituirían algunas de las naciones latinoamericanas. Estas ciudades - cuyos sectores dirigentes en muchos casos jugaron un papel fundamental en las luchas por la independencia y en la constitución de los respectivos países - en la etapa de consolidación de los estados nacionales incrementaron rápidamente su influencia política y económica y se constituyeron en los verdaderos centros del sistema nacional en proceso de formación. Básicamente fue a través de estas ciudades que se realizó el proceso de difusión de innovaciones y fue en torno a ellas que, de esta manera, se fue articulando el incipiente sistema nacional; ellas constituyeron inicialmente la base por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil y, posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso de integración económica, política, social y territorial de cada país.

/Desde sus

Desde sus orígenes hasta el presente, muchas de esas ciudades cumplieron las funciones básicas de los grandes espacios que se articularon en torno a ellas; es así que sucesivamente, y a veces, simultáneamente, fueron centros de la administración colonial, del poder político nacional, del proceso de exportación-importación, de los servicios y el comercio; todo ello fue estableciendo las bases para que posteriormente se transformaran en focos de atracción para las primeras industrias.

Cuando se observa el proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos se comprueba que en la mayor parte de los casos, la estructura urbana nacional se conformó a base de una única ciudad principal (v.gr.: México, Ciudad de Guatemala, San José, Caracas, Lima, Santiago, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, etc.) Ello no obstante, en unos pocos casos (Brasil, Colombia, Ecuador), en los períodos iniciales del proceso de formación del sistema nacional, se destacó más de un centro urbano principal; sin embargo, a medida que fue avanzando el desarrollo de la economía capitalista de base industrial, comenzaron a manifestarse síntomas claros de desequilibrios especialmente en términos de función, en favor de una ciudad principal (caso de Bogotá) o de un gran eje industrial-urbano (caso de San Pablo-Río).

Como consecuencia de los procesos económicos y políticos que se desarrollaron en ellas, las ciudades principales en la mayor parte de los casos se fueron distanciando de los demás componentes de la estructura urbana nacional, fundamentalmente en lo que respecta a las funciones ejercidas por cada una de ellas 12/; esto, entre otros, se reflejó en los indicadores relativos a la acumulación de capital y a la concentración demográfica, este último generalmente medido por los índices de primacía urbana, que han sido crecientes por largos períodos y más elevados para los países latinoamericanos que para otras áreas del mundo 13/.

Como resultado de ello se han conformado, en la mayor parte de los países, enormes regiones centrales (o regiones metropolitanas),  
/muchas veces

muchas veces compuestas por una red compleja de centros urbanos articulados en torno a un foco único, la ciudad principal; se trata de verdaderos subsistemas centrales, que actúan como el corazón de todo el sistema nacional.

b) Concentración espacial de la estructura productiva y del aparato financiero

Cuando en cada uno de los países se comenzó a desarrollar el proceso de industrialización, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas desde el punto de vista locacional. En efecto, por una parte estos centros eran los que ofrecían un mayor mercado accesible, desde que disponían del mayor volumen de población concentrada en su propio seno, a lo que debe agregarse la población de su área de influencia efectiva; a este respecto, debe tenerse en cuenta que, en virtud de la forma en que se había organizado el territorio, tanto en la época de la economía colonial como en la etapa de predominio del modelo primario-exportador, la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones generalmente confluían hacia el subsistema central en formación. De tal manera, los restantes centros de alguna importancia, prácticamente carecían de vinculaciones entre sí y, en casi todos los casos, sus nexos eran con y a través del centro principal. Por otra parte, eran las ciudades principales las que contaban con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaban que estas ciudades fuesen las que, en su momento, ofrecían una mayor capacidad de absorción de inversiones, en relación a las otras localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta que estos centros eran los que contaban con el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las preferencias subjetivas de los hombres de empresa, en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia. Este factor suele tener una mayor importancia de lo que una primera aproximación parece indicar 14/.

/Por último,

Por último, debe tenerse en cuenta que la mayoría de estas ciudades ya eran el lugar de residencia del poder político central, lo cual en sí mismo constituía un factor de atracción para las nuevas actividades que comenzaban a desarrollarse en cada país.

La confluencia de estos elementos en un mismo sitio, es lo que fundamenta la afirmación de Topalov de que "como sistema espacializado de elementos, la ciudad es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas" 15/. Como consecuencia de ello, la ciudad ofrece lo que Topalov denomina efectos útiles de aglomeración, concepto este que corresponde a lo que la teoría económica regional tradicionalmente denomina como economías externas de aglomeración. Y cuando despunta el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, este elemento aparece con más fuerza en las ciudades más grandes, de tal suerte que las actividades industriales que surgen tienden a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia. Y este hecho es igualmente válido para el caso de los países que iniciaron su proceso de industrialización en forma relativamente temprana (como, por ejemplo, México, Colombia, Argentina, Brasil, etc.) como para el de los de industrialización tardía (Venezuela, Costa Rica, Perú, etc.).

Esta tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras se cumple a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de este sector; vale decir que la localización de actividades de este tipo en los centros urbanos de mayor tamaño se cumple desde la etapa en que se constituyen las primeras actividades manufactureras simples hasta la de la gran industria.

Es así que ello, hasta ahora, parece continuar cumpliéndose incluso para el caso de las industrias de origen transnacional que, en su mayor parte, también se han localizado en los subsistemas centrales; a este respecto, Paul Singer ha señalado que "este (el capital monopolista internacional) se comporta frente a las decisiones de localización, de modo análogo al de cualquier otro capital, presentando las mismas /tendencias a

tendencias a la superconcentración y mostrándose igualmente susceptible a ser reorientado mediante adecuados estímulos gubernamentales" 16/.

Consecuentemente, a medida que se fue desarrollando el proceso de concentración industrial, los subsistemas centrales también se constituyeron en la sede natural de la mayor parte de las estructuras industriales de carácter oligopólico o monopólico; de donde, estos centros se transformaron no sólo en la sede de la mayor cantidad de industrias, sino también de las industrias más grandes. De tal forma, la concentración económica y la concentración territorial se han reforzado recíprocamente.

A su vez, el propio desarrollo de la industria en los grandes centros urbanos, a través de los procesos de transmisión vertical y horizontal de externalidades, provocó el surgimiento y expansión de nuevas actividades productivas y, en particular, de las actividades comerciales y de servicios.

Con el avance del proceso de industrialización se produjo un continuo y persistente desarrollo del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y reproducción del sistema; y este sector estableció su base de operaciones y se desarrolló en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se ubicaba el ámbito más fértil para el desarrollo de sus actividades. En tal sentido, la amplia evidencia empírica disponible muestra que el sector financiero tiene índices más elevados de concentración en los subsistemas centrales que los que corresponden a los otros sectores de actividad. A este respecto, Lambert y Martin han destacado que "...la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y la organización de los circuitos bancarios" 17/.

Resulta de todo ello que desde el subsistema central - transformado en el verdadero centro de acumulación del sistema - y en función de los intereses que allí predominan, se realiza la dirección efectiva del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico del sistema en su conjunto. De tal manera, cuando en las

/etapas más



etapas más recientes y avanzadas del desarrollo de algunos países de la región, se comienza a vislumbrar un cierto redespliegue territorial de la industria, es posible afirmar que ello opera sin que se modifique la concentración espacial del manejo del aparato financiero y de acuerdo a los intereses dominantes en el centro de acumulación.

c) Fortalecimiento de la concentración territorial vía acción del Estado

Párrafo aparte merece todo lo que se refiere a las acciones de los organismos del Estado que, en la mayor parte de los países, se encuentran localizados en los centros principales de acumulación, y que juegan un papel fundamental en la generación de condiciones favorables para la expansión de éstos.

En lo fundamental, las acciones del Estado responden a presiones políticas que actúan en favor de estos centros. Y ello por varias razones: por una parte, por cuanto el contenido de dichas acciones está fuertemente influido por las presiones de los sectores económicos más poderosos que, en su mayor parte, tienen su principal base de operaciones en los subsistemas centrales y ejercen una persistente presión para que las acciones del Estado los favorezcan. Por otra parte, porque los subsistemas centrales constituyen el lugar de residencia de las mayores concentraciones de población, a cuyo poder político el Estado no es indiferente, las cuales a su vez también presionan por un aumento del gasto y la inversión pública necesarios para mejorar o preservar el funcionamiento del sistema. Finalmente, debe considerarse que en los subsistemas centrales se encuentra localizado el mayor volumen concentrado de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional; y estas actividades requieren permanentemente de inversiones adicionales en infraestructura y servicios para poder mantener sus elevados niveles de eficiencia, lo cual también significa mantener la dinámica de crecimiento del sistema como un todo. En tales condiciones, las acciones del Estado tienden persistentemente a favorecer a esta parte del sistema en detrimento de las restantes; principalmente, ello se realiza por la vía de la asignación de un

/elevado porcentaje

elevado porcentaje de sus recursos a gastos corrientes e inversiones en beneficio de los centros de acumulación, ya sea generando infraestructura adicional, absorbiendo deseconomías de aglomeración o cubriendo elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento.

La persistencia del proceso de concentración espacial de los segmentos más significativos de las actividades de los sectores financiero, industrial y de servicios en los subsistemas centrales conduce necesariamente a un aumento del poder político en los mismos; ello implica un aumento del poder de negociación de estos subsistemas, lo cual redundaría en el hecho de que una buena parte de las decisiones más importantes de política económica tiendan a fortalecer directa o indirectamente a la estructura de poder allí residente, en detrimento de las actividades localizadas en otras áreas del territorio. En esto radica el fundamento de muchas de las tesis del colonialismo interno 18/.

Al mismo tiempo, las regiones más pobres, que se caracterizan por albergar una débil estructura económica, son residencia de sectores económicos poco importantes y poco poderosos; de donde su capacidad de negociación es también muy reducida. Consecuentemente, las acciones públicas pocas veces están efectivamente destinadas a favorecerlas y difícilmente puede esperarse que el simple juego de las fuerzas del mercado las pueda sacar de su situación de depresión.

Los problemas que la excesiva concentración ha venido generando ha llevado a algunos gobiernos latinoamericanos a encarar algunas acciones encaminadas, por lo menos aparentemente, a modificar el padrón de funcionamiento espacial del sistema. Sin embargo, como la mayor parte de las acciones emprendidas han estado encaminadas principalmente a lograr una más profunda interiorización del proceso productivo (sería el caso, por ejemplo, de lo que se persiguió con la construcción de Brasilia y de Ciudad Guayana), o bien, una mayor integración nacional (a través de ambiciosos programas de construcción de infraestructura para el sistema de transportes), los resultados no

/parecen haber

parecen haber logrado introducir modificaciones significativas en el modelo de funcionamiento espacial; antes bien, muchas de esas acciones fundamentalmente parecen haber logrado un fortalecimiento y una ampliación del mismo. Otros objetivos como los de desconcentración industrial, a través de la creación de parques industriales o de nuevos polos de crecimiento, hasta ahora tampoco han mostrado resultados que indiquen alguna alteración de los rasgos dominantes del modelo.

d) Convergencia en los desplazamientos de la fuerza de trabajo

El proceso de expansión y consolidación del sistema nacional, que implica la propagación de las relaciones sociales de producción capitalistas hacia el medio rural, ha significado la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo en las actividades agropecuarias. Uno de sus efectos más relevantes ha sido la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia los centros urbanos; ello se ha debido, por una parte, a la incorporación de extensas áreas del medio rural a las nuevas formas de producción, lo cual ha ocasionado modificaciones en las técnicas productivas y ampliación del tamaño de las propiedades de las empresas capitalistas, y, por consiguiente, el desplazamiento de los antiguos productores y campesinos hacia otras actividades; por otra parte, al mismo tiempo, la agricultura de subsistencia, sin generación de excedente, ha carecido de condiciones para elevar su productividad y no ha sido capaz de retener la totalidad del incremento demográfico que allí se había producido.

La población expulsada de las áreas rurales se ha dirigido principalmente hacia las ciudades y, en particular, hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado han tenido mayor fuerza de atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. El resultado de estos movimientos de población ha sido la conformación de vastos contingentes de fuerza de trabajo en los subsistemas centrales, que al superar la demanda por trabajadores de parte de las actividades urbanas, han producido un aumento del subempleo estructural y han permitido allí la persistencia de los bajos niveles de salarios. Tanto

/la disponibilidad

la disponibilidad de fuerza de trabajo abundante como la mantención de los niveles bajos de salarios, se han constituido en un factor adicional para la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales. Si se considera que uno de los factores que han incidido más fuertemente en el redespliegue de la industria desde el centro hacia la periferia ha sido la existencia de bajos salarios que permite abatir costos, se puede afirmar que en el interior de los países latinoamericanos tal factor no tiene mayor peso; de allí se puede inferir que todavía no existen condiciones que estimulen un desplazamiento del capital hacia las regiones periféricas.

e) Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad

Como consecuencia del persistente aumento del volumen de actividades productivas localizadas en los centros urbanos principales y en los subsistemas que se han ido conformando en torno a ellos, se ha producido un continuo aumento del mercado, lo cual a su vez determinó para las actividades allí localizadas condiciones favorables para la ampliación de las escalas de producción; ésto por su parte, indujo un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado de ello, las actividades de los centros más grandes se han caracterizado por disponer de plantas de mayor tamaño y por realizar una incorporación de progreso técnico sin parangón en las industrias que están establecidas en los centros menores; por otra parte, a ello debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo esto establece condiciones favorables para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales haya sido superior al de las regiones periféricas. Consecuentemente, las actividades localizadas en los subsistemas centrales se han caracterizado por una productividad del trabajo mayor a la de los centros de menor tamaño 19/, lo cual ha redundado en una mayor eficiencia de dichas actividades. A este respecto, cabe mencionar que en una investigación realizada para el caso de México, Hernández Laos comprobó la hipótesis siguiente: "...los índices de eficiencia

/están correlacionados

están correlacionados sistemáticamente en casi todas las industrias con las diferencias existentes en las condiciones de infraestructura, de educación y capacitación de la mano de obra, del grado de diversificación industrial, de la magnitud de los mercados y de la disponibilidad de crédito y energía". 20/

En términos generales, en una perspectiva dinámica de mediano y largo plazo, la fuerza de los elementos precedentemente destacados (escalas de producción, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo, eficiencia económica) determinan que estos centros sean percibidos como los lugares que, en el ámbito del espacio nacional, ofrecen una perspectiva de mayor rentabilidad; y este hecho - en un sistema económico donde la asignación de recursos está regida básicamente por las leyes del mercado - se ha transformado en un punto neurálgico. En lo esencial, como señala Doreen Massey, allí radica el origen mismo de las desigualdades regionales: "...en el grado de atracción y conveniencia para la actividad económica. En cualquier punto en el tiempo, en otras palabras, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva" 21/. Y es esta desigual distribución geográfica de las condiciones para la producción la que, en lo esencial, determina que las nuevas actividades emprendidas por la empresa privada tiendan a continuar localizándose en estos subsistemas. Como señala Singer: "Por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, toma ésta en función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas" 22/.

f) Utilización predominante del excedente en beneficio de las actividades de los subsistemas centrales

Como ya se ha mencionado, el análisis del proceso de formación espacial de los países latinoamericanos muestra un proceso continuo de acumulación de capital en los subsistemas centrales, lo cual se realiza tanto a través de los mecanismos del sector privado como de los del Estado.

/Por una

Por una parte, en el ámbito del sector privado, se producen transferencias desde las áreas donde el excedente ha sido generado hacia las actividades localizadas en los subsistemas centrales, fundamentalmente a causa de las diferencias de rentabilidad del capital que existen entre las actividades del subsistema central y las de las restantes unidades territoriales.

Al mismo tiempo, puede haber una significativa utilización del excedente en las propias regiones periféricas, pero generalmente ésto también ha operado en beneficio de las actividades del centro: en un análisis sobre los procesos regionales en Brasil, Paulo Haddad, por ejemplo, afirma que: "...el centro dominante mediante inversiones en el transporte y las comunicaciones de la periferia, estructura relaciones de dominación que son características del colonialismo interno. En las zonas dotadas de abundantes recursos naturales se instalan grandes proyectos agroindustriales y mineros, financiados y controlados por el capital privado de compañías emplazadas en el centro, con el objeto de generar, a bajo costo, un excedente exportable de materias primas y de productos alimenticios, necesarios para sostener el proceso de industrialización en otras regiones del país, o para resolver problemas agudos de balanza de pagos" 23/.

Por su parte, en lo que se refiere al Estado, se puede comprobar la existencia de mecanismos que le permiten apropiarse de recursos generados en diversas áreas del país, pero que - bajo la presión de los factores ya analizados - son utilizados principalmente en el propio centro; obviamente también hay utilización de tales recursos en regiones periféricas, pero en este caso generalmente ello repercute en beneficio de las actividades localizadas en los subsistemas centrales. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura con finalidad de integración nacional que, en teneral, tienen como una de sus principales consecuencias la expansión del mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central; ello, secundariamente, suele provocar el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, en tanto éstas no pueden seguir compitiendo con aquellas.

A todo ello debe agregarse que los mismos factores que inducen la transferencia de excedentes desde los subsistemas periféricos hacia los centrales, también influyen en la elección del lugar de utilización predominante del excedente generado en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en las instancias iniciales de su historia, los subsistemas centrales requirieron del excedente generado por el sector primario-exportador para su formación y consolidación, en etapas más avanzadas se desarrolló en ellos una amplia y diversificada estructura productiva que pasó a generar una parcela creciente del excedente total del país. Y la parte del mismo que es retenido por el sistema nacional, ha tendido a orientarse mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales en función de las diferencias territoriales de rentabilidad.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción del centro ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas: a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando e incrementando su productividad, fue creciendo el comercio inter-regional, con el ya indicado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Para el caso de Brasil, que puede considerarse como un buen ejemplo a este respecto, un reciente estudio sobre San Pablo señala: "el hecho de que San Pablo se ubique como centro hegemónico del proceso de acumulación en el Brasil acarrea una pauperización relativa de otras regiones del país. Al lado de la transferencia directa de los recursos para inversión otra fuente de concentración es proporcionada por la propia posición privilegiada de la economía paulista en la división regional del trabajo. Concentrándose en San Pablo los sectores más avanzados de la producción industrial y agrícola, la productividad de sus empresas es mayor, surgiendo de ahí una ventaja en las relaciones de intercambio con otras regiones" 24/.

Si se acepta la afirmación de Laclau de que "...la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región" 25/, en el marco conceptual que se termina de presentar /sería posible

sería posible hablar de regiones dependientes y de regiones dominantes y, al mismo tiempo, se debería aceptar que las relaciones que articulan los elementos del sistema tienen el carácter de relaciones dominación-dependencia. Este es el significado fundamental de los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes.

Los aspectos precedentemente considerados constituyen la base de los mecanismos por los que operan los procesos por los que se produce la continua retroalimentación de los fenómenos de concentración y crecimiento desigual, que hasta ahora han caracterizado las estructuras espaciales de la mayor parte de los países latinoamericanos; se trata, en lo esencial, de un proceso del tipo de los que Myrdal 26/, describe como procesos acumulativos de causación circular.

Aún cuando estos procesos han ido generando contradicciones, es posible observar que ellas hasta el presente no han llegado a anular las ventajas de la concentración espacial y que, además, el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos que le han permitido ir superando tales contradicciones; tal sería el caso, por ejemplo, del problema ocasionado por la inversión del signo de las economías de aglomeración como consecuencia del desmesurado crecimiento de algunos grandes centros metropolitanos. En la mayor parte de estos casos, la solución se ha buscado por el lado de incrementar los recursos asignados por el Estado en estos centros, con el propósito de preservar el funcionamiento de los mismos, aún cuando ello tenga que ser realizado en detrimento de los requerimientos de los subsistemas periféricos.

g) Persistencia del crecimiento espacial desigual

De lo que antecede, es posible inferir que la dinámica propia de este modelo de funcionamiento espacial ha llevado a la configuración de una estructura caracterizada por una desigual distribución de las fuerzas productivas en el territorio y por un desigual desarrollo de las mismas en las diversas áreas de cada país; y estos mismos elementos se configuran como los factores que aseguran la reproducción de esa propia estructura y, por lo tanto, la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

/Con este



Con este fundamento, se han ido generando disparidades entre las diversas áreas las cuales, en sus términos más generales, se manifiestan en las diferentes condiciones de vida que afectan a la población de cada una de ellas. Diversas investigaciones realizadas para distintos países latinoamericanos permiten comprobar que a medida que ha avanzado el proceso de concentración, se ha ido haciendo más marcada una desigual distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así, por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales y, por otra, que los mayores porcentajes de pobreza afectan a los estados o provincias periféricas; además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que los pobres de las regiones pobres son generalmente más pobres que los de los subsistemas centrales.

En lo que se refiere a la distribución territorial de la pobreza, puede considerarse como ejemplo el caso de Perú, donde los resultados de una encuesta realizada en 1971/72, revelan que mientras en Lima Metropolitana las familias en situación de pobreza extrema llegaban al 6.3% del total de familias que allí residían, en el resto de los centros urbanos el porcentaje respectivo alcanzaba al 24.5 de las familias y en las áreas rurales tal situación afectaba al 50% de ellas. 27/ Por otra parte, una investigación sobre disparidades regionales que está siendo desarrollada por el ILPES, ha permitido comprobar una situación análoga para los casos de Panamá y Venezuela.

En el mismo sentido deben interpretarse las conclusiones de la investigación sobre pobreza urbana realizada para Brasil por Hamilton Tolosa; en ella el autor pudo comprobar que "...las ciudades pueden ser claramente agrupadas según un criterio regional. Así en un extremo aparecen las ciudades más pobres, encabezadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba y Mossoró, siguiendo otros centros fuertemente concentrados en el Nordeste. En el extremo opuesto surgen las ciudades medias de San Pablo y las áreas metropolitanas de la Región Sur". 28/

Todo ello indica que las condiciones de bienestar y de supervivencia prevaleciente en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones periféricas. Y, de los aspectos

/revisados en

revisados en las páginas anteriores, se puede inferir que mientras este modelo de funcionamiento espacial continúe vigente, habrán de persistir las disparidades regionales existentes, independientemente de cuál sea la tasa de crecimiento que pueda alcanzar la economía en su conjunto.

A este respecto, cabe acotar que algunas posibles atenuaciones de las disparidades regionales, en todo caso no muy significativas, que se han podido comprobar en algunas mediciones realizadas para ciertos países de la región, no parecen tanto atribuibles a un mayor crecimiento de las regiones periféricas sino, antes bien, a alguna reducción coyuntural del crecimiento de las regiones centrales. Redwood, en un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, postula esta hipótesis para explicar las reducciones en la brecha de las disparidades regionales que se produjeron en el período posterior a 1960 en ese país; en tal sentido afirma que "la evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre San Pablo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el Estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia". 29/ Y a ello debe agregarse, la advertencia hecha por Gilbert y Goodman: "...la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres". 30/

De hecho, el modelo precedentemente caracterizado a través de algunos de sus rasgos más destacados se asienta en un esquema de división territorial del trabajo, en el cual cada unidad territorial tiene asignada una función específica y, por ende, su propio modelo de acumulación, crecimiento y distribución. En este contexto, como señala Melchior "...los problemas que caracterizan el subdesarrollo de un subespacio deben ser considerados (...) como funcionales a los requisitos de funcionamiento del sistema en su conjunto". 31/

/Si ello

Si ello es así, todo intento de acción sea desde "arriba hacia abajo" o desde "abajo hacia arriba", tiene necesariamente que considerar las específicas y concretas restricciones que impone el modelo de funcionamiento espacial vigente; si acaso se desea introducir alguna modificación en el modelo de acumulación de una determinada unidad subnacional, y ella no resulta compatible con la dinámica espacial del sistema, es fácil predecir que es altamente improbable que tales modificaciones lleguen a ser realmente efectuadas.

4. El área de lo posible para la planificación subnacional

Parece conveniente intentar ahora un análisis más detenido en torno a las consecuencias que los aspectos revisados hasta aquí podrían tener para la planificación regional, tanto en sus alcances inter como intra-regionales. A este respecto, se podría comenzar afirmando que, en lo esencial, toda acción definida con el propósito de producir ciertas modificaciones deseadas en la estructura de un determinado subsistema debe necesariamente ubicarse en el marco de las condiciones y restricciones impuestas, en primer término, por las reglas de juego inherentes a la racionalidad del sistema en cuestión y, en segundo término, por el modelo de funcionamiento espacial que se deriva del proyecto político que está siendo implementado.

El primer aspecto mencionado hace referencia al hecho de que las reglas de juego del sistema condicionan la naturaleza, el contenido y el alcance de las acciones del proceso de planificación, por lo que se ubican como los condicionantes y restricciones más rígidos para la planificación; esto supone que establecen las fronteras más firmes y generales para la definición del área de lo posible en términos de planificación. Ello es así por cuanto, de hecho, tales reglas de juego constituyen los elementos que definen el tipo de sistema en que se está actuando.

/Por lo

Por lo tanto, estas reglas de juego constituyen un dato para el problema de planificación, o sea, que cuando se planifica en una economía capitalista, los elementos definitorios en este tipo de sistema no son modificables en su esencia, por la vía de la planificación. Aún cuando esto puede parecer obvio, no siempre ha sido entendido así por los planificadores que, en muchas oportunidades, han realizado propuestas que implicaban sustantivas modificaciones a las reglas de juego imperantes, lo cual implicaba un profundo desconocimiento de los límites de lo posible derivados de la racionalidad del sistema.

El segundo aspecto se refiere al hecho de que la dinámica de funcionamiento espacial involucra al sistema en su conjunto y, por ende, a cada uno y a todos los subsistemas que lo conforman. Por consiguiente, en este contexto el proceso de acumulación, crecimiento y distribución en cada subsistema se realiza de acuerdo al rol que explícita o implícitamente le ha sido asignado en el esquema de división espacial del trabajo que se deriva del modelo global.

El supuesto básico implícito en esta afirmación es que toda vez que los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones adoptan y deciden implementar un determinado proyecto político, el modelo de acumulación que el mismo involucra, implica una forma específica de asignación sectorial y regional de recursos y ello determina una modalidad de funcionamiento espacial, la cual a lo largo del proceso histórico va determinando un tipo concreto de estructura territorial para el país. Cuando se encara un proceso de planificación regional, sea éste emprendido desde arriba o desde abajo, no se puede desconocer que cada una de las partes del sistema nacional (región, estado, provincia) está afectado por ello.

Parecería legítimo afirmar que buena parte de los modestos resultados obtenidos por la planificación regional, tienen su origen y fundamento en el hecho de que al definir los objetivos y las acciones respectivas no se consideró la dinámica del modelo prevaeciente; en consecuencia, las acciones propuestas, al no haber resultado compatibles con ella, nunca pudieron llegar a la fase de ejecución. Sin embargo,

en los textos especializados sobre la materia es frecuente encontrar la afirmación de que la inoperancia de la planificación regional se basa en buena medida en las falencias en el conocimiento de apoyo: esto es, se sostiene que las teorías disponibles no suministran ni un adecuado fundamento explicativo sobre el origen y el desarrollo de los problemas regionales ni proveen elementos normativos apropiados para la acción. Aún cuando se debe reconocer que la controversia teórico-ideológica sobre la naturaleza de los problemas regionales es todavía muy fuerte y de que no se dispone de una teoría regional acabada, ello no implica reconocer su inutilidad para la práctica de la planificación; muy por el contrario, una revisión del cuerpo teórico existente permite sustentar que los conocimientos disponibles resultan razonablemente satisfactorios para explicar los orígenes de los principales problemas regionales y para sugerir las acciones más adecuadas para que, bajo ciertas condiciones, fuese posible realizar las modificaciones deseadas en la dimensión espacial.

El problema radica en que los planificadores regionales generalmente han planteado objetivos que, en la mayor parte de los casos, no son compatibles ni con el modelo global ni, en consecuencia, con el modelo de funcionamiento espacial vigentes; y luego, cuando los expertos regionales realizan sus evaluaciones sobre el supuesto fracaso de la planificación regional lo hacen exclusivamente en relación al hecho de que ella no ha logrado una efectiva reducción de las disparidades regionales o una significativa atenuación del proceso de concentración. Pero resulta difícil poder aceptar que la razón de ello pueda ser atribuida principalmente a las debilidades de las teorías, desde que para lograr aquellos objetivos sería necesario implementar acciones orientadas en una dirección contraria a la que corresponde a la dinámica del modelo de funcionamiento espacial predominante; y esto significaría, lisa y llanamente, poner en vigencia un modelo global diferente al que sustenta el mencionado modelo espacial. Y este es un problema que se ubica en el ámbito de las decisiones políticas y no en el de las teorías.

/En las

En las páginas precedentes se ha intentado una aproximación al problema de la identificación de las principales condiciones y restricciones que acotan el área de lo posible en materia de planificación regional. Interesa ahora contrastar este punto de vista teórico con lo que es dable observar en la práctica de la planificación regional en América Latina.

Como ya se ha señalado, la mayor parte de las veces en que se ha tratado de incorporar la dimensión espacial a los planes nacionales, ello ha sido hecho con el propósito explícito de lograr una distribución territorial más equitativa de las fuerzas productivas, objetivo este que generalmente se ha asociado a una disminución de las disparidades regionales de ingreso. Por otra parte, cuando se realiza la evaluación del proceso de ejecución de los planes, es posible comprobar lo siguiente:

i) que generalmente los objetivos globales y sectoriales postulados por los planes, no resultaron compatibles con los objetivos regionales que muchas veces se plantearon al mismo tiempo; aquellos eran en lo esencial, objetivos eficientistas y de crecimiento, en tanto que los últimos eran por lo general, objetivos distributivistas y de bienestar;

ii) que en el correspondiente período de planificación, han sido principalmente las políticas derivadas de los objetivos globales y sectoriales las que efectivamente fueron ejecutadas;

iii) que estas políticas han producido resultados diferentes - e incluso, muchas veces, opuestos - a los que buscaban los objetivos regionales explícitos a que antes se ha hecho referencia. Vale decir, que las políticas emanadas de los objetivos globales y sectoriales, implicaban de hecho, objetivos regionales, que fueron los que realmente se lograron;

iv) que los objetivos y políticas regionales implícitas, en la mayor parte de los casos, eran realmente consistentes con el modelo de funcionamiento espacial predominante; de tal forma no contribuyeron a modificar el comportamiento espacial secular del sistema.

/En consecuencia,

En consecuencia, no es necesario realizar un análisis muy a fondo de la experiencia cumplida, para poder concluir que los condicionantes que se identificaron en la aproximación teórica han tenido una importante gravitación en la definición de los objetivos y de las respectivas acciones; el estilo de desarrollo que ha predominado ha sido coherente con el modelo de funcionamiento espacial predominante y funcional a la reproducción del mismo. Por ello no es posible dejar de reconocer que las propuestas de acción que se derivaban de los objetivos regionales explícitos hechos por los planificadores, en lo fundamental, no eran coherentes con el modelo global de crecimiento; en tales condiciones no resultaba razonable pensar que se pudiese avanzar en su implementación. Algunas evaluaciones sobre la práctica de la planificación regional en América Latina suministran elementos de juicio coincidentes con esta apreciación del problema. 32/

El análisis precedente permite sustentar la conclusión de que, habida cuenta de las condiciones económicas, sociales y políticas predominantes en la mayor parte de los países de la región, muy difícilmente los resultados obtenidos podrían haber sido diferentes de los precedentemente reseñados; a este respecto, parece inobjetable la proposición de Hilhorst en el sentido de que "...es probable que las estrategias nacionales de desarrollo regional no tengan un contenido social hasta que no haya sido seleccionado un estilo de desarrollo que adopte también el objetivo de la redistribución del ingreso entre personas y de un cambio en las relaciones interhumanas como un problema político real". 33/

Mientras tanto, será en el cuadro de las condiciones y restricciones vigentes en cada caso concreto que tendrá que moverse el planificador que planifica (en contraposición al planificador que elabora planes) 34/. Esto no implica negar la utilidad y la importancia de las actividades que pueden desarrollarse en el ámbito de una unidad subnacional, con el propósito de promover mejoras en su situación socio-económica. A este respecto, se pueden mencionar algunas experiencias notables en que la gestión local ha logrado resultados sorprendentes; el caso del Municipio de Lages en el Estado de Santa Catarina en Brasil, podría configurar uno de los mejores ejemplos a este respecto. 35/

/Ello no

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los éxitos logrados por las acciones impulsadas desde una región, son ejemplos de resultados consistentes y, aún, funcionales al modelo global vigente; en su mayor parte, tales éxitos simplemente significaron complementos funcionales a decisiones adoptadas en el nivel central o modificaciones menores a ellas.

De allí, se podría concluir, que la posibilidad de actuar con éxito actualmente en el campo de la planificación subnacional, dependerá en buena medida de la capacidad que tengan los planificadores para interpretar correctamente las condiciones, restricciones y posibilidades que ofrece el modelo global y formular proposiciones coherentes con su estrategia central.



NOTAS

- 1/ ILPES, El desarrollo regional en los planes de desarrollo, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1981.
- 2/ Sobre este tipo de estrategias véase Walter B. Stöhr, "Hacia otro desarrollo regional?", en Sergio Boisier et alli (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina, Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.
- 3/ David Dunham, "Algunas opiniones sobre investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en Sergio Boisier et alli (eds.), op. cit. p. 224.
- 4/ En este trabajo se utilizan las expresiones proyecto político, proyecto nacional y modelo global como sinónimos y se considera que el estilo de desarrollo se deriva de la implementación del proyecto político vigente. A los efectos de los planteos que se presentan en este documento, la proposición siguiente aclara el sentido que se otorga a estos conceptos: se concibe a la planificación "como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales" (Aldo E. Solari et alli, El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1980, p. 5). Complementariamente, el siguiente comentario de Rodolfo Terragno resulta esclarecedor: "En verdad, un proyecto es el designio de ejecutar algo, o la representación, en perspectiva, de aquéllo que se quiere ejecutar. Puede, por lo tanto, proyectarse una estrategia política tendiente a lograr, con el menor costo, un objetivo posible. En ese sentido, es lícito hablar de proyecto" (Rodolfo Terragno, Los 400 días de Perón, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1974, p. 99).
- 5/ Ludwig von Bertalanffy, General System Theory, Nueva York, C. Braziller, 1968.
- 6/ A. Castro y C. Lessa, Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista, México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 4.
- 7/ Ernesto Laclau, "Feudalismo y capitalismo en América Latina" en E. Laclau et alli, América Latina: feudalismo o capitalismo, México, Ediciones Quinto Sol, s/f., p. 130.

- 8/ Carlo Benetti, La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 88.
- 9/ A este respecto véase el importante trabajo de Jorge Jatobá et alli, "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente", Pesquisa e Planejamento Economico, Rio de Janeiro, Vol. 10, Núm. 1, abril 1980.
- 10/ Doreen Massey, "In what Sense a Regional Problem?", Regional Studies, Oxford, Reino Unido, Vol. 13, Núm. 2, 1979, p. 235.
- 11/ Carlo Benetti, op. cit., p. 85.
- 12/ Véase un análisis sobre los problemas de primacía funcional en América Latina en Denis-Clair Lambert y Jean-Marie Martin, América Latina. Economías y sociedades, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 193 y ss.
- 13/ Sobre éste problema véase Fernando Gatica, "La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y la concentración de la población", Notas de Población, Santiago de Chile, Año III, Vol. 9, diciembre 1975.
- 14/ Sobre éste aspecto véase Jean Zlatiev, "Enquetes sur les elements moteurs et les elements freins de la decentralisation industrielle" Revue Economique, París, Vol. XIX, Núm. 5, septiembre 1968.
- 15/ Christian Topalov, La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis, México, Editorial Edicol, 1979, p. 20.
- 16/ Paul Singer, Economía política de la urbanización, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, p. 76.
- 17/ D-C. Lambert y J-M. Martin, op. cit., p. 193.
- 18/ Sobre colonialismo interno, con especial referencia al caso de Brasil, ver especialmente Yves Chalout, Estado, acumulacao e colonialismo interno, Petropolis, Editora Vozes, 1978.
- 19/ Véase un estudio sobre las diferencias de productividad en centros de diferente tamaño en Brasil, en: Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanizacao brasileira", Pesquisa e Planejamento Economico, Rio de Janeiro, Vol. 3, Núm. 3, octubre 1973.
- 20/ Enrique Hernández Laos, "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México", El Trimestre Económico, México, Vol. XLVII (1), Núm. 185, enero-marzo 1980, p. 129.

- 21/ Doreen Massey, op. cit., p. 234.
- 22/ Paul Singer, op. cit., p. 74.
- 23/ Paulo Roberto Haddad, "Brasil: la eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas", en Sergio Boisier et alli (eds.), op. cit., p. 372.
- 24/ Candido P. Ferreira de Camargo et alli, Sao Paulo 1975. Crescimento e pobreza, San Pablo, Edicoes Loyola, 1976, p. 16.
- 25/ Ernesto Laclau, op. cit., pp. 138-139.
- 26/ Gunnar Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- 27/ Alberto Couriel, Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1978.
- 28/ Hamilton C. Tolosa, "Dimensoes e causas da pobreza urbana" en Werner Baer et alli (eds.), Dimensoes do desenvolvimento brasileiro, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1978, p. 159.
- 29/ John Redwood III, "Evolucao recente das disparidades de renda regional no Brasil", Pesquisa e Planejamento Económico, Rio de Janeiro, Vol. 7, Núm. 3, diciembre 1977, p. 526.
- 30/ Alan G. Gilbert y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", EURE, Santiago de Chile, Vol. V, Núm. 13, junio 1976, p. 98.
- 31/ Enrique Melchior, Notas sobre la planificación a nivel subnacional en el marco de la planificación nacional, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1980, p. 3.
- 32/ Entre las recientes evaluaciones de la práctica de la planificación en América Latina en especial: Jos Hilhorst, "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional" y Bert Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría, "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?", ambos trabajos en Sergio Boisier et alli (eds.), op. cit.; Jorge Jatobá et alli, op. cit.; Luis Unikel, "Políticas de desarrollo regional en México", Demografía y Economía, México, Vol XI (26), Núm. 2, 1975; Sergio Boisier, Política económica, organización social y desarrollo regional, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1981.
- 33/ Jos Hilhorst, op. cit. p. 118.

- 34/ Sobre las diferencias entre el planificador que planifica y planificador elaborador de planes, véase, Carlos A. de Mattos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Núm. 8, agosto de 1979.
- 35/ Marcio Moreira Alves, A força do povo. Democracia participativa en Lages, San Pablo, Editora Brasiliense, 1981.