



ILPES

INSTITUTO INTERAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/88



PARADIGMAS, MODELOS Y ESTRATEGIAS EN LA PRACTICA LATINOAMERICANA
DE PLANIFICACION REGIONAL */

Carlos A. de Mattos

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del ILPES, es una versión revisada de la Ponencia de la Reunión Regional de la Asociación Internacional de Investigación y Docencia en Planificación Urbana y Regional (AIIDPUR), sobre Educación, Investigación y Práctica en Planeación Urbana y Regional en América Latina, realizada en El Colegio de México, del 25 al 28 de abril de 1984. El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete a la Institución de la cual el autor es funcionario. Versión sujeta a cambios de fondo y forma.

84-6-1034

1900

1901

1902

1903

1904

1905

1906

Indice

	<u>Página</u>
A. PLANIFICACION NACIONAL Y PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA	1
B. LAS RAZONES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA	2
1. El problema de las disparidades regionales	3
2. El problema de la integración económico- espacial	4
C. LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DISPARIDADES REGIONALES	5
1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas	6
2. Las políticas de regionalización y la estrategia de los polos de crecimiento	9
3. Las estrategias de desarrollo rural integrado	14
4. El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal	18
5. ¿Hacia la irrupción de nuevos paradigmas y estrategias?	22
D. LA PLANIFICACION REGIONAL PARA LA INTEGRACION ECONOMICO-ESPACIAL	27
E. SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA	29
REFERENCIAS	33

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is essential for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent data collection procedures and the use of advanced analytical techniques to derive meaningful insights from the data.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and processing, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that the data remains reliable and secure throughout its lifecycle.

5. The fifth part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of a data-driven approach in decision-making and the need for continuous monitoring and improvement of the data management process.

PARADIGMAS, MODELOS Y ESTRATEGIAS EN LA PRACTICA LATINOAMERICANA
DE PLANIFICACION REGIONAL

Carlos A. de Mattos */

A. PLANIFICACION NACIONAL Y PLANIFICACION REGIONAL EN
AMERICA LATINA

Hasta fines de la década de los cincuenta la planificación, entendida como un procedimiento idóneo para racionalizar el proceso de decisiones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político, no había sido aceptada a nivel oficial en la mayor parte de los países latinoamericanos; antes bien, se podría decir que en función de sus más difundidos antecedentes la planificación tenía, para buena parte de los gobiernos de esta parte del mundo, una connotación que hasta podría ser calificada como de subversiva, desde que hasta entonces ella era identificada casi exclusivamente con los procedimientos inherentes a la conducción del proceso soviético que, en el plano político, era observado con generalizada desconfianza.

Ello no obstante, algunas circunstancias contribuyeron para que, por lo menos en un plano formal, esa actitud comenzara a cambiar al despuntar la década de los años 60: por una parte, la difícil situación económica, social y política que enfrentaron la mayor parte de las naciones latinoamericanas al avanzar la segunda posguerra, las obligaron a emprender la búsqueda de caminos alternativos, que permitiesen dar mayor efectividad al proceso de toma de decisiones y, al mismo tiempo, realizar adecuadamente los cambios requeridos para intentar superar sus más graves problemas. Por otra parte, el hecho de que ya muchas naciones occidentales habían comenzado a adoptar y difundir una modalidad alternativa de planificación, contrapuesta a la soviética, contribuyó significativamente a reducir la resistencia que hasta entonces este procedimiento había suscitado en el plano político. En ese contexto, el impulso definitivo hacia la legitimación y adopción de

*/ Director de Programas de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

la planificación fue dado por la Conferencia de Punta del Este de 1961 y por la consecuente creación de la Alianza para el Progreso; de hecho estos eventos se sitúan como los hitos fundamentales del proceso de irrupción generalizada de la planificación en América Latina.

Desde entonces comenzó un prolongado proceso de creación de organismos de planificación y de elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social, aun cuando ello no significa, sin embargo, que entonces se haya producido la iniciación de procesos efectivos de planificación del desarrollo. Este es un período que, más que por procesos concretos de planificación, se puede caracterizar por una gran dedicación a la actividad de elaboración de planes. Tanto es así, que en esta etapa se llegó a entender que planificar consistía principalmente en elaborar planes.

Ese proceso se desarrolló, por lo menos en sus etapas iniciales, siguiendo una ortodoxia de planificación de carácter normativo, que ubicaba la existencia de un plan escrito como centro y eje del proceso y que, además, privilegiaba las dimensiones global y sectoriales del sistema; en ese contexto, en general, la dimensión espacial careció de importancia.

Ello no obstante, con anterioridad al comienzo del mencionado proceso de aceptación y legitimación de la planificación, es posible encontrar algunas experiencias de planificación regional que, aun cuando aisladas, no por ello dejan de tener importancia. Muchas de estas experiencias constituyen el antecedente más importante de los esfuerzos que, desde la década de los 60, se han realizado con el propósito de tratar de incorporar el tema regional en los planes globales de desarrollo económico y social.

B. LAS RAZONES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

La preocupación por definir acciones de específica incidencia regional tiene su origen y fundamento en la existencia de ciertos aspectos que se presentan con intensidad diversa en distintas partes de un determinado territorio nacional y que son percibidos como problemas por algunos de los agentes con responsabilidad en el proceso de planificación. Como ha señalado Stöhr (1972, p. 16) tales problemas se vinculan con "los obstáculos

a la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio y el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio en la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas". En lo esencial, tales problemas pueden ser clasificados en dos grandes grupos que conviene distinguir claramente, por cuanto dan origen a dos formas netamente diferenciadas de acción y producen resultados diversos en el plano regional.

1. El problema de las disparidades regionales

El primer tipo de problema se vincula a dos fenómenos de origen y evolución interdependiente: las disparidades regionales y la concentración territorial de las actividades y de la población en un número reducido de puntos de cada territorio nacional. Las denominadas disparidades regionales hacen referencia a un fenómeno que podría caracterizarse como desigualdades en: a) la distribución territorial de las fuerzas productivas; b) el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio; c) los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo; y d) las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio.

Este conjunto de desigualdades configura el fundamento de una situación que Massey (1979, p. 234) ha caracterizado como "una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva"; en una economía donde los agentes privados que adoptan decisiones sobre dónde asignar sectorial y territorialmente una parte sustantiva del excedente económico, lo hacen principalmente en función de sus expectativas de rentabilidad, la situación caracterizada por Massey significa, en definitiva, un marco propicio para la retroalimentación de período en período del proceso de concentración espacial de las actividades en un número reducido de puntos caracterizados por aquellas condiciones más favorables "para una producción rentable y competitiva". Y en ello radican también las condiciones para la perpetuación de las disparidades regionales.

/En algún

En algún momento, al influjo de ciertas teorías por entonces en boga, se creyó que el propio proceso de crecimiento, terminaría por conducir a una situación tipo U invertida a lo Williamson, donde a partir de ciertos niveles de crecimiento las disparidades comenzarían a atenuarse y se originaría una tendencia hacia un mayor equilibrio interregional. Sin embargo, el análisis de la situación en diversos países latinoamericanos que mostraron elevados ritmos de crecimiento durante períodos relativamente prolongados, puso en evidencia que tales disparidades mostraban allí mayor rigidez que la que los mencionados planteos teóricos proponían. Comprobaciones del mismo tenor se lograron para los fenómenos de concentración territorial. Este tipo de comprobaciones ha fundamentado la convicción de que sólo la acción gubernamental a través de diversas políticas públicas podría permitir cierto control de dichos fenómenos y de esta forma, revertir de la tendencia a la perpetuación de las disparidades regionales y de la concentración territorial.

2. El problema de la integración económico-territorial

El segundo tipo de problema que sin lugar a dudas a dado origen a experiencias concretas de acción regional, tiene relación con la baja integración económico-espacial de ciertas regiones de la periferia con los centros dinámicos de cada sistema. Al respecto, se ha entendido que en el marco de los modelos de desarrollo que han predominado en América Latina durante las últimas décadas, una mayor integración constituye una condición necesaria para la preservación y dinamización de los procesos de acumulación y de crecimiento del sistema en su conjunto. A este respecto, Stöhr (1972, p. 91) ha señalado dos tipos de necesidades de integración que llevaron a desencadenar esfuerzos de planificación regional: por una parte, la necesidad de ensanchar el mercado interno movilizándolo mercados periféricos para la expansión industrial nacional (integración económica por el lado de la demanda) y, por otra, la necesidad de ensanchar la base de recursos del país movilizándolo recursos naturales en las áreas periféricas (integración económica por el lado de la oferta).

/Estas serían,

Estas serían, en lo esencial, las razones que desencadenaron la preocupación por definir acciones específicamente destinadas a incidir en determinadas partes de un espacio nacional. A este respecto, la hipótesis que aquí se desea sustentar es que el primer tipo de problema dio origen a la aplicación de diversas estrategias y modelos orientadas a lograr un mayor desarrollo regional que, en los hechos, sólo llegaron a tener - en el mejor de los casos - una aplicación parcial y, por ende, resultados poco exitosos. En contraposición, el segundo tipo de problema dio origen a acciones concretas que efectivamente tuvieron un considerable éxito en el sentido de obtener una mayor integración económico-espacial, lo cual se logró a través de la penetración de las relaciones capitalistas de producción a lo largo y a lo ancho de cada territorio nacional; esto, sin embargo, no significa que concomitantemente se haya logrado un significativo mejoramiento de la situación de las regiones periféricas más pobres y, por consiguiente, una importante reducción de las disparidades regionales.

C. LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LAS DISPARIDADES REGIONALES

Los planificadores regionales que definieron estrategias destinadas a reducir disparidades regionales y atenuar los procesos de concentración territorial, en la mayor parte de los casos, extrajeron sus fundamentos teóricos y sus paradigmas y modelos de realidades histórica y estructuralmente muy diferentes; al hacerlo trabajaron bajo el supuesto de que su trasposición a nuestras realidades terminaría por producir los mismos efectos que era posible verificar en los países de donde eran oriundas o bien aquéllos que eran preconizados por las respectivas propuestas y teorías.

Quizás los antecedentes más importantes en que se inspiró la planificación regional latinoamericana en sus orígenes, se encuentran en la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas desarrollada por la Tennessee Valley Authority (TVA) en Estados Unidos desde el año 1933, así como también en las instituciones e instrumentos implantados y utilizados con el propósito de promover el desarrollo de Mezzogiorno italiano. En

/una etapa

una etapa posterior, también se puede observar la influencia de los criterios, instrumentos y políticas de la "Town and Country Planning" británica y de los principales lineamientos de la experiencia del "aménagement du territoire", que ya en 1955 se había transformado en Francia en un asunto de gobierno. En lo fundamental, parecen ser éstas las fuentes de inspiración más importantes de la planificación regional latinoamericana en sus orígenes.

Posteriormente, la difusión de un amplio caudal de contribuciones teóricas sobre los orígenes y las causas del desarrollo y del subdesarrollo regional, sustentaron estrategias y políticas que han caracterizado las etapas más recientes de la planificación para reducir disparidades regionales en América Latina. En las páginas siguientes se intentará una sumaria presentación de las principales estrategias que han sido utilizadas por la planificación regional en los países latinoamericanos.

1. El desarrollo integrado de cuencas hidrográficas

Como ya se ha indicado, el primer tipo de modelo utilizado ampliamente por la planificación regional en los países de la América Latina parece ser el del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas; este modelo comenzó a desarrollarse muchos años antes de que se produjese en estos países la irrupción generalizada de la planificación nacional y corresponde a un enfoque de planificación intrarregional, esto es de una región considerada en forma aislada del resto de su contexto nacional.

Esta forma de encarar la planificación regional tiene como antecedente directo los procedimientos y los resultados de la experiencia desarrollada por la TVA desde 1933 en la Cuenca del Río Tennessee en los Estados Unidos, en el marco de las políticas decididas por el Presidente Roosevelt con el propósito de hacer frente a las secuelas de la desocupación provocada por la gran crisis económica del 29.

/Esta experiencia,

Esta experiencia, indiscutiblemente exitosa en muchos aspectos, tuvo una amplia difusión y repercusión en América Latina. El propio gobierno de los Estados Unidos durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se encargó de realizar una persistente divulgación de los resultados obtenidos por la TVA en el Valle del Tennessee, consideradas como un cabal ejemplo de las posibilidades de la planificación democrática; como consecuencia de ello, muchos expertos latinoamericanos fueron invitados a visitar la región y a observar directamente los resultados obtenidos. Numerosos libros y artículos, muchos de ellos derivados de tales visitas, permitieron una todavía más amplia divulgación de esta experiencia. Y el paso natural que siguió fue intentar su trasplante y reproducción en los países latinoamericanos.

Como testimonio de esta gravitación más allá de sus fronteras originales, en la edición en español de 1967 del libro de David Lilienthal (publicado originalmente en inglés en 1944), Director fundador de la TVA, se incluye como apéndice una recopilación de los "proyectos de desarrollo regional influidos por la TVA", donde se mencionan entre otros la Corporación del Santa (Perú, 1943), la Comisión de Papaloapan (México, 1947), la Comisión del Valle de San Francisco (Brasil, 1948), la Comisión Nacional del Río Negro (Uruguay, s/f). A estos ejemplos, todavía habría que agregar los casos de la Corporación del Valle del Cauca (Colombia, 1954), en cuya constitución colaboró el propio Lilienthal, la Corporación Nacional del Chocó (Colombia, 1968), la Comisión del Tepalcatepec (México, 1947), la Comisión del Grijalva (México, 1951), la Comisión del Río Balsas (México, 1960), etc. Las fechas de creación de los respectivos organismos, que en cada caso se han indicado, ponen en evidencia que el origen de este tipo de experiencia es muy anterior a la iniciación de los procesos de planificación nacional producidos bajo el impulso de la Alianza para el Progreso.

Entre los numerosos ejemplos de planificación de cuencas hidrográficas cabe destacar la importancia de las experiencias cumplidas en México, donde por mucho tiempo constituyeron la base de su práctica de planificación regional y donde quizás se lograron los resultados más relevantes que con este tipo de estrategia fue posible obtener en su trasplante latinoamericano (Barkin y King, 1970; García Ortega, 1975).

/Al igual

Al igual que en la experiencia de la TVA, este tipo de planificación, en el caso de los países latinoamericanos buscó promover el desarrollo regional integral de sus respectivas áreas jurisdiccionales, para lo cual en lo esencial se propuso la realización de inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica, generalmente complementadas por programas de desarrollo agropecuario. La evaluación de la experiencia cumplida por los organismos respectivos muestra que si bien en algunos casos se pueden anotar algunos resultados positivos, también es cierto que este tipo de estrategia presenta importantes debilidades que, a la larga, serían las que aconsejarían su abandono. Quizás las debilidades más importantes de la planificación regional a base de cuencas hidrográficas serían las siguientes:

a) En el ámbito de contextos nacionales en que gravitaban fuertemente las regiones centrales de mayor desarrollo relativo, el enfoque de planificación aislada de regiones de la periferia, determinó que, en última instancia, éstas no tuviesen condiciones para internalizar los resultados de su proceso de crecimiento; en efecto, en la mayor parte de los casos la apropiación del excedente regional generado, realizada por las regiones de desarrollo capitalista más avanzado, terminó por neutralizar los efectos positivos logrados por la aplicación de los respectivos programas.

b) Las características económicas y físicas de las regiones delimitadas a base del criterio de la cuenca hidrográfica resultaron, en la mayor parte de los casos, inadecuadas para configurar una estructura de cobertura nacional para la planificación regional.

c) La cuenca hidrográfica, en buena parte de los casos, no constituyó un criterio apropiado para el establecimiento de prioridades en términos de desarrollo regional, desde que tendió a dejar de lado a muchas regiones menos desarrolladas y con mayores índices de pobreza y atraso, pero carentes de los atributos que, de acuerdo con este criterio de delimitación, eran requeridos para la asignación del carácter de región-plan.

/Principalmente por

Principalmente por estas razones, en etapas posteriores, cuando nuevas corrientes teóricas y nuevas propuestas estratégicas hicieron su irrupción - en vinculación con la concepción de la planificación regional a escala nacional - esta modalidad comenzó paulatinamente a ser abandonada en la práctica de la planificación regional en América Latina.

2. Las políticas de regionalización y la estrategia de los polos de crecimiento

En el marco de los esfuerzos por incorporar la dimensión espacial a los planes de desarrollo que fueron elaborados principalmente en la época de la Alianza para el Progreso, los planificadores regionales comenzaron a preconizar la necesidad de regionalizar los territorios nacionales, como un requisito ineludible para poder desarrollar una efectiva práctica de planificación regional a escala nacional. Los principales antecedentes de esta concepción deben buscarse en la teoría y en la práctica del "aménagement du territoire" francés que, por entonces, comenzaba a tener una amplia difusión en varios países latinoamericanos; en efecto, en Francia ya la Reforma de 1955 había establecido una regionalización como base para la acción regional y para la reorganización territorial. A partir de allí, la experiencia francesa fue conocida y difundida en el ámbito de varios países latinoamericanos que pronto, principalmente bajo esa influencia, comenzaron a encarar sus respectivas políticas de regionalización.

Es así que hacia 1972, ya Argentina, Brasil y Chile contaban con una regionalización física oficial del territorio nacional para propósitos de desarrollo integral, en tanto que Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, consideraban proposiciones concretas a este respecto y Perú y Venezuela tenían regionalizaciones en ejecución en etapa de prueba (Stöhr, 1972). En los años posteriores, si bien algunos de estos países dejaron de lado sus esfuerzos de regionalización (es el caso, por ejemplo, de Argentina y México), otros lograron introducirla y/o consolidarla en forma considerablemente estable, tal como es el caso, entre otros, de Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

/En este

En este contexto, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las diferentes regiones estuvo muy frecuentemente asociada a la implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo; en lo esencial, se suponía que los diversos efectos derivados de un polo de crecimiento en expansión habrían de gravitar positivamente sobre una determinada área geográfica que, de esta forma, lograría conformarse como región polarizada, consolidando de hecho una delimitación hasta entonces puramente formal.

La utilización de la teoría de los polos como base para estructurar estrategias de desarrollo regional, se fundamentó en el supuesto de que la dinámica de un polo de crecimiento habría de provocar un conjunto de efectos positivos para el polo y para su región, tal como se describen en la siguiente caracterización formulada por los autores que estudiaron la dinámica de la región de Lieja y analizada por Paelinck: "constituye un polo de crecimiento una industria que por los flujos de productos y de ingresos que puede generar, acondiciona el desarrollo y el crecimiento de industrias técnicamente ligadas a ella (polarización técnica), determina la prosperidad del sector terciario por medio de los ingresos que engendra (polarización de ingresos) y produce un aumento del ingreso regional por la concentración progresiva de nuevas actividades en una zona dada, mediante las perspectivas de disponer allí de ciertos factores de producción (polarización psicológica y geográfica)". (Paelinck, 1963.)

La publicación en castellano en 1963 del artículo de Paelinck y en 1965 del libro de Boudeville sobre los espacios económicos dieron inicio a una profusa literatura sobre el tema y llevaron a que este modelo normativo se fuese transformando en una verdadera epidemia de la que muy pocos planificadores regionales latinoamericanos quedaron a salvo. Desde entonces, pocas estrategias de desarrollo regional omitieron la incorporación explícita o implícita de algún tipo de propuesta de implantación y desarrollo de polos de crecimiento.

/En el

En el proceso de diseño y ejecución de estrategias de polos de crecimiento, las ideas tal como habían sido planteadas por Perroux muchas veces perdieron su contenido esencial y el complejo de industrias, de carácter monopólico u oligopólico, que constituía el meollo del polo, pasó con frecuencia a ser confundido y/o sustituido por simples fenómenos urbanos desprovistos del necesario carácter dominante y propulsivo. Buena parte de las estrategias de polarización propuestas no lograron superar el mero alcance espacial de la teoría, omitiendo por consiguiente los contenidos dinámicos fundamentales de la idea original. Obviamente, ello no implica dejar de reconocer que también en muchos casos hubo un deliberado esfuerzo por enmarcar las propuestas respectivas en el marco de los contenidos esenciales de la teoría.

Desde temprano este tipo de estrategias comenzó a ser objeto de diversas críticas; entre ellas, seguramente las más importantes y significativas son las contenidas en una Ponencia presentada por Coraggio en 1971 en un Seminario realizado en Viña del Mar. Desde entonces esta Ponencia, que tuvo una extraordinaria difusión, dio origen a una prolongada controversia y, también, a una frondosa literatura no siempre del mismo valor.

El trabajo de Coraggio contenía simultáneamente un enjuiciamiento de carácter ideológico a la intencionalidad de Perroux, cuyo alcance y significación parecen harto discutibles y una demoledora crítica a la posibilidad de ejecución integral de una estrategia de polos de crecimiento en el ámbito de las condiciones propias de una economía capitalista. En definitiva, esta crítica de Coraggio no parece estar dirigida en lo fundamental al contenido técnico de la propuesta, como lo estaría demostrando la afirmación con que concluye la Ponencia, sino fundamentalmente a su viabilidad en el marco de la dinámica de las economías capitalistas. A este respecto, el autor luego de realizar una pormenorizada enumeración de los efectos que la teoría supone serán producidos por un polo de crecimiento, contrapone a cada uno de ellos una igualmente acuciosa enumeración de las filtraciones que en su opinión habrán de producirse como consecuencia de la dinámica del proceso de acumulación capitalista. A base de esta argumentación concluye

/que "los

que "los procesos de filtración son la regla" y que, como consecuencia de ello, "una implantación industrial moderna en un medio dominado tiende a convertirse en un enclave". Este análisis y su correspondiente argumentación, al mismo tiempo que no ha logrado ser refutado teóricamente en forma convincente, ha sido objeto de una importante confirmación a través de los resultados de la ejecución de las estrategias de polarización en diversos países latinoamericanos.

En tal sentido, cabe consignar que el análisis de los intentos de aplicación de la teoría de polos en la experiencia de planificación regional permite comprobar, en primer lugar, que la mayor parte de las estrategias de implantación de polos de crecimiento no logró llegar a la fase de una efectiva ejecución. A este respecto, incluso es posible señalar que muchas de tales estrategias carecían de sentido de realidad, reflejando una incomprensión total del verdadero significado del concepto de polo de crecimiento; es así que en planes nacionales y regionales de países con escasos niveles de industrialización y con procesos de desarrollo estancados se solía proponer la creación de diversos núcleos industriales motrices, sin que previamente se hubiese realizado una evaluación a fondo sobre sus implicancias en relación a aspectos tales como: requerimientos en términos de inversiones directas y complementarias para su puesta en funcionamiento, existencia y disponibilidad de sectores empresariales que estarían en condiciones de encarar tales inversiones, existencia de mercados capaces de absorber el producto generado por los respectivos complejos de industrias, existencia de los mecanismos de comercialización que serían requeridos para ello, posibilidad real de redistribución territorial de actividades productivas ya localizadas en las regiones centrales, etc. Seguramente un análisis acucioso sobre aspectos como los que aquí se mencionan, hubieran llevado a una temprana convicción sobre la inviabilidad económica y política de muchas de dichas propuestas.

En segundo lugar, en aquellos casos en que las políticas de implantación de polos de crecimiento lograron cierto nivel de ejecución, se puede observar que los resultados obtenidos quedaron a mucha distancia de los objetivos fundamentales que habían justificado la propuesta original. En efecto,

/tales resultados

tales resultados muestran, por una parte, que no se produjeron naturalmente en el sector industrial los encadenamientos postulados por la teoría, desde que en la mayor parte de los casos los procesos de transmisión vertical de externalidades se filtraron hacia los centros industriales dominantes; ello implica afirmar que no se desencadenaron los efectos de polarización técnica. Por otra parte, las investigaciones realizadas para casos de este tipo han puesto en evidencia que el funcionamiento del polo no condujo a un mejoramiento generalizado del nivel de ingreso y de su distribución en el polo y en su región, lo cual equivale decir que no se produjo espontáneamente un proceso de polarización de ingresos. Por último, también se ha comprobado que tampoco se produjo la propagación de los supuestos efectos positivos sobre el área de influencia del polo sino que, antes bien, la gravitación del nuevo núcleo industrial en expansión ocasionó en muchos casos un vaciamiento de la misma.

El análisis realizado tempranamente por Travieso para el caso de Ciudad Guayana en Venezuela, constituye un claro testimonio a este respecto; en tal sentido, una de sus principales conclusiones es que "lo que se esperaba que impulsara el desarrollo regional, en la situación actual debido al predominio de los encadenamientos externos genera estancamiento regional y marginalidad urbana, como consecuencia de la incapacidad de las economías dependientes para crear complejos industriales". (Travieso, 1971). En el mismo sentido, algunas investigaciones realizadas sobre polos de crecimiento de formación espontánea indican que tampoco en estos casos se pueden observar los efectos positivos señalados por la teoría; en efecto, aun cuando allí se puede comprobar cierto grado de polarización técnica, no se perciben consecuencias de procesos de polarización de ingresos y de polarización geográfica. Esto es, por ejemplo, lo que ponen en evidencia, entre otros, los estudios realizados, por una parte, sobre propagación regional de los efectos de polarización para los casos de Medellín por Gilbert (1975) y por Bye (1974) y de Cali por Bye (1974) y, por otra parte, sobre polarización de ingresos para el caso de Monterrey por Puente Leyva (1969) y Mauro (1972).

/Teniendo presente

Teniendo presente estos resultados, cabría interrogarse sobre la situación actual y las perspectivas de estas estrategias en los países latinoamericanos. A este respecto, cabe señalar ante todo que si bien las estrategias de polarización no han sido totalmente abandonadas, como permite comprobarlo la revisión de los planes de desarrollo más recientemente formulados (ILPES, 1982), también existen indicios de que las propuestas respectivas ya no cuentan con el mismo respaldo que tuvieron en sus primeras etapas y de que ya no son impulsadas con igual entusiasmo y convicción.

Las perspectivas de la planificación a base de estrategias de polarización parece estar condicionada, en definitiva, por el contenido y la orientación de los proyectos políticos que intenten impulsar los gobiernos de la región en el futuro próximo; si tales proyectos no implican modificaciones sustantivas en relación a aquéllos que predominaron durante las últimas décadas, no es difícil predecir que las políticas de implantación de polos de crecimiento, tal como ocurrió en el pasado, tampoco tendrán mayores posibilidades de llegar a fases efectivas de ejecución integral.

3. Las estrategias de desarrollo rural integrado

Todavía en el período en que se encontraba en auge la aplicación de estrategias de polarización en buena parte de los países latinoamericanos, comenzaron a difundirse las propuestas de estrategias de desarrollo rural integrado (DRI). Estas propuestas que, hasta cierto punto, podrían considerarse como complementarias de aquéllas, focalizaban su atención en áreas productivas y territoriales diferentes de las que privilegiaban las de polarización, sin por ello contener aspectos excluyentes u opuestos a los de éstas; en efecto, mientras las estrategias de polarización focalizaban sus acciones en la interrelación industria-espacio urbano, las estrategias DRI lo hacían en la interrelación agricultura-espacio rural. En general, este tipo de estrategia ha estado dirigida a enfrentar las condiciones de retraso y pobreza que caracterizan a las áreas rurales del Tercer Mundo, teniendo

/como objetivos

como objetivo principal el mejoramiento de las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales.

Aun cuando existen diversos enfoques y modalidades en las propuestas de estrategias DRI, se podría señalar que ellas tienen sus antecedentes más importantes y también sus principales soportes teóricos en la experiencia de desarrollo agrícola cooperativo en Israel. En su concepción más amplia y comprensiva, una estrategia DRI constituye una propuesta y una modalidad de planificación regional que tiene su fundamento en una definición del concepto de región como un "cruce de funciones" (Weitz, 1971), por una parte entre los distintos niveles de planificación (desde el nacional al local) y, por otra parte, entre las distintas disciplinas o sectores de la planificación. Una propuesta de alcance más restringido ha sido promovida principalmente por el Banco Mundial, siendo ésta quizás la más conocida y aceptada actualmente a nivel de los gobiernos de los países latinoamericanos.

En la estrategia y metodología conocida como "enfoque de Rejovot" (Weitz, 1981) se precisa el contenido de una estrategia DRI a través de los siguientes puntos:

a) "El desarrollo rural debe ser el resultado de la coordinación a nivel regional de los objetivos planteados por la política de desarrollo a nivel nacional y de las necesidades particulares de cada una de las unidades de producción a nivel local, siendo la región el escenario donde se desenvuelve la acción del DRI.

b) El crecimiento del sector agrícola constituye la clave del desarrollo rural y su fomento exige el desarrollo simultáneo de todos los sectores de la economía.

c) El desarrollo abarca aspectos sociales, económicos, físicos e institucionales; por lo tanto, la planificación habrá de referirse a ellos en forma concomitante."

En definitiva, según esta concepción, la planificación regional comprende, por una parte, el tratamiento coordinado de los tres sectores económicos y, por otra parte, el de los diversos niveles espaciales (finca,

/aldea, centro

aldea, centro de servicios y ciudad regional), con el propósito de resolver los problemas socioeconómicos, institucionales y físicos del desarrollo.

Desde el momento en que estas propuestas comenzaron a ser difundidas, muchos países de la región iniciaron la realización de estudios y la promoción de acciones con este enfoque, dando lugar a una práctica que se prolonga hasta hoy día. En relación a las experiencias así configuradas, más allá de las evaluaciones puntuales que de ellas se han realizado, parece posible destacar que las condiciones inherentes a las economías capitalistas de desarrollo tardío han establecido serios obstáculos para la realización plena de una estrategia tipo DRI en su concepción más amplia y comprensiva, tal como es el caso de las que se inspiran en el "enfoque de Rejovot". A este respecto, se puede observar que aspectos tales como las formas de propiedad y de tenencia de la tierra rural, la distribución y el tamaño de los establecimientos agrícolas, los mecanismos imperantes para la comercialización de la producción agropecuaria, las condiciones vigentes para el crédito rural y para la asistencia técnica, etc., han significado poderosos y, a veces insuperables, impedimentos para la ejecución de las mismas.

Si se tiene en cuenta que la naturaleza de los obstáculos del tipo arriba mencionados pueden considerarse como congénitos al capitalismo periférico parece lógico concluir que para su aplicación integral, una estrategia del tipo mencionado requerirá necesariamente de la realización de profundas transformaciones estructurales tendientes a la remoción de dichos obstáculos. Sin embargo, tales transformaciones no han resultado hasta ahora compatibles con la orientación de los proyectos políticos que han estado siendo impulsados por la mayor parte de los gobiernos de los países latinoamericanos; por consiguiente, será necesario inferir que para lograr realizar los cambios requeridos también deberán operarse modificaciones sustantivas a nivel de la orientación y el contenido de los proyectos políticos que la planificación pretende impulsar.

/Por las

Por las razones señaladas, hasta hoy día no es posible mencionar ejemplos nítidos de experiencias de planificación regional que hayan ejecutado estrategias DRI logrando el cumplimiento de sus objetivos últimos. Por el contrario, sí es posible mencionar casos de aplicación de proyectos de desarrollo rural integrado, según la concepción que ha venido siendo apoyada técnica y financieramente por el Banco Mundial; sin embargo, en estos casos, por su propio alcance, la ejecución de los mismos no ha redundado en un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida y de trabajo de los pequeños productores rurales, donde continúa predominando el atraso y la pobreza. En una evaluación a este respecto, Dunham concluye afirmando "las políticas relativas a los pequeños agricultores han estado decididamente orientadas a obtener mayor producción y mejor comercialización y han mostrado más interés por la eficiencia en la producción agrícola que por la forma como ésta afecta las vidas de los pequeños productores y su comunidad. Las políticas mismas, dado su carácter, han servido para crear un estrato de agricultores más prósperos y de mayor éxito y con ello más desigualdades, o bien, han fortalecido ciertos grupos ya poderosos dentro de la comunidad local. Sin duda son muchos los pequeños agricultores que se han beneficiado con estos programas y éstos muchas veces han sido considerables; muchos proyectos han logrado un notable incremento de la productividad, en otros, el área cultivada se ha expandido notoriamente con aumento muchas veces de los precios al productor y el ingreso medio de los participantes del respectivo proyecto. Todo éso no está en discusión; lo que se afirma es que, además, se han producido mayores diferenciaciones y desigualdades (Dunham, 1982, p. 181). En el mismo sentido, Feder (1978) llega a conclusiones mucho más radicales y negativas en relación a los resultados de la aplicación de este tipo de políticas.

4. El modelo neoclásico y la estrategia neoliberal

Otra estrategia de desarrollo regional que cobró relevancia en diversos países latinoamericanos - en especial durante el decenio de los años setenta - es aquella que tiene su fundamento en las teorías neoclásicas de crecimiento y de movilidad espacial de factores; ellas presuponen que en un contexto donde se permita, tanto como ello sea posible, el libre juego de las fuerzas del mercado, se habrán de generar condiciones propicias para la superación de las disparidades regionales. En su formulación más simplificada establecen, por una parte, que en una economía de libre mercado con una elevada intercomunicación interna - esto es, en una economía donde se cumplan los supuestos básicos del modelo neoclásico - el crecimiento de una determinada región estará condicionado por su dotación de recursos naturales y por el crecimiento que en ella tengan los factores capital y trabajo y el progreso técnico. Por otra parte, postulan que el libre juego de las fuerzas del mercado favorece el desplazamiento del capital y del trabajo, en función de las diferencias de sus respectivas remuneraciones en distintas regiones.

A base de este fundamento teórico, se infiere que en un país caracterizado por agudas disparidades regionales y alta concentración territorial de las actividades y de la población, las diferencias interregionales en las remuneraciones del capital y del trabajo, desencadenarán desplazamientos de estos factores que serán favorables a ciertas regiones de menor desarrollo relativo que de esta manera podrán realizar un mejor aprovechamiento de sus ventajas comparativas; esto, en el largo plazo, conducirá a un mayor equilibrio interregional y, por consiguiente, a la iniciación de un paulatino proceso de reducción de las disparidades regionales. Esta concepción, que en algún momento de la evolución histórica latinoamericana había parecido definitivamente superada, renació con particular fuerza en algunos países durante la década de los 70; en particular, puede señalarse que tuvo sus ejemplos más relevantes, en función de la aplicación de la receta según su modalidad más ortodoxa, en los tres países del Cono Sur.

/Desde el

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la aplicación de esta estrategia conduce a decisiones orientadas a la eliminación de todas aquellas medidas de política económica que interfieran directa o indirectamente en el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, lo que implica, por consiguiente, un repliegue de la acción del Estado. A este respecto, en un documento de la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN) de Chile, en el que se caracterizaban los principales aspectos de la estrategia nacional de desarrollo, se precisaba: "Para el logro de dichos objetivos la estrategia considera como elementos centrales en su aspecto económico: el papel subsidiario del Estado, la libre iniciativa en el campo económico, normas económicas impersonales y no discriminatorias, una apertura al comercio exterior, el mercado como mecanismo fundamental de la asignación de recursos y la descentralización en la toma de decisiones". (ODEPLAN, 1979, p. 2.)

En lo que se refiere a la acción regional, estas estrategias significaron decisiones orientadas a eliminar al máximo posible todas aquéllas de medidas de política económica preexistentes que buscaban privilegiar o proteger el desarrollo de ciertas regiones a través de la acción orientadora del Estado (tal como es el caso de precios, tarifas y aranceles diferenciados, subsidios, inversión pública espacialmente orientada, etc.) y que, por consiguiente, fueron observadas por los exégetas de las políticas neoliberales como una inadmisible interferencia en el libre funcionamiento del mercado.

A este respecto, el ya mencionado documento de ODEPLAN señalaba: "La apertura al exterior favorece el desarrollo de las regiones de diversas maneras. Ha significado, por una parte, una gradual modificación de la estructura productiva del país, al experimentar un alto crecimiento en las actividades que tienen ventajas comparativas, como la minería, pesca, fruticultura, sector forestal, etc. El notable mejoramiento de estos medios de producción, permite el desarrollo de las áreas en el cual están localizados, generando una actividad de procesamiento industrial derivada, que también se localiza en lugares próximos a las fuentes de materias primas, contribuyendo doblemente al desarrollo de la producción en el nivel regional." (ODEPLAN,

1979, pp. 14-15.) Y, más adelante agrega: "La inversión privada se localiza geográficamente, siguiendo el criterio de mayor rentabilidad, al contrario de lo que ocurre con la inversión pública, la cual consciente o inconscientemente, tiende a canalizarse hacia los lugares de mayor presión, al tener un mayor número de habitantes. Al ampliarse, en cambio, el papel que debe jugar la inversión privada, un porcentaje mayor de la inversión total se realiza en el nivel regional, por cuanto los proyectos de mayor rentabilidad se encuentran en la utilización de los recursos naturales". Y, finalmente, señala que: "El esquema de desarrollo regional planteado, difiere por consiguiente de otras estrategias que apuntan a la creación de polos de desarrollo en forma artificial, en base a subsidios, franquicias o inversión pública preferencial, que se hacen a expensas del país y que se han mostrado ineficaces una vez que se les quita el trato preferencial que se les otorgó" (p. 16). En estos párrafos aparecen enunciados claramente los lineamientos básicos de estas estrategias de desarrollo regional.

Aun cuando todavía no se dispone de evaluaciones globales de los resultados logrados en la aplicación de estrategias de este tipo, existe cierto consenso, incluso a nivel gubernamental, en varios de los países afectados, que ellas no llegaron a beneficiar a las regiones de menor desarrollo en la forma prevista sino que, por el contrario, tendieron a favorecer e incrementar la concentración territorial de la población y de las actividades. No obstante que en muchos casos estas estrategias fueron presentadas como un medio eficaz para enfrentar el problemas de las disparidades regionales, los resultados logrados en su aplicación más bien indican que constituyen un camino propicio para hacer frente al segundo tipo de problema mencionado, esto es la insuficiente integración económico-espacial; en efecto, en los países en que ellas se aplicaron es posible observar una creciente unificación de los mercados internos de factores y de productos, lo cual constituye una clara evidencia del aumento de la integración nacional a través de la expansión en el ámbito territorial de las relaciones sociales de producción predominantes.

/En una

En una de las pocas investigaciones disponibles sobre las consecuencias de estos procesos, la realizada por Rofman para las provincias del Nordeste argentino, el autor llega a importantes conclusiones a este respecto: "La desigualdad regional y la desigualdad social [...] de la región y de las provincias particularmente analizadas, se acrecienta de modo singular en la última mitad de la década del 70 y principios de la década del 80 por influjo de lo que acontece en el sistema nacional en su conjunto. En éste se instala un nuevo estilo de desarrollo cuyo propósito es reformular las bases del funcionamiento de la sociedad argentina a partir de un enfoque monetarista-liberal propiciador de la plena reinserción de la economía argentina en la División Internacional del Trabajo, la prevaencia de las actividades intermediadoras financieras en perjuicio de las de producción de bienes y el retroceso de la función reguladora del Estado para permitir el funcionamiento pleno de los mercados sin interferencias externas. Esta filosofía de la política global y de la política económica, en lo específico, instituida por el Gobierno Militar a partir de 1976 supone una singular intensificación de los efectos negativos deparados por los problemas estructurales heredados. La 'apertura' externa, la contracción del consumo interno por la caída del salario real, el agravoso endeudamiento financiero debido a las elevadas tasas de interés y la abstención del Estado en su rol, parcialmente cumplido hasta entonces, de compensador de los desniveles de poder económico entre agentes locales de baja capacidad de negociación y los que detentan el control de los mercados dentro y fuera de la región, constituyen los principales fenómenos que impactan muy negativamente sobre la economía regional en su conjunto y sobre las de los menos capacitados para operar en el proceso de producción en el interior del área bajo estudio." (Rofman, 1984, pp. 216-217.)

La aceptación del fracaso de este tipo de estrategias - principalmente por sus consecuencias en términos globales - ha ido conduciendo a su paulatino abandono; ello no obstante, si se considera la funcionalidad que ellas tienen en relación a la dinámica actual de acumulación en los países capitalistas, no parece excesivamente aventurado pensar que su reaparición puede llegar a producirse una vez más en algún momento del futuro.

5. ¿Hacia la irrupción de nuevos paradigmas y estrategias?

Para hacer frente al problema de las disparidades regionales y de la concentración territorial, buena parte de los países latinoamericanos recurrió durante las últimas décadas a diferentes paradigmas y modelos importados como fundamento para la elaboración de sus respectivas estrategias de desarrollo regional. Algunas de esas estrategias nunca fueron aplicadas integralmente, por cuanto su aplicación implicaba cambios y políticas que no resultaban compatibles ni con las condiciones socioeconómicas prevaletes, ni con la orientación de los proyectos políticos que entonces eran sustentados por los decisores.

Por otra parte, es posible señalar algunos ejemplos de estrategias de acción regional que llegaron a un razonable grado de ejecución, pero sin embargo, no lograron introducir las modificaciones buscadas; con ello, pusieron en evidencia la falta de adecuación a la realidad de los países latinoamericanos de los fundamentos teóricos que las inspiraban. Como es obvio, las estrategias formuladas a base de tales fundamentos difícilmente podrían lograr configurar el camino adecuado para hacer frente a los problemas regionales en cuestión.

Al cabo de más de tres décadas de intentos de planificación regional con el propósito de atenuar las disparidades regionales y de disminuir la concentración territorial, la situación que les dió origen no ha logrado ser modificada en sus rasgos fundamentales. En efecto, en la mayor parte de los países estos problemas regionales han persistido sin mayores cambios; en otros países, incluso, se agravaron y sólo en un número muy reducido de casos se puede observar una cierta atenuación, aun cuando tampoco en forma muy significativa. Ello constituye un testimonio irrefutable de que la experiencia de planificación regional para reducir disparidades y concentración ha conducido a resultados que, en el más optimista de los casos, apenas podrían calificarse como modestos.

/Como consecuencia

Como consecuencia de esta situación, el tema de las estrategias para el desarrollo regional entró en una etapa de reflexión, análisis y replanteo que, si bien no ha producido todavía ningún tipo de propuesta alternativa consensual, ya ha iniciado una revisión a fondo de los fundamentos en que se basó la práctica anterior, abriendo camino para una discusión en un terreno que aparece como mucho más realista y fecundo. En efecto, ya avanzado el decenio de los años 70, frente a la ausencia de resultados concretos de alguna significación en la práctica de la planificación regional para hacer frente al problema de las disparidades regionales, se hicieron sentir algunas voces explorando nuevos caminos para la planificación y la política regional; de tal forma, se han ido configurando algunas corrientes centrales de pensamiento sobre el tema de las estrategias alternativas para el desarrollo regional en América Latina. En tal sentido, cabría hacer referencia cuando menos a dos vertientes principales en torno a las cuales se ha articulado la discusión sobre el tema en el transcurso de los últimos años.

La primera de esas vertientes sería aquélla que de hecho se constituyó como tal en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, llevado a cabo en México en abril de 1978, donde se planteó la necesidad de producir una ruptura filosófica con las teorías y métodos hasta entonces predominantes, sobre los que entonces se expresó: "desarrollados en centros académicos de los países centrales, no explican ni siquiera sus propias realidades y, sin embargo, se pretende adaptarlas a la situación latinoamericana". (Seminario, 1978, p. 3.)

Los trabajos de este Seminario, imbuidos de un fuerte sentido crítico, buscaron replantear los fundamentos mismos de la teoría y la práctica de la planificación regional latinoamericana; es así que en una de sus conclusiones centrales señala que: "... dada la estrecha relación entre las configuraciones espaciales y las formas de organización de la producción, se señala que un paso imprescindible para superar los problemas apuntados es el de partir de las relaciones sociales de producción, con lo cual el proceso de producción pasa a ser un fenómeno social y no puramente técnico. Esto, a su vez, lleva a modificar drásticamente el tipo de visión sobre las acciones posibles,

/pues el

pues el 'espacialismo' que acompaña a la anterior concepción (que induce a pensar en intervenciones consistentes en reubicación de elementos materiales en el territorio como estrategia) es sustituido por una concepción del cambio a partir del análisis de las fuerzas operando en los procesos sociales, que requiere la movilización de fuerzas, la reorganización de relaciones e instituciones, como condición de acciones que efectivamente modifiquen la situación existente". (Seminario, 1978, pp. 7-8.)

En los escritos posteriores de uno de los principales autores vinculados a la corriente contestataria que se afirmó en el Seminario sobre la Cuestión Regional (Coraggio, 1980 y 1981), este análisis fue llevado a sus últimas consecuencias en lo que respecta a las "estrategias posibles" para el desarrollo regional; la conclusión lógica que de allí se derivó fue la de que en el ámbito de una economía capitalista no es posible pensar en la ejecución integral de estrategias que condujeran a un verdadero desarrollo regional. A este respecto, este autor es categórico cuando afirma: "... estructuralmente, la planificación integral, con miras a obtener desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica intrínsecamente contradictoria con el capitalismo". (Coraggio, 1981, p. 197.) Esta postura, ampliamente fundamentada por el autor en numerosos artículos, lo conduce inexorablemente a "encarar la cuestión desde la perspectiva de la evolución necesaria de la práctica de la planificación orientada por una posición crítica al régimen capitalista y sus secuelas, teniendo como objetivo la construcción de una nueva sociedad." (Coraggio, 1981, p. 198.)

En definitiva, esta argumentación conduce naturalmente a la conclusión de que los esfuerzos por definir estrategias de desarrollo en el ámbito del capitalismo son estériles y que es necesario encarar la construcción de una sociedad socialista para poder llegar o promover auténticos procesos de desarrollo social, sean éstos a escala nacional o regional. Sin dejar de reconocer el significado y la coherencia de la argumentación de la corriente contestataria, es innegable que desde el punto de vista de la acción en términos de planificación en economías capitalistas, ella conduce a un callejón sin salida, que sólo podría ser eludido a través de la lucha política.

/No obstante,

No obstante, el hecho de que esta vertiente desde el punto de vista de la práctica concreta de la planificación regional conduzca a un callejón sin salida para quienes tienen que vivir y desarrollar sus actividades en el seno de sociedades capitalistas, es indudable que sus análisis y diagnósticos han significado un fundamental replanteo y reorientación de la discusión sobre el tema en América Latina.

En segundo lugar, en forma casi simultánea con el desarrollo de los planteos contestatarios, se fue conformando otra corriente que se propuso explorar caminos alternativos para la planificación del desarrollo regional. Esta corriente de pensamiento tiene sus antecedentes más significativos en algunos trabajos pioneros de Neira Alva (Neira Alva, 1972 y 1974) en los que este autor trató de esbozar líneas estratégicas para el desarrollo regional a partir de los resultados del análisis de ciertas experiencias brasileñas de negociación regional con el nivel nacional. Con estos antecedentes más recientemente, se han formalizado propuestas nuevas tales como las sobre planificación negociada (Boisier, 1979 y 1982) y planificación participativa (Haddad, 1980), en las que - en relación a las estrategias que hasta entonces habían predominado - se percibe un desplazamiento del interés del análisis hacia los actores del proceso, así como un especial esfuerzo por considerar el peso de los condicionantes y factores que han venido incidiendo en los procesos sociopolíticos reales a nivel regional en distintos países latinoamericanos.

En estas estrategias se ha buscado destacar "el papel de las instituciones y de los grupos en el desarrollo regional. A su vez, ello destaca el papel de dos actores fundamentales: el Estado y la región, esta última concebida no como mero hecho geográfico, sino como un actor social del proceso de planificación. El desarrollo de una región depende en último término de los acuerdos, transacciones, conflictos, capacidad de negociación y en definitiva, de la articulación cambiante que se da entre estos dos actores en momentos históricos dados". (Boisier, 1982, p. 131.) Se establece así la necesidad de estructurar un interlocutor fundamental, la región, especie de conglomerado mancomunado (vía pacto social) de fuerzas sociales, donde desempeñan un papel fundamental las instituciones regionales y la

/burguesía regional;

burguesía regional; en ello radica la esencia de la propuesta y su fuerza para la iniciación de un proceso de desarrollo regional.

Aun cuando no se puede desconocer que este tipo de propuesta ha significado un paso adelante en relación a los planteos excesivamente economicistas y espacialistas que habían predominado hasta entonces, es posible esbozar algunas dudas acerca de su consistencia teórica y viabilidad en el contexto de las nuevas formas de funcionamiento y de organización que han venido adoptando los países capitalistas latinoamericanos. En particular, ellas no parecen haber prestado suficiente atención a ciertos comportamientos que se han ido acentuando con la expansión y profundización de las formas típicas del capitalismo financiero en nuestros países; tal sería el caso, de las consecuencias que podrían tener para la aplicación de estas estrategias los procesos de nacionalización e internacionalización de los mercados internos, con la consiguiente unificación de los circuitos del capital, habida cuenta que todo ello tiene una incidencia decisiva en los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico en el ámbito nacional y regional. En este contexto, la posibilidad de configurar ese "actor social", fundamental para el éxito de las estrategias propuestas, no parece siempre viable, en tanto las alianzas interregionales de clases podrían conducir a la exclusión, cada vez con más fuerza, de la posibilidad de existencia de una burguesía regional que actúe principalmente en función de intereses específicamente regionales.

El planteo de objeciones de este tenor, no pretende invalidar la contribución positiva realizada por esta corriente de pensamiento, al igual que por la contestataria, ni desconocer que ellas han contribuido fuertemente a que se abandone la discusión sobre las propuestas socialmente asépticas que predominaron hasta entonces y a encaminar el análisis hacia los problemas relativos a la acción de los agentes que protagonizan el proceso social.

Todavía se podría hacer mención a otras propuestas de estrategias alternativas de desarrollo regional que han aparecido recientemente en las discusiones sobre el tema y que ya han acaparado la atención de

/numerosos especialistas:

numerosos especialistas: en lo fundamental se trata, por una parte, de aquéllas que se ubican en el ámbito del denominado "paradigma desde abajo hacia el centro", que fueron originalmente planteadas por algunos autores provenientes principalmente de los países centrales y por otra parte, del modelo de desarrollo agropolitano propuesto e impulsado por John Friedmann. Sin embargo, estas estrategias cuya reseña y análisis excede los límites de este trabajo, por su contenido esencialmente utópico parecen tener escasa correspondencia con las condiciones en que se desenvuelve la dinámica de acumulación y crecimiento en los países latinoamericanos y, por consiguiente, su discusión no resulta por ahora tan importante como la de las corrientes precedentemente esbozadas.

D. LA PLANIFICACION REGIONAL PARA LA INTEGRACION ECONOMICO-ESPACIAL

El segundo tipo de problema de implicancia territorial a que se ha hecho referencia es el que tiene relación con el escaso grado de integración económico-espacial que, en ciertas etapas del proceso de desarrollo de varios países latinoamericanos, comenzó a ser percibido por los decisores de la acción pública como un obstáculo para la preservación de la dinámica de acumulación y crecimiento de los respectivos países.

Como ya se ha señalado, la superación de este problema implicaba decisiones y acciones encaminadas a lograr una mayor integración económica, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, lo que a su vez implicaba acciones concretas en el plano territorial. A diferencia de la situación que se planteó con las estrategias establecidas con el propósito de hacer frente a las disparidades regionales, la superación del problema de la insuficiente integración significó establecer objetivos y políticas que demostraron ser perfectamente compatibles con el contenido de los proyectos políticos entonces predominantes en la mayor parte de los países. Consecuentemente, la mayor parte de las políticas regionales efectivamente ejecutadas en los países latinoamericanos, en el transcurso de las últimas décadas, en última instancia contribuyeron significativamente a sustentar

/la estrategia

la estrategia central de los proyectos nacionales vigentes; por medio de dichas políticas se buscó lograr una mayor expansión y consolidación en términos territoriales de las relaciones capitalistas de producción, como un medio para sustentar la dinámica global del proceso de acumulación.

Este tipo de políticas regionales fueron impulsadas en buena parte de los países latinoamericanos durante las últimas décadas, existiendo numerosos testimonios a tal respecto. Así, por ejemplo, un análisis sobre el desarrollo regional brasileño señala: "Las características del desarrollo regional reciente en el Brasil reflejan un proceso más amplio de expansión capitalista, en el cual el Estado desempeña un papel creciente. Las recientes tentativas de industrialización, de modernización de la agricultura y de ocupación de frontera en las regiones periféricas son procesos complementarios a la acumulación de capital en un complejo de grandes empresas allí establecidas. El Estado tanto a través de sus actividades empresariales, como a través de sus diversos instrumentos de política económica, ha contribuido directa e indirectamente al desarrollo regional desigual en el Brasil, especialmente si se considera la dimensión social del proceso de desarrollo, que incluye preocupación con la distribución personal y espacial de los beneficios." (Jatobá y otros, 1980, pp. 273-274.)

Este tipo de testimonio lleva al análisis de las consecuencias que las estrategias de integración económico-espacial a escala nacional tuvieron en relación al primer tipo de problema considerado en este trabajo, esto es, el de las disparidades regionales y la concentración territorial. A este respecto, la evidencia empírica disponible permite sustentar la afirmación de que la aplicación de las políticas de integración redundaron en un proceso de acentuación de aquellos problemas y ello por las razones que anota Furtado, cuando hace referencia al proceso de integración económico-espacial del Nordeste brasileño en su respectivo contexto nacional: "ya nadie ignora que la integración de economías de distinto nivel de desarrollo - como ocurrió entre nosotros a partir de los años 30 - es concentradora de riqueza en el espacio. Como los costos de transporte son en gran parte socializados por el Estado y las inversiones públicas generadoras de economías externas siguen los padrones locacionales de las inversiones privadas, la

/tendencia a

tendencia a la concentración geográfica se impone independientemente de la existencia de economías de escala de producción." (Furtado, 1982, p. 136.)

En última instancia, el examen de lo ocurrido en materia de elaboración y ejecución de estrategias regionales durante las últimas décadas en los países latinoamericanos, permite concluir que no es posible encontrar ejemplos de experiencias concretas y exitosas de planificación para reducir disparidades pero que, por el contrario, si pueden identificarse experiencias satisfactorias de aplicación de estrategias de integración económico-espacial, funcionales a los proyectos políticos que predominaron en el mencionado período.

E. SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Toda vez que se analizan los problemas de la planificación regional, es necesario tener en cuenta que ella configura un subproceso del proceso general de planificación; con ello se quiere decir que carece de significado observar a este nivel de planificación, como un proceso autónomo e independiente de acción, destinado a hacer frente a los problemas regionales. Por consiguiente, resulta ineludible tratar de ubicar a este subproceso en el marco de las concretas condiciones y restricciones que imponen, por un lado, los parámetros estructurales de la realidad en cada contexto histórico y, por otro, la orientación y el contenido del proceso general de decisiones y acciones del que habrá de constituir un subproceso.

Son las condiciones y restricciones que surgen de allí las que han circunscrito a la planificación regional y urbana en el pasado y, lógicamente, las que habrán de circunscribirla en el futuro. En consecuencia, para poder establecer algunas observaciones sobre sus perspectivas, es necesario situar a este subproceso en su específico contexto sociopolítico, considerando las motivaciones de las distintas fuerzas sociales que allí se mueven y, en particular, los factores que condicionan y determinan la acción del Estado.

/Con tal

Con tal propósito, en sus términos más generales, se podría afirmar que toda acción social, en primera instancia, estará acotada por las dos siguientes condicionantes:

a) Por una parte, por la específica racionalidad del sistema en que se actúa, que implica la existencia de concretas reglas del juego, en consonancia con las cuales irremediablemente será necesario decidir y actuar; y

b) Por otro lado, por la orientación y el contenido del proyecto político nacional que los agentes que controlan efectivamente el proceso de decisiones hayan definido y adoptado explícita o implícitamente.

En el caso concreto de la realidad de los países capitalistas latinoamericanos, existen ciertas condiciones derivadas de la lógica de acumulación capitalista imperante, que constituyen datos para el problema de planificación. Es por ello que las acciones que dan contenido al proceso general de planificación - y, por ende, al subproceso de planificación regional - se encuentran ante todo acotadas por las reglas del juego propias de este tipo de sistema.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta 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; ello significa que toda vez que los decisores han adoptado y decidido impulsar un determinado proyecto político, el modelo de acumulación que le es inherente, implica una específica forma de asignación sectorial y territorial de recursos. En consecuencia, en el momento de la adopción de una estrategia de desarrollo regional no es posible desconocer que cada una de las regiones de un sistema nacional está afectada por esa dinámica global y que, por lo tanto, las acciones propuestas que no sean compatibles con ella, difícilmente llegarán a la etapa de ejecución. Todo ello implica que existen determinados y concretos límites de lo posible para la planificación; si se desconocen tales límites, los resultados a obtener pueden ser muy distintos de los buscados. (de Mattos, 1982.)

/Este marco

Este marco de referencia sugiere perspectivas no demasiado alentadoras. En consecuencia, parece lógico interrogarse sobre qué es posible esperar de la planificación regional.

Para considerar el tema de las perspectivas de la planificación y, en particular, de uno de sus subprocesos, cual es el caso de la planificación regional, es necesario ante todo tener en cuenta que mientras no cambien los parámetros políticos básicos del sistema, la planificación que se podrá llevar a cabo será ante todo planificación capitalista, esto es, tendrá que ser un proceso de acción social compatible con la racionalidad del sistema. Ello quiere decir que las propuestas estratégicas destinadas a hacer frente a los problemas regionales - en tanto propuestas de planificación - tendrán que ser concebidas en consonancia con las reglas del juego que le son inherentes. A ello debe agregarse que la planificación, para decirlo con las palabras de Dunham "es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito". (Dunham, 1979, p. 228.) Esto es, las acciones de planificación que en la práctica lleguen a asumir el carácter de tal, esto es, que al tener viabilidad puedan llegar a la fase de ejecución, son solamente aquéllas que resultan compatibles con el proyecto político vigente.

La vigencia de estos rasgos, sin embargo, no debe llevar a una postura pesimista y determinista, aun cuando tampoco a actitudes infundadamente optimistas, como aquéllas que caracterizaron las expectativas de los planificadores de los años sesenta. En efecto, si se considera que el alcance de las acciones planificadas estarán condicionadas por el contenido del proyecto político nacional adoptado por la estructura dominante de poder, será importante tener en cuenta que tales proyectos no son inmutables, pues su vigencia y legitimidad está fundada en una concreta y dinámica relación de fuerzas en el proceso social y es lógico suponer que un proyecto que no contemple la solución de los grandes problemas sociales de un país, alberga factores que tarde o temprano terminan por conducirlo al agotamiento y, en definitiva, a su sustitución por otro proyecto orientado a dar efectiva respuesta a tales problemas.

/Por otra

Por otra parte, aún en el caso de la aplicación de un proyecto político cualquiera, éste no permanece inmutable internamente durante su período de vigencia; es por ello que incluso si carece de una explícita y real preocupación por solucionar los problemas regionales, puede ser objeto de modificaciones, por lo menos por dos circunstancias que pueden abrir brechas para un cierto grado de acción regional:

a) En primer lugar, porque la persistencia de ciertos problemas territoriales puede conducir a situaciones que incidan desfavorablemente en la dinámica de acumulación y, por ende, en el propio crecimiento del sistema en su conjunto.

b) En segundo lugar, porque las fuerzas sociales de las regiones afectadas por la persistencia y/o el agravamiento de ciertos problemas, pueden llegar a movilizarse para tratar de imponer decisiones y acciones diferentes a las que implícitamente se derivan del proyecto nacional vigente, con lo que se pueden generar contradicciones que aceleren el proceso de agotamiento de dicho proyecto.

En cualquiera de las situaciones esbozadas, la participación, iniciativa y movilización regional aparece como un pre-requisito para una acción efectiva frente a los problemas regionales. Los hechos muestran que no es realista esperar que las regiones más desarrolladas y ricas tomen la iniciativa para promover una efectiva superación de los problemas que afectan a las regiones más atrasadas y pobres. Los pocos casos que se pueden mencionar en países latinoamericanos de regiones que han logrado cierta superación de sus problemas, permiten concluir que allí la acción social regional jugó un papel fundamental para la obtención de tales resultados.

Santiago de Chile, junio de 1984

REFERENCIAS

- Barkin, David y Timothy King (1970) - Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas en México. México, Siglo XXI Editores.
- Boisier, Sergio (1982) - Política económica, organización social y desarrollo regional. Santiago de Chile, Ed. ILPES
- Boisier, Sergio (1979) - "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 7, abril.
- Boudeville, Jacques R. (1961) - Los espacios económicos. Buenos Aires, Ed. EUDEBA, 1965.
- Bye, Pascal (1974) - "Crecimiento urbano, decrecimiento regional y polos de desarrollo. El ejemplo colombiano". Panamá, X Congreso Interamericano de Planificación, septiembre.
- Coraggio, José Luis (1981) - "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas, núms. 153-155, junio.
- Coraggio, José Luis (1980) - "Las bases teóricas de la planificación regional en América Latina (un enfoque crítico)". Demografía y Economía, México, vol. XIV, núm. 2 (42).
- Coraggio, José Luis (1971) - "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo". Revista EURE, Santiago de Chile, vol. II, núm. 4, marzo, 1972.
- de Mattos, Carlos (1982) - "Los límites de lo posible en planificación regional". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.
- Dunham, David (1979) - "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional". En Sergio Boisier y otros (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina. Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981.
- Dunham, David (1982) - "Historia y economía política de las políticas relativas a los pequeños agricultores". Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.
- Feder, Ernest (1978) - Capital financiero y descomposición del campesinado. México, Punta de Lanza.

/Furtado, Celso

- Furtado, Celso (1982) - "O Nordeste: novo modelo de desenvolvimento?".
En A nova dependencia. Dívida externa e monetarismo. Río de Janeiro,
Ed. Paz e Terra.
- García Ortega, Maurilio (1975) - Tendencias recientes de la teoría y praxis
del desarrollo regional (Política regional hidráulica en México),
México, UNAM.
- Gilbert, Alan (1975) - "A note on the incidence of development in the
vicinity of a growth centre". Regional Studies, Oxford, U.K., vol. 9.
- Haddad, Paulo Roberto (1980) - Participação, justiça social e planejamento.
Río de Janeiro, Zahar Editores.
- ILPES (1982) - El estado actual de la planificación en América Latina y
el Caribe. Santiago de Chile, Ed. CEPAL/ILPES.
- Jatobá, Jorge y otros (1980) - "Expansão capitalista: o papel do Estado e
o desenvolvimento regional recente". Pesquisa e Planejamento Económico,
Río de Janeiro, vol. 10, núm. 2, abril de 1980.
- Lilienthal, David E. (1944) - El Valle del Tennessee. La obra de un pueblo.
Buenos Aires, Editorial Hobbs-Sudamericana, 1967.
- Massey, Doreen (1979) - "In what sense a regional problem?". Regional
Studies, Oxford, U.K., vol. 13.
- Mauro, Frédéric (1972) - "El desarrollo industrial de Monterrey 1890-1960".
En David Barkin (ed.), Los beneficiarios del desarrollo regional,
México, Ed. Sep Setentas.
- Neira Alva, Eduardo (1974) - "Las políticas de desarrollo regional en
América Latina". En ILPES (ed.), Planificación regional y urbana
en América Latina, México, Siglo XXI Editores.
- Neira Alva, Eduardo (1972) - "El concepto de estrategia aplicado al desa-
rrollo del Recóncavo de Bahía". En Julio César Funes (ed.),
La ciudad y la región para el desarrollo, Caracas, Comisión de Admi-
nistración Pública de Venezuela.
- ODEPLAN (1979) - La planificación regional en Chile, Santiago de Chile,
ODEPLAN.

- Paelinck, Jean (1963) - "La teoría del desarrollo regional polarizado",
Revista de Economía Latinoamericana, Caracas, núm. 9.
- Puente Leyva, Jesús (1969) - Distribución del ingreso en un área urbana:
el caso de Monterrey, México, Siglo XXI Editores.
- Rofman, Alejandro B. (1983) - Monetarismo y crisis en el Nordeste,
Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina (1978) - Conclusiones
generales, México, Ed. SIAP.
- Stöhr, Walter (1972) - El desarrollo regional en América Latina. Experiencias
y perspectivas, Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- Travieso, Fernando (1971) - "Ciudad Guayana: ¿polo de crecimiento?",
Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Caracas,
números 92-93, septiembre-octubre.
- Weitz, Raanan (1981) - Desarrollo rural integrado, México, CONACYT.
- Weitz, Raanan (1971) - De campesino a agricultor. Una nueva estrategia
de desarrollo rural, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

