NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/L.355
12 de diciembre de 1985

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

PROCEDIMIENTOS Y METODOS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE */

*/ Este documento fue preparado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos.

85-7-1136

INDICE

/RESUMEN

RESUMEN

El presente estudio es un análisis de los procedimientos y métodos de planificación regional en América Latina y el Caribe en que se presta especial atención a los problemas espaciales.

El desarrollo de los siete estudios de casos --Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Perú y Venezuela-- se centró en el análisis de métodos y criterios de asignación de recursos, así como en los mecanismos de planificación y las estructuras institucionales para promover el desarrollo equilibrado de los países de la región.

El material de estudio analizado revela que se han utilizado en la región de la CEPAL diversos procedimientos y métodos para abordar la planificación regional Sin embargo, como tales procedimientos y métodos tienen una base teórica común, tienden a ser homogéneos a pesar de las distintas realidades nacionales. El estudio señala también que en la práctica general de la planificación en la región no se asigna gran importancia a la distribución espacial de la población y de las inversiones públicas y privadas.

El documento concluye que la idea de desarrollo equilibrado en la región ha tendido, en general, a seguir teniendo una connotación utópica dentro de los planes nacionales de desarrollo mientras que los ajustes económicos ante la crisis han tendido a reforzar la centralización de las inversiones económicas en las ciudades capitales y las regiones metropolitanas. Las conclusiones generales del estudio indican tres esferas específicas con las que debería relacionarse estrechamente el desarrollo equilibrado en la región de la CEPAL: a) los asentamientos humanos; b) los procedimientos de planificación regional; y c) los aspectos institucionales.

/I. ESTADO

I. ESTADO DEL PROBLEMA

El presente estudio tiene dos objetivos: i) reunir información y analizar métodos y criterios de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado de la región de la CEPAL y ii) analizar los mecanismos de planificación y las estructuras institucionales actuales de los países latinoamericanos y del Caribe. Estos dos objetivos se estudiarán en el contexto del desarrollo nacional, con miras a la formulación de políticas nacionales que integren los problemas de la distribución espacial de la población y las actividades económicas y el mejoramiento social.

Hay varias monografías y análisis hechos por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en los últimos cinco años, que tratan de este asunto. Consecuentemente, la información utilizada para el desarrollo del presente documento se basa fundamentalmente en documentos del ILPES, junto con otros documentos y publicaciones de la CEPAL y otros órganos pertinentes.1/

La región de la CEPAL se compone de 33 países con una población total de cerca de 320 millones de habitantes, en su mayoría de habla española 2/ y de origen muy heterogéneo desde el punto de vista étnico (europeos, africanos, asiáticos y grupos étnicos autóctonos). No obstante esta heterogeneidad, la planificación de la región ha sido el privilegio de una minoría intelectual con poco apoyo político y societal. Como consecuencia, los modelos de desarrollo adoptados en la región, en el pasado, se basaron únicamente en los patrones de desarrollo de las sociedades occidentales desarrolladas, sin ninguna preocupación por las peculiaridades culturales y étnicas de cada uno de los países. Sin embargo, estos factores culturales y étnicos han desempeñado y desempeñan aún un papel importante en el proceso de desarrollo de la región en lo que respecta a la cultura.3/

Desde el inicio mismo, los conceptos de desarrollo generalmente aceptados 4/ para la región se han relacionado fuertemente con la industrialización y el consumo, basados en modalidades socioculturales occidentales-americanas o europeas.5/ Como resultado de esta tendencia general, De Mattos (1980: 721) señala que 6/ muchos de los análisis efectuados sobre los ... modelos de desarrollo adoptados por la mayoría de los países latinoamericanos han demostrado una tendencia notable a la concentración ..., que se refleja en las tres estructuras fundamentales: económica, social y geográfica.7/

El descubrimiento de América y la conquista de los imperios autóctonos (Aztecas y Mayas) se marcó por la declinación progresiva del número de indígenas,8/ asociada con la llegada de grandes grupos de europeos y esclavos africanos, que también comenzaron un lento proceso de mestizaje racial. (Véase Gutiérrez, 1977.) 9/

"El sistema social que comenzó a configurarse en las primeras ciudades coloniales mostró ciertas características del viejo sistema de estado social de la Europa feudal, en el que la ley definía los estratos y les concedía derechos y prerrogativas característicos. En las ciudades hispanoamericanas, el equivalente del triple sistema europeo de la nobleza, el clero y la plebe estaba representado por los tres grupos étnicos de españoles, negros e indios. En el Brasil, donde

/los indios

los indios eran mucho menos numerosos y nunca representaron un elemento importante de la sociedad urbana, la división principal en los primeros años era simplemente entre esclavos negros y blancos libres." (Butterworth y Chance, 1982: 12 y 13.)

El proceso de poblamiento de América Latina y el Caribe es evidentemente peculiar y difiere fuertemente de Norteamérica y Africa. Por una parte, el proceso de desarrollo norteamericano comenzó en el siglo XVIII, basado en objetivos interiores de autosuficiencia y progreso, al que siguió la independencia temprana. Por el contrario, los países latinoamericanos y del Caribe se vieron sujetos a la explotación colonialista, lo que también influyó en el tipo de emigración que se dirigía a esta zona. Por consiguiente, la emigración de hombres excedió en mucho la de mujeres, lo que favoreció la mezcla interétnica (y racial) y también el intercambio cultural.

Históricamente, las sociedades latinoamericanas establecidas después del descubrimiento del continente se basaron en un modelo de empresas estatales, colonialistas y mercantilistas. Después de la independencia, se convirtieron en Estados que conservaron fuertes vínculos con sus antiguas metrópolis y con los países europeos en conjunto, porque los patrocinadores de estos movimientos de independencia eran, generalmente, miembros de la aristocracia criolla, integrada por una mezcla de intelectuales, comerciantes y militares pertenecientes al mismo grupo social y étnico, principalmente de origen español, o portugués, en el caso del Brasil.

Los antecedentes históricos influyeron mucho en la configuración de los países de la región así como en su desarrollo como Estados. Como lo señalan Butterworth y Chance (1981:21), "a mediados del siglo XVII, las castas habían aumentado mucho su número como para desconocer su importancia y se habían tornado tan indispensables como para no excluirlas del funcionamiento económico de las ciudades; por lo tanto, se les dio un lugar en la sociedad urbana situándolas desde el punto de vista del prestigio entre los blancos y los negros y el proletariado indígena. El resultado fue el sistema de castas en su forma clásica: una clasificación de prestigio de toda la población creada por la legislación española y la minoría blanca". Sistemas similares, aunque no oficiales, se desarrollaron en el Brasil y en la región del Caribe, con variaciones según los grupos étnicos predominantes en cada país.10/

Estos antecedentes históricos dan origen a tres características fundamentales de los países de la región:

a) El Estado reemplaza a la nación como concepto; es el fundador de la nación y legitimiza las instituciones políticas, económicas y sociales estructurando a todas las relaciones sociales;

b) Las naciones latinoamericanas y del Caribe tienden a ser culturalmente más heterogéneas y diversas que las naciones occidentales, mientras que los Estados latinoamericanos tienden a ser culturalmente homogéneos e imitadores de los modelos de desarrollo occidentales;

/c) El

c) El modelo colonialista y mercantilista se reproduce en muchas escalas diferentes de cada país fomentando la centralización y la concentración de las inversiones económicas en pocas ciudades (principalmente las capitales) y, por consiguiente, favorece la metropolización y el desequilibrio regional agudo.11/

Estas tres catacterísticas han influido fuertemente en la planificación nacional de la región de la CEPAL, y han tenido también una influencia notable en las políticas de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado así como sobre los mecanismos de planificación y las estructuras institucionales de la planificación regional. Puesto que el sentimiento de Estado es más fuerte que el sentimiento de nación, el poder político, así como el poder económico, tiende a manipularlo el propio Estado, a través de las actividades de planificación, para favorecer el mantenimiento de una estructura social estratificada, que quizá se utilice para justificar la preeminencia del Estado sobre la nación. Al mismo tiempo, las actividades de planificación las realiza una élite culta, habituada a las costumbres occidentales y que sigue, por consiguiente, un paradigma de desarrollo basado en la manera de ser de los norteamericanos y los europeos. Como resultado, la planificación de la región a menudo sólo refleja parcialmente la realidad de los países. Además, debido a su origen externo, la ideología de la planificación --como se ha adoptado (y no adaptado) en algunos países latinoamericanos y del Caribe-- puede oponerse a las necesidades, deseos y valores de extensos grupos de población de la nación, que se sitúan culturalmente aparte del aparato político y económico del Estado. Como lo señala Riffka (1980: 40), "el problema (de las políticas de planificación de la región) tiene hondas raíces políticas, aunque su comprensión y manipulación pudiera suponer, aparentemente, un formato técnico ... La falla (en esta esfera) no puede atribuirse (únicamente) a las actividades de planificación en sí, y quizá pueda deberse a los modelos políticos subyacentes a la planificación y al sistema económico y social existente".

En la Conferencia internacional sobre estrategias nacionales para el desarrollo regional, celebrada en Bogotá en 1979, Sergio Boisier 12/ subrayó en su declaración que el problema general para los países latinoamericanos es transformar sus sociedades heterogéneas en un modelo más homogéneo. Para él, este esfuerzo debe considerarse como fundamental en el proceso de construir un país. "Se ha reconocido ya durante algún tiempo --varios decenios-- ... que algunas de las dimensiones de la heterogeneidad social se relacionan con el espacio geográfico, y de esta manera la solución del problema debe necesariamente tener en cuenta la manipulación de las variables definidas desde el punto de vista territorial." (Boisier, 1980: 47.)

Estas declaraciones formuladas por Riffka y Boisier refuerzan el argumento según el cual, en general, la teoría y la práctica de la planificación en la región de la CEPAL están aún muy alejadas de la realidad latinoamericana y del Caribe, en primer lugar porque los planificadores han tenido muy poco en cuenta el apoyo político,13/ y en segundo lugar, porque los antecedentes históricos han permitido la reproducción de un modelo "centro-periferia", derivado de fuentes coloniales, a nivel de los países de la región.14/

/Respecto del

Respecto del primer punto --el apoyo político--, es interesante analizar un estudio de lo último en materia de planificación en la región de la CEPAL realizado por el ILPES a finales del decenio de 1970.15/ Del total de 33 países de la región, en 21 de ellos (63.6%) se habían estudiado las características de sus sistemas de planificación. Menos de cinco años después, se observa que el 38% de los países estudiados (8) habían experimentado cambios políticos --algunos de ellos radicales--, que invalidaban muchas declaraciones en materia de planificación hechas sobre la base de los datos disponibles en 1978 y 1979. (Por ejemplo, la Argentina, Bolivia, El Salvador, etc.)

El segundo punto --los modelos centro-periferia-- tiene sus raíces en la historia de la planificación de América Latina, que comienza alrededor del decenio de 1930 con la planificación económica. En el decenio de 1940 los académicos y profesionales introdujeron algunas referencias a la planificación regional como tema que los gobiernos debían examinar. Como lo señala Boisier (1980:53), "desde el punto de vista conceptual general de las categorías de centro y periferia, puede afirmarse que la mayoría de los planes, programas o proyectos de desarrollo regional que se hicieron en ese entonces fueron fomentados por grupos sociales y económicos del centro, con el fin de controlar --económica y políticamente-- determinadas regiones periféricas". (Véase el cuadro I.) Otra de las características de estos procesos de planificación consiste en que se apartaron de los enfoques "orientados hacia la búsqueda de soluciones", en el sentido de que la percepción del problema se arraigaba profundamente en los intereses del centro en vez de interesarse en el desarrollo de la propia región afectada: la periferia.

Una de las características generales de la planificación regional de este período puede definirse como el "desarrollo desde arriba" 16/ que, según Boisier (ibid: 53 y 65), se reflejaría en la región de la CEPAL en dos tipos de acciones:

a) medidas fomentadas por el centro y orientadas hacia la explotación de los recursos naturales o energéticos (por ejemplo, la región de la Guayana de Venezuela);

b) medidas fomentadas por el centro y orientadas hacia el dominio económico (por ejemplo, el Nordeste del Brasil).

En el decenio de 1960, hubo un cambio de enfoque de la planificación regional latinoamericana desde los proyectos ubicados en determinadas zonas conflictivas --basados en experiencias como la "Tennessee Valley Authority" o la "Cassa per il Mezzogiorno"-- hacia programas nacionales de desarrollo regional. Este cambio coincidió con una serie de cambios estructurales y tecnológicos del sector industrial y también con cambios de los patrones de consumo y en los criterios de situación del mercado. (Boisier, ibid: 56.) Sin embargo, el proceso de desarrollo siguió basándose en la concentración: espacial, económica y demográfica.

/Cuadro I

Cuadro I

PROPORCION DEL INGRESO NACIONAL TOTAL RECIBIDO POR EL 10% MAS ALTO DE LAS UNIDADES FAMILIARES EN NUEVE PAISES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE

País	Año	Porcentaje
Brasil	1972	50.6
Honduras	1967	50.0
Perú	1972	42.9
México	1977	40.6
Costa Rica	1971	39.5
Venezuela	1970	35.7
Argentina	1970	35.2
Chile	1968	34.8
Trinidad y Tabago	1976	31.8

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1981, p. 208.

En el decenio de 1970 la cuestión social se mencionó en el lenguaje oficial de los Estados --y de las élites gubernamentales-- y se hizo hincapié en el desarrollo social como parte de la política nacional de desarrollo, basada principalmente en la redistribución del ingreso. Algunos países de la región acusaron, al parecer, cambios políticos,17/ pero esa tendencia puso de relieve las desigualdades regionales, económicas y sociales que continuaron creciendo en toda la región, y además los aparentes "cambios políticos" demostraron carecer de suficiente apoyo político, ya que no duraron mucho tiempo.

Desde el punto de vista teórico y metodológico, se lograron algunos resultados. Se construyeron algunos modelos macroeconómicos y se hicieron nuevos diseños de sistemas y procesos de planificación. Se elaboraron sistemas estadísticos y de reunión de datos,18/ y, a nivel teórico, se expusieron interesantes propuestas sobre modelos descentralizados de planificación interregional. Sin embargo, el cambio fundamental en la teoría y práctica de la planificación de la región entre los decenios de 1940 y 1970 fue de enfoque: de la planificación aislada intrarregional, fuertemente centralizada por el Estado, hacia la planificación nacional interregional también centralizada por la tecnocracia estatal.

Los ejemplos más significativos de planificación nacional regionalizada --con la aplicación oficial de mecanismos de planificación y estructuras institucionales de planificación regional-- pueden sacarse de las experiencias de siete países: el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, el Perú y Venezuela.

/II. SIETE

II. SIETE ESTUDIOS DE CASO

Brasil

El Brasil es el mayor país de la región. Su superficie es de 8 511 965 km2 (que corresponde aproximadamente al 41.5% de la superficie total de la región de la CEPAL) 19/ y, según el censo de 1980, la población era de 119 070 865 habitantes. (67.6 urbana y 32.4 rural.) Entre 1960 y 1980 la densidad de población casi se duplicó, pasando de 8 a 14 habitantes por kilómetro cuadrado. Sin embargo, la distribución espacial de la población no cambió mucho y las regiones Septentrional y Centro-Occidental se encuentran aún insuficientemente pobladas. (Véase el cuadro II.)

Cuadro II

DISTRIBUCION PORCENTUAL POR REGION DE LA POBLACION URBANA DEL BRASIL EN EL PERIODO 1940-1980

Región	Porcentaje de la superficie del Brasil	Porcentaje de la población urbana					Densidad de población en 1980 por km2
		01/09/40	01/07/50	01/09/60	01/09/70	01/09/80	
Septentrional	42.07	3.14	3.10	3.06	3.12	3.78	1.65
Nordeste	18.20	26.5	25.26	24.01	22.56	21.85	22.51
Sudeste	10.86	56.15	57.07	55.78	55.61	53.25	55.95
Sur	6.79	12.35	12.31	13.93	14.02	14.76	32.95
Centro-Occidental	22.08	2.10	2.26	3.22	4.69	6.36	4.02

Fuente: FIBGE/SEPLAN-PR.

Tal desequilibrio en la distribución espacial de la población se refleja también en el proceso de metropolización del país, donde São Paulo y Río de Janeiro continúan siendo las metrópolis sin par entre otras siete regiones metropolitanas.20/

El primer caso y el más conocido de planificación regional del Brasil es el de la región del Nordeste. El Nordeste, que representa casi el 30% de la población total del Brasil, ha sido en los últimos 100 años la típica "región conflictiva" y asimismo una de las más subdesarrolladas de América Latina.

/Desde los

Desde los últimos dos decenios del siglo XIX se habían hecho muchos esfuerzos para aliviar los problemas de la región. Sin embargo, esos esfuerzos eran ingenuamente paternalistas y desorganizados o mal adaptados a las necesidades de la región.

En el decenio de 1940 se introdujeron en el Nordeste brasileño unos cuantos programas y proyectos sectoriales organizados y centrados en los problemas hídricos de la región, y también asociados con la creación de una infraestructura para el desarrollo de la agricultura. Este enfoque con miras a lograr una solución no tuvo en cuenta los problemas socioestructurales del Nordeste y, como resultado, la tenencia de la tierra siguió siendo la misma del comienzo del siglo, es decir, feudal. Sólo a finales del decenio de 1950, cuando el gobierno central estableció el Grupo de Trabajo para el desarrollo del Nordeste, coordinado por Celso Furtado, se hizo algo para iniciar una estrategia de desarrollo regional que tenía en cuenta las posibilidades de cambios estructurales en las esferas social y económica. El resultado de este estudio fue la creación del primer organismo regional: la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste, llamada SUDENE.

Mientras tanto, se definió una política nacional de desarrollo que preveía el desarrollo industrial acelerado para sustituir la importación de bienes. Se hicieron mayores inversiones en materia de infraestructura (en energía, carreteras, puertos, etc.) en la región Centromeridional, lo que confundió los objetivos originarios de la llamada "política de desarrollo del Nordeste".

El golpe de estado de 1964 fue una respuesta de las clases alta y media a la propuesta aceleración, políticamente no coordinada, del proceso de cambios sociales del país, patrocinado durante la presidencia de Goulart. Esta naciente clase media ya estaba políticamente organizada y apoyó el golpe militar, que incorporó los valores conservadores con el fin de frenar las reivindicaciones sociales de los grupos de bajos ingresos.

El resultado del movimiento político de 1964 fue una fuerte asociación entre la clase media (incluidos los militares) y los tecnócratas que propugnaban el diseño de nuevos modelos de desarrollo basados en el paradigma de desarrollo occidental. Las palabras claves de los planes nacionales de desarrollo primero, segundo y tercero fueron la sustitución de importaciones y un acelerado proceso de industrialización, el desarrollo de industrias básicas, el rápido desarrollo tecnológico, etc.

La tendencia política conservadora dejó que se introdujera el concepto de seguridad nacional, relacionado con la apertura de nuevas fronteras (regiones Centro-Occidental y de la Amazonía) y el alivio de las presiones sociales en el Nordeste. La consecuencia de la convergencia de estos factores fue el inicio oficial de la política nacional de desarrollo regional. Hasta el final del decenio de 1960, el país estaba oficialmente dividido en cuatro subregiones, cada una de las cuales con una superintendencia de desarrollo regional: SUDAM (para la región Septentrional y de la Amazonía); SUDENE (para la región del Nordeste); SUDECO (para la región Centro-Occidental) y SUDESUL (para la región Meridional). A finales del decenio de 1970 se estableció una oficina especial para la región del Sudeste.

/Todas estas

Todas estas superintendencias eran organizaciones federales que dependían administrativamente del Ministerio del Interior. Su organización básica era técnica y estaban "subordinadas" a los consejos formados por los gobernadores de los Estados incluidos en cada macrorregión. Estos gobernadores no eran necesariamente políticos (hasta 1982 los designaba el gobierno federal y los elegía la Cámara estadual de Diputados). Como resultado, este mecanismo político mermó la categoría de los gobiernos estaduales y sirvió asimismo de instrumento para fortalecer el sistema de planificación centralizada del gobierno federal.

El concepto de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado, en el Brasil, se convirtió entonces en un asunto de concentración de poder económico y político en manos del gobierno federal, que, casi simultáneamente con la creación de las superintendencias de desarrollo regional, reorganizó el sistema bancario mediante la creación de bancos regionales como el Banco do Nordeste do Brasil, el Banco de Amazonia, el Banco de Desenvolvimento Econômico da Região Sul, y también una red bancaria nacional conexa, basada principalmente en tres esferas sectoriales: el desarrollo agropecuario (Banco del Brasil), el desarrollo industrial (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que a comienzos del decenio de 1980 se transformó en el Banco Nacional de Desarrollo Econômico y Social) y la vivienda y el saneamiento ambiental (Banco Nacional de Habitação).

Al sistema bancario y al sistema de desarrollo regional, el gobierno federal anexó una serie de programas especiales sectoriales y subregionales como el PIN (Programa de Integración Nacional, centrado en la integración de las carreteras nacionales de la región de la Amazonía a las regiones del Nordeste y Sudeste); el PROTERRA (programa de reforma agraria y racionalización de la utilización de la tierra agrícola); el Decreto 34/18 para fomentar la transferencia de industrias de las regiones más desarrolladas hacia el Nordeste, con la ayuda de incentivos fiscales; y el POLONORDESTE (Programa de desarrollo de zonas integradas del Nordeste), programa de desarrollo rural.

No obstante tan complicado sistema para la creación de un sistema de desarrollo regional equilibrado, los resultados sociales fueron muy inferiores a los previstos. En la región Nordeste, por ejemplo, hubo un incremento notable de concentración industrial en Recife y Salvador, pero debido a sus características de utilización intensiva de capital, se observaron muy pocos efectos en la situación del empleo regional. El infortunio social causado por la sequía en el decenio de 1980 demostró cuán frágil han sido los resultados de la política nacional de planificación para el desarrollo regional equilibrado del Nordeste. Además, aunque en el Brasil el crecimiento económico y la industrialización son hechos indudables, este proceso de "desarrollo" mantuvo marginada del llamado "milagro económico" del decenio de 1970 a gran parte de la población brasileña.

Es evidente que en los dos últimos decenios el Estado brasileño se ha hecho más eficiente y moderno de lo que era antes. Sin embargo, los gigantescos subsistemas sectoriales no permitieron el establecimiento de un proceso eficaz de descentralización, mientras el poder de las superintendencias regionales en el Brasil padeció de por lo menos tres presiones básicas contradictorias a sus tareas de coordinación: i) de la concentración del poder de planificación y

/presupuestación en

presupuestación en la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República (SEPLAN-PR); ii) del gigantismo de los subsistemas sectoriales y iii) de una reacción descentralizadora que proviene de los estados y las municipalidades, políticamente revitalizados por el reciente retorno a la democracia del país (Albuquerque, 1984: 31) y que se vuelve en contra las Superintendencias Regionales. De modo que no es sorprendente que las contradicciones entre el Estado y la Nación se convirtieran en una cuestión vehemente incluso entre los partidarios tradicionales del régimen.21/

Finalmente, en lo que respecta a la distribución espacial, Suárez-Villa señala que "tres decenios de industrialización para sustituir importaciones, combinados con mayores aranceles a los productos industriales que a las materias primas y los alimentos, ayudaron a variar la relación de precios del intercambio interno en beneficio del sector urbano industrial primario. La insistencia en la industrialización relacionada con bienes de capital sin directrices espaciales, combinada con una política de puertas abiertas hacia las empresas transnacionales y la decidida preferencia por las ubicaciones centrales, contribuyó en gran medida al hecho de que las fuerzas acumuladas favorecieran la concentración espacial. Finalmente, las instituciones financieras situadas en las ciudades principales no quisieron arriesgar su política crediticia, lo que, combinado con el enfoque de la política habitacional en dichas ciudades para su provecho, estimuló mayores contrastes entre las ciudades y el interior y contribuyó a aumentar la corriente de emigrantes rurales y urbanos hacia el Sudeste".

Chile

Se considera que Chile fue el primer país latinoamericano en adoptar e institucionalizar un sistema nacional de planificación regional (en 1965). Su configuración geográfica especial, junto con las claras diferencias ambientales entre sus tres zonas naturales (Central, Norte y Sur) y las circunstancias históricas, hicieron que el problema regional en Chile fuera en extremo crucial. Como lo señala Boisier (1980: 74 y 75), en el tercio central del país (entre La Serena y Puerto Montt) se concentra toda la tierra fértil, el 90% de la población y las principales actividades industriales.

Las tres zonas metropolitanas del país se sitúan en esta región, que muestra un alto grado de concentración urbana. En 1970, casi el 45% de la población total del país (8 884 768 habitantes) vivía en las zonas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Según el censo de 1982, la tendencia hacia la concentración urbana continuó sin control. Las tres zonas metropolitanas tienen actualmente el 50.8% de la población total del país (11 275 440 habitantes). (Véase el cuadro III.)22/

/Cuadro III

Cuadro III

CONCENTRACION URBANA EN LAS TRES ZONAS METROPOLITANAS DE CHILE

(Población urbana y rural)

Zonas metropolitanas	1970	1982	Incremento (porcentaje)
Santiago	3 154 765	4 294 938	36.1
Valparaíso	570 053	715 779	25.6
Concepción	581 181	714 521	22.9
Total	4 305 999	5 725 238	33.0

Fuente: Recuento Preliminar, XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, mayo 1982.

En sus primeros comienzos, la planificación regional en Chile tendió a centrarse en la solución de los problemas interregionales y no prestó atención a las vinculaciones interregionales. Su esfuerzo principal se orientó en el sentido geopolítico de la integración de las zonas Norte y Sur a todo el país. Como lo señala Boisier, Arica y Punta Arenas se convirtieron en puertos libres, lo que presuntamente aumentaría las tasas de desarrollo económico de las zonas vecinas. En 1965 se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y simultáneamente se establecieron 11 oficinas regionales de planificación que dependían de ella, cada una de las cuales correspondiente a una de las 11 macro-regiones en que se dividía el país, incluida la Región Metropolitana de Santiago. Estas medidas tuvieron por objeto la aplicación de una política nacional de desconcentración de las actividades económicas e industriales, con la esperanza de establecer un sistema de integración interregional que permitiera la evolución de un proceso de desarrollo regional equilibrado. Sin embargo, cuatro años después, Santiago y la zona central se convirtieron nuevamente en el centro de la atención gubernamental, puesto que las presiones políticas y sociales se hicieron más fuertes.

En los años siguientes, Chile pasó rápidamente de un estilo de planificación orientada hacia el mercado 23/ al "ensayo" de un tipo de orientación centralizada basada en los modelos socialistas de los países y finalmente al actual estilo de mercado libre, que tiene una gran influencia de la escuela económica de Chicago.

Desde el punto de vista de las estrategias nacionales de planificación regional, no hubo muchos cambios, por lo menos en cuanto a la teoría. Hasta 1974, el país se dividía en 11 regiones (llamadas zonas), pero en ese año, mediante Decreto N° 575,24/ esa división se modificó y el territorio nacional se dividió en trece regiones.25/

/En 1974

En 1974 el proceso nacional de planificación regional definió las siguientes metas como fundamentales:

a) la creación de una organización administrativa descentralizada con suficientes niveles decisorios, en relación con las unidades territoriales definidas;

b) la dotación de una estructura jerárquica a dichas unidades territoriales;

c) la creación de autoridades y organizaciones de un mismo nivel en cada una de las unidades territoriales, todas ellas con capacidad decisoria equivalente en niveles complementarios;

d) la integración de todas las actividades sectoriales, mediante instituciones especiales diseñadas para evitar la adopción de medidas aisladas.

En general, el marco de la política de desarrollo de Chile en los diez últimos años se ha basado en la política de mercado libre que, según se pretendió, condujo a la supuesta "bonanza económica" experimentada a comienzos del decenio de 1980. Sin embargo, dicha "bonanza económica" fue realmente el resultado de la apertura del mercado interno a las importaciones ilimitadas y la eliminación de las barreras comerciales, y esto trajo como secuencia un alza del endeudamiento externo por habitante de 564 dólares en 1978 a aproximadamente 1 600 dólares en 1984. Simultáneamente, la evolución del producto interno bruto por habitante pasó de +8.2% y +8.3% en 1978 y 1979, respectivamente, a -15.7% y -2.4% en 1982 y 1983.26/ El desempleo se disparó del 13.3% en 1978 al 20.0% en 1982 y, según informaciones oficiales, continúa aún alrededor del 18.6% en la actualidad.

Después del Plan Nacional Indicativo de Desarrollo (1979-1984) y el programa de ajuste económico interno y renegociación de la deuda externa de 1983, Chile preparó un plan trienal (Programa Trienal) que abarca el período 1984-1986. Este plan, como su antecesor, es también indicativo, con el objetivo fundamental de coordinar las actividades de los sectores público y privado. En este plan trienal, la política básica se define como el respeto a la propiedad privada y el sistema de mercado libre, en el que el Estado desempeña un papel puramente secundario.

El plan tiene como objetivo la reducción del desempleo, la reactivación económica y la recuperación de la crisis económica y social. Aunque en el plan trienal no se menciona específicamente el desarrollo regional, el sistema básico de las oficinas regionales adscritas a ODEPLAN continúa aún como instrumento fundamental del sistema de planificación nacional.

Colombia

A diferencia de otros países sudamericanos, Colombia --a causa de sus características particulares geográficas y de desarrollo--27/ tiene una distribución espacial de la población razonablemente bien equilibrada. (Véase el cuadro IV.)

/Cuadro IV

Cuadro IV

COLOMBIA: POBLACION URBANA Y RURAL EN 1973
(SEGUN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS DE JUNIO DE 1983)

Capital a/	1973 b/ Total	Urbana a/ (Cabeceras)	Rural c/ (Resto)
Medellín	1 163 868	1 122 099	41 769
Barranquilla	703 488	701 945	1 543
Bogotá, D.E.	2 861 913	2 845 361	16 552
Cartagena	348 961	311 664	37 297
Tunja	60 280	55 166	5 114
Manizales	239 140	207 607	31 533
Florencia	49 101	28 056	21 045
Popayán	95 828	77 884	17 944
Valledupar	156 156	98 669	57 487
Montería	178 016	104 129	73 887
Quibdó	53 199	29 423	23 776
Neiva	125 140	109 063	16 077
Riohacha	46 024	22 545	23 479
Santa Marta	152 325	110 161	42 164
Villavicencio	97 596	87 690	9 906
Pasto	162 656	130 222	32 434
Cúcuta	267 786	234 365	33 421
Armenia	159 792	149 078	10 714
Pereira	226 877	186 776	40 101
Bucaramanga	324 873	317 553	7 320
Sincelejo	82 547	71 946	10 601
Ibagué	230 014	202 850	27 164
Cali	991 549	971 891	19 658

Fuente: DANE.

a/ La división total y administrativa de Colombia comprende 23 departamentos (equivalentes a estados) y 978 municipios. En el presente cuadro se muestra la población de las capitales de cada uno de los 23 departamentos.

b/ El último censo oficial de Colombia se realizó en 1973 y arrojó una población total de 22 915 229.

c/ El concepto de población urbana y rural en el presente cuadro no es muy preciso. El DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) utiliza conceptos como "cabeceras" y "resto". La cabecera es el lugar donde reside la autoridad municipal, mientras el resto se compone de otros asentamientos humanos, independientemente de su condición rural o urbana oficial, y, también asentamientos dispersos.

/Hasta 1967,

Hasta 1967, el desarrollo regional de Colombia no estaba planificado y la tasa anual de crecimiento medio del producto interno bruto en el período 1950-1975 fue aproximadamente del 5.2%. A mediados del decenio de 1960, el país adoptó las recomendaciones de la CEPAL para la industrialización, el comercio internacional y el desarrollo regional.28/ De 1968 a 1975 hubo un mejoramiento general de la economía colombiana y la tasa anual de crecimiento medio del producto interno bruto se elevó al 6.3% en dicho período.

Sobre la base de las informaciones disponibles en 1979, Linn (1980:580 a 600) analiza la posibilidad del comienzo de un proceso de inversión de la polarización en Colombia. Basándose en informaciones intercensales, llega a la conclusión de que los cuatro grandes departamentos (estados) --Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle-- y sus ciudades (Medellín, Barranquilla, Bogotá y Cali) "mantuvieron tasas cada vez mayores de crecimiento demográfico, migración y participación en el producto regional neto". Sin embargo, dentro de este grupo de departamentos, sólo Cundinamarca, y más precisamente Bogotá, aspira a desempeñar un papel más dinámico. Medellín, Barranquilla y Cali, por otra parte, disminuyen, al parecer, su proceso de crecimiento económico y demográfico, mientras otros departamentos, como César y Meta, han mostrado un notable incremento de sus tasas de crecimiento económico y demográfico. Estas conclusiones, a las que llegó Linn, lo llevaron a efectuar un nuevo examen del proceso de centralismo en el que Bogotá pone en peligro el desarrollo equilibrado.

Si se observa el "Plan de Integración Nacional 1979-1982", pueden notarse ciertas posiciones contradictorias entre su enfoque y sus metas. El enfoque se define como centrado en la integración territorial, económica y social, mientras las metas del plan, definidas en general, son las siguientes:

a) la descentralización económica y la autonomía regional;
b) el desarrollo de sistemas de transporte y comunicación;
c) el desarrollo de los sectores energético y mineral;
d) el desarrollo de una nueva estrategia social.

Para mejorar este Plan de Integración Nacional, se sugirió que había que fortalecer la estructura administrativa regional existente,29/ mediante la creación de un Consejo nacional de descentralización, un Fondo financiero de desarrollo urbano y corporaciones autónomas regionales.

A pesar de su aparente impulso hacia la descentralización, el Plan de Integración Nacional mostró una fuerte tendencia a centralizar las actividades sectoriales. Los programas especiales incluyen esferas sectoriales como la construcción de carreteras, la modernización de los sistemas de comunicación, la alimentación y la nutrición (PAN); entre ellas, cabe también mencionar el Programa de integración de servicios y participación comunitaria (IPC), como esfuerzo para inducir la participación pública en la planificación.

En el capítulo del desarrollo regional y urbano, en la estrategia urbana propuesta se hace hincapié en el equilibrio espacial de las inversiones industriales (evitando la ubicación en las zonas metropolitanas); el refuerzo del proceso de planificación urbana asociado con políticas sobre el control de la utilización de la tierra y el fortalecimiento de las estructuras financieras municipales.

/Sin embargo,

Sin embargo, desde el comienzo del decenio de 1980, la economía colombiana ha demostrado signos claros de recesión. Por ejemplo, en 1983, Banguero sugirió una estrategia de tres puntos para reactivar la economía del país: crecimiento económico, distribución del ingreso y estabilidad social. Las medidas básicas propuestas por Banguero (1983: 21) fueron las siguientes:

i) acelerar la tasa de crecimiento de la producción industrial;
ii) evitar la inflación;
iii) evitar el deterioro de la distribución del ingreso y, por el contrario, fomentar su mejoramiento;
iv) evitar todo aumento de las tasas actuales de desempleo y generar nuevos empleos productivos. (Véase Banguero, ibid.)

Como elementos concretos de esta estrategia figuran los créditos subsidiados, la asistencia técnica y la creación de mecanismos especiales de comercialización para apoyar la agricultura tradicional en las zonas rurales y las pequeñas industrias en las zonas urbanas. Simultáneamente, se sugirió que el gobierno efectuara inversiones en vivienda pública a causa de su interrelación con otros sectores económicos, su capacidad de generar empleo y sus pocas necesidades de insumos básicos importados.

Muchas de las recomendaciones antes mencionadas pueden reflejarse en el Plan nacional colombiano (1983-1986) —"cambio con equidad"— formulado por el Departamento Nacional de Planeación. Entre sus objetivos generales figuran el ordenamiento de cambios sociales para proporcionar mayor equidad de distribución de las oportunidades sociales. Las metas de bienestar social deberán apoyarse en el mejoramiento de la calidad de la vida urbana, el fomento del bienestar rural, el desarrollo regional equilibrado, una mayor participación pública y la protección de la identidad cultural nacional. Los instrumentos básicos de la aplicación del Plan nacional 1983-1986 son: la reforma tributaria, el ajuste progresivo de las tarifas de los servicios públicos, los controles de precios, los subsidios a los productos agrícolas y la generación de empleo mediante un programa nacional para apoyar la industria y el comercio de pequeña escala.

México

El desarrollo espacial desequilibrado es, quizá, una de las características más importantes del desarrollo regional de México. Con una población total de 67 382 600 habitantes, México es actualmente un país predominantemente urbano. Sin embargo, sólo la región metropolitana de Ciudad de México representa el 25% de la población nacional y aproximadamente el 47.3% del total de la población urbana del país.30/ Las otras dos regiones metropolitanas más densamente pobladas de México son Guadalajara y Monterrey, con 2 467 657 y 2 018 625 habitantes, respectivamente. (Véase el cuadro V.)

Como lo señala Unikel (1978:67),31/ México no tiene una forma institucionalizada de división regional. Muchas organizaciones públicas, actuando por su cuenta, han propuesto y adoptado cierto tipo de regionalización del país para sus propios objetivos de actividades sectoriales. Como resultado, aunque se

/Cuadro V

Cuadro V

MEXICO: POBLACION DE LAS CIUDADES CAPITALES Y CIUDADES DE 100 MIL HABITANTES Y MAS

(Al 30 de junio de 1979)

Ciudad	Ciudad propiamente dicha	Aglomeración urbana
Acapulco	462 144	-
Aguascalientes	257 179	-
Apatzingan	100 259	-
Campeche	108 680	-
Celaya	118 665	-
Chihuahua	385 953	-
Ciudad Juárez	625 040	-
Ciudad Madero	141 571	-
Ciudad Obregón	181 733	-
Ciudad Victoria	126 817	-
Coatzacoalcos	128 115	-
Córdoba	121 723	-
Cuernavaca	241 337	-
Culiacán	324 292	-
Durango	228 686	-
Ensenada	139 317	-
Gómez Palacio	103 001	-
Guadalajara	1 906 145	2 467 657
Hermosillo	319 257	-
Irapuato	161 047	-
Jalapa	201 473	-
León	624 816	-
Los Mochis	118 631	-
Matamoros	193 305	-
Mazatlán	186 290	-
Mérida	269 582	-
Mexicali	348 528	-
México D.F.	9 191 295	14 750 182
Minatitlán	119 432	-
Monclova	139 257	-
Monterrey	1 064 629	2 018 625
Morelia	251 011	-
Netzahualcoyotl	2 331 351	-
Nuevo Laredo	223 606	-
Oaxaca	135 601	-
Orizaba	121 053	-
Pachuca	108 119	-
Poza Rica de Hidalgo	198 003	-
Puebla de Zaragoza	710 833	-
Querétano	185 821	-
Reynosa	231 082	-
Salamanca	105 543	-
San Luis Potosí	327 333	-
Saltillo	258 492	-
Tampico	248 369	389 940
Tepic	139 881	-
Tijuana	566 344	-
Toluca	241 920	-
Torreón	274 717	407 271
Tuxtla Gutiérrez	106 894	-
Uruapán	147 030	-
Veracruz Llave	306 843	-
Villa Hermosa	175 845	-
Zapopán	104 497	-

Fuente: Naciones Unidas, Demographic Yearbook 1982, Nueva York, 1984.

observa fácilmente el desarrollo regional desequilibrado, su evaluación sigue siendo una tarea difícil. En el análisis de Unikel de la urbanización regional de México (Ibid., 64 a 92, véase también el cuadro VI), se halla la confirmación de tal desarrollo regional desequilibrado.

A pesar de la falta de una política concreta de desarrollo regional, ha habido muchos esfuerzos sectoriales de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado. Las medidas sobre desarrollo económico nacional de México comenzaron con la Ley de reforma agraria (1915) y continuaron con el proceso de industrialización iniciado en el decenio de 1940.

En la esfera agrícola, según Unikel (1978), en el período 1915-1970 se distribuyó un total de 75 millones de hectáreas de tierra entre 3 000 000 de campesinos y 1 500 000 pequeños propietarios. Junto con esta política de reforma agraria se crearon algunas instituciones, como el Banco Central y la Nacional Financiera S.A., la Comisión nacional de riego, etc. Asimismo, sobre la base de la experiencia de la Tennessee Valley Authority (TVA), se elaboraron algunos programas especiales en la región del Golfo de México y en la costa del Pacífico.

En 1953 el Gobierno de México creó un fondo federal especial para fomentar el crédito a la pequeña y mediana industria, y ello fomentó cierta descentralización industrial, aunque su eficacia sobre la desconcentración de la región metropolitana de Ciudad de México no fue muy evidente.32/

Desde el decenio de 1940, el gobierno central ha establecido una serie de políticas interconectadas para acelerar la industrialización las cuales acabaron por favorecer la centralización y la concentración de investimentos en Ciudad de México. Unikel señala que los mecanismos principales --leyes y programas-- de esta política fueron los siguientes: i) leyes de exoneración fiscal a las industrias; ii) incentivos para industrias nuevas y necesarias (Ley de Industrias Nuevas y Necesarias); iii) respaldo crediticio a la pequeña y mediana industria; iv) Programa nacional de fronteras y v) programa de parques y ciudades industriales. Los dos primeros instrumentos no produjeron efectos regionales, puesto que hubo tendencia a aplicarlos más eficazmente en el Distrito Federal y el Estado de México y de este modo ayudaron a la concentración industrial en la región metropolitana de Ciudad de México. Análogamente, el programa de parques y ciudades industriales contribuyó también a la concentración industrial en la región metropolitana de Ciudad de México puesto que, en 1972, el 95% del área total de tales parques se encontraba en el Distrito Federal.

De modo concomitante, la ciudad de Sabagún, creada con arreglo a este mismo programa --y sobre la base de los modelos de la TVA y las nuevas ciudades británicas-- se convirtió en una ciudad artificial, sumamente cara y totalmente dependiente del sector público. (Véase Unikel, ibid.)

El Programa nacional de fronteras, que se clausuró en 1972, sirvió de incentivo para el asentamiento de algunas industrias de ensamblaje de los Estados Unidos en lado mexicano de la frontera. Al momento de su clausura había generado solamente 41 414 empleos (ibid., 312).

/Cuadro VI

Cuadro VI

PARTICIPACION DE LAS REGIONES EN EL INDICE NACIONAL DE URBANIZACION Y EL PRODUCTO REGIONAL BRUTO POR HABITANTE DE 1900 A 1970

(PRB por habitante expresado en pesos de 1950)

Región	1900		1910		1921		1930		1940		1950		1960		1970	
	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.	Urb.	PRB por habit.
TOTAL	100	613	100	-	100	-	100	-	100	1 165	100	1 593	100	2 125	100	3 104
I	0.87	941	1.19	-	1.09	-	1.24	-	1.40	1 421	3.77	2 163	6.79	2 591	8.16	4 098
II a/	9.24	1 081	10.69	-	12.13	-	12.74	-	13.61	1 422	14.58	2 041	15.10	2 837	13.61	4 015
III	4.67	665	4.64	-	6.83	-	8.57	-	8.55	1 216	8.12	2 049	7.61	2 225	9.58	2 871
IV	8.24	581	7.27	-	4.62	-	4.91	-	4.58	660	3.74	983	3.19	902	2.81	1 130
V b/	24.11	421	19.50	-	16.18	-	13.57	-	12.45	607	12.02	887	13.70	1 080	13.78	1 693
VI	10.88	542	8.66	-	6.97	-	6.76	-	6.36	617	5.71	803	4.88	896	5.18	1 296
VII c/	37.47	887	42.43	-	16.86	-	47.52	-	49.33	2 869	47.94	3 141	45.02	4 512	42.09	5 965
VIII	4.52	395	5.62	-	5.32	-	4.69	-	3.72	507	4.12	769	3.71	927	4.76	1 247

Fuente: Luis Unikel, 1978 (cuadros II-7 y VI-1).

a/ La región metropolitana de Monterrey se sitúa en esta región.
b/ La región metropolitana de Guadalajara se sitúa en esta región.
c/ La región metropolitana de Ciudad de México se sitúa en esta región.

A mediados del decenio de 1970 se notó la clara preocupación del Gobierno de México por la distribución espacial de la población (Ley general de población, 1973; Consejo nacional de población, 1974), asentamientos humanos (Ley general de asentamientos humanos) en 1976, y planificación regional (creación de la Comisión nacional de desarrollo regional) en 1975.

Así pues, en el siguiente período presidencial después de ese período fue posible aplicar la institucionalización de un sistema nacional de planificación regional y urbana. Según Garza (1983),33/ los mecanismos principales de este sistema de planificación fueron los siguientes: i) los convenios únicos de coordinación (1976), firmados por el gobierno federal y los gobiernos estaduales con el fin de coordinar la actividad gubernamental en la esfera del desarrollo regional; ii) la Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas (establecida en 1976), que se convirtió en el elemento central del sistema nacional de planificación urbana; iii) la Unidad de coordinación general del plan nacional para zonas inactivas y grupos marginales --COPLAMAR-- (1977), cuyo objetivo es coordinar los programas y medidas federales y estaduales orientados hacia el tema de los grupos marginales; iv) la Comisión nacional de desarrollo urbano, que es un instrumento para coordinar la actividad de los organismos públicos en las esferas urbana y regional y asimismo está encargada de proponer la política nacional de desarrollo urbano; v) la Comisión nacional para el desarrollo de regiones fronterizas y zonas libres (CODEF); vi) el Plan nacional de desarrollo urbano; vii) el Programa de acción conjunta sobre desarrollo urbano; viii) el Plan nacional de desarrollo industrial; ix) el Plan mexicano de alimentación y x) la Ley de fomento del desarrollo agrícola (1980).

Además de estos mecanismos, hubo también una serie de programas sectoriales concretos de descentralización administrativa y distribución espacial de las actividades económicas y demográficas. Actualmente, bajo la administración del Presidente De La Madrid, el Plan nacional de desarrollo para el período 1983-1988 define la política de descentralización y desarrollo regional de México como partes esenciales de los siguientes objetivos nacionales:

a) desarrollo integral del Estado;
b) refuerzo de la autonomía municipal;
c) reorganización espacial de las actividades económicas en el territorio nacional.

La estructura básica dentro de la cual el desarrollo nacional y regional deben trabajar hacia la consecución de objetivos comunes se define en cuatro líneas de acción:34/

1. Líneas de acción para el desarrollo del Estado. Para acelerar el proceso de desarrollo regional equilibrado, se establece que cada uno de los Estados mexicanos proponga un plan de desarrollo que prevea una mejor integración entre las economías rural y urbana y el fortalecimiento del gobierno local (municipal). El instrumento principal de este proceso de desarrollo será el Convenio Unico de Desarrollo, que recibe el apoyo estratégico de seis programas especiales (inversiones financieras estatales; desarrollo rural integral; zonas marginadas; integración sectorial; desarrollo del Estado y apoyo financiero a los Estados y municipios). El apoyo institucional de todo el sistema sería un comité de planificación del desarrollo del Estado.

/2. Líneas

2. Líneas de acción para la integración de las regiones al desarrollo nacional. Estas pautas se relacionan con las regiones del país que se consideran estratégicas en razón de su ubicación espacial o sus recursos naturales. Las regiones principales examinadas en este capítulo del plan son: a) la región septentrional, a causa de sus características especiales como región fronteriza. En esta opción también se examina el desarrollo económico de algunas zonas subregionales como Chihuahua, Durango y Zacatecas, y la región metropolitana de Monterrey, a fin de racionalizar el proceso general de desarrollo urbano del país; b) la región suboriental, a causa de sus recursos naturales y condiciones étnicas y culturales especiales. Para esta zona se propone también la elaboración de programas de tecnología apropiada y se hace hincapié en los problemas ambientales; c) la parte central de la costa del Pacífico, a causa de sus posibilidades turísticas e industriales. Para esta región se contemplan tres actividades estratégicas principales. En primer lugar, la integración de la red turística costanera y la intensificación de la utilización de las instalaciones industriales y portuarias existentes, mediante el fomento de la explotación de los recursos minerales de la región. En segundo lugar, el fomento y la racionalización del desarrollo agroindustrial de los valles de Tepalcatepec y Balsas medio, con la concentración de esfuerzos en la integración de estas zonas con Guadalajara y Puebla, a fin de evitar vínculos aún mayores con Ciudad de México. En tercer lugar, se establecerá una estrategia común para apoyar a las comunidades campesinas de las montañas de Guerrero y Oaxaca; d) la región de la costa del Golfo, a causa de sus recursos naturales, sus instalaciones infraestructurales y el papel tradicional que ha desempeñado en el desarrollo industrial del país. Esta zona debe considerarse como otra posibilidad dentro de la estrategia de desconcentración de la región metropolitana de Ciudad de México.

3. Líneas de acción para la región metropolitana de Ciudad de México. La región metropolitana se considera el mayor problema del futuro desarrollo nacional equilibrado. Se propusieron cuatro medidas estratégicas para la distribución económica espacial: a) la intensificación de la desconcentración industrial, junto con la apertura de nuevas posibilidades de ubicación industrial en otras zonas geográficas; b) la reducción de las tasas de emigración a la metrópoli, mediante el fortalecimiento del desarrollo rural de las zonas de emigración; c) la consolidación de los sistemas urbanos situados en la región occidental del país y el Golfo de México, como otra opción para el desarrollo de una red de ciudades medianas, interconectadas con las zonas rurales; la racionalización y control del crecimiento urbano de la región metropolitana y su periferia. Esta estrategia se asociará con los controles de utilización de la tierra y una política concreta de racionalización del consumo de agua, el transporte urbano y la ubicación industrial. Se adoptarán políticas especiales de autofinanciamiento del Distrito Federal mediante reformas tributarias y sistemas selectivos de tarifas de los servicios públicos.

4. Líneas de acción para Ciudad de México. A causa de sus características como ciudad capital y también debido a su fuerte tendencia de concentrar el poder económico y político, Ciudad de México debe ser el punto central de todo el proceso de descentralización nacional. La estrategia propuesta comprende medidas sobre vivienda, saneamiento ambiental, medio ambiente, transporte urbano, salud, seguridad social, enseñanza, etc.

/El análisis

El análisis de las políticas y planes de desarrollo regional de México (desde 1974) muestra un alto grado de coherencia entre ellos. Sin embargo, a pesar de los serios esfuerzos de descentralización nacional, está aún lejos de haberse logrado el desarrollo regional equilibrado. El desarrollo de México, al igual que otros países de la región, tiende pertinazmente hacia la concentración de las inversiones económicas y la población en una sola región del país, en este caso, la región metropolitana de Ciudad de México.

Debido a que México no tiene una división oficial del país en regiones,35/ la política espacial de México en general se basa en la planificación urbana y en determinadas "zonas conflictivas" (por ejemplo, las zonas fronterizas, las zonas inactivas, las zonas con potencial agrícola o minero, etc.). La oficialización de un sistema de planificación urbana y regional, a nivel nacional, solamente se realizó en 1977 y, según Garza (1983), el objetivo principal de los planes nacionales de desarrollo de 1977-1982 y 1983-1988 ha sido reforzar una red urbana nacional, junto con programas regionalizados de desconcentración industrial y demográfica.

No obstante los muchos cambios que se observan en la planificación nacional de México en el último decenio, persiste aún la tendencia a concentrar los esfuerzos financieros y administrativos en Ciudad de México, mientras la eficiencia sectorial continúa siendo la cuestión fundamental que tiene precedencia sobre la desconcentración espacial.

Panamá

A causa del Canal de Panamá, este país es de una importancia estratégica vital para todo el continente americano. En superficie, Panamá figura entre los países más pequeños de la región de la CEPAL; según el censo de 1980, su población total era de 1 824 796 habitantes,36/ (49.3% urbana y 50.7% rural).37/ (La división políticoadministrativa del país comprende nueve provincias, 65 municipios, una comunidad indígena y 505 distritos.)

Desde 1975, la economía de Panamá ha venido creciendo constatemente, a una tasa media del 3.5% entre 1975 y 1978; 9.7% en el período 1979-1980; 4.2% en 1981 y 5.5% en 1982, pero en 1983 la tasa de crecimiento descendió a 0.4% y en 1984 cayó a cero. (Según las estimaciones provisionales de la CEPAL.)38/

Desde el comienzo del presente siglo, ha habido una tendencia manifiesta hacia la concentración urbana en Ciudad de Panamá. Sin embargo, después de la construcción del Canal, esa tendencia se hizo más fuerte y, sin excepción, todas las demás provincias mostraron una pérdida de importancia relativa notable en relación con la capital. (Véase el cuadro VII.)

La planificación nacional, con preocupación por el desarrollo regional y la distribución espacial de la población y las actividades, comenzó en Panamá en el decenio de 1970. La estrategia nacional de desarrollo 1970-1980 definió como sus objetivos los siguientes (véase Boisier, 1980: 84 y 85):

/Cuadro VII

Cuadro VII

EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE PANAMA, POR PROVINCIAS

Provincias	Habitantes							
	1920	%	1960	%	1970	%	1980	%
Total Panamá	446 098	100	1 075 541	100	1 428 082	100	1 830 175	100
Bocas del Toro	27 239	6.1	32 600	3.0	43 531	2.9	53 579	2.9
Coclé	45 151	10.2	93 156	8.7	118 003	8.3	140 320	7.7
Colón	58 250	13.0	105 416	9.8	134 286	9.4	166 439	9.1
Chiriquí	76 470	17.1	188 350	17.5	236 154	16.6	287 801	15.7
Darién	10 728	2.4	19 715	1.8	22 685	1.8	26 497	1.4
Herrera	28 984	6.5	61 672	5.5	72 549	5.1	81 866	4.5
Los Santos	34 638	7.8	70 554	6.6	72 380	5.0	70 200	3.8
Panamá	98 035	22.0	372 393	34.7	576 645	40.8	830 278	45.4
Veraguas	66 603	14.9	131 685	12.2	151 498	10.6	173 195	9.5

Fuente: PNUD (Ligia Herrera: PAN/78/P01 y PAN/79/P03).

/a) Objetivos

a) Objetivos espaciales: integración de los aspectos físicos, económicos, sociales y políticos así como la organización funcional del espacio nacional;

b) Objetivos nacionales regionalizados: desarrollo institucional; refuerzo de la identidad nacional; reducción de las tasas de desempleo y grupos marginales; fomento de la distribución equitativa del ingreso así como el fortalecimiento del desarrollo económico;

c) Objetivos a largo plazo (por regiones):
   i) Región oriental: colonización y reubicación de la población; protección ambiental; incorporación de los grupos indígenas;
   ii) Región centro-oriental: aumento de las actividades agrícolas y ganaderas; reforma agraria y ordenamiento de los espacios rurales; mejoramiento del acceso a las zonas rurales y urbanas; industrialización;
   iii) Región metropolitana: disminución de la fricción espacial y complementación de las funciones urbanas.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano y regional, el objetivo a largo plazo de la estrategia nacional de desarrollo propuesta fue la promoción de cambios radicales en la estructura espacial de Panamá a través de cinco medidas básicas:

a) creación de un eje de tránsito entre Ciudad de Panamá y Chorrera para apoyar el polo de desarrollo nacional de la región metroplitana;

b) creación de un eje peninsular de desarrollo de la región centro-occidental, mediante la integración de las posibilidades industriales de Chitre-Los Santos al centro terciario de Las Tablas;

c) mejoramiento del núcleo de desarrollo occidental sobre la base de las posibilidades industriales y terciarias de David y su integración con otros centros menores;

d) refuerzo de los tres centros terciarios existentes en la región centro-occidental para apoyar el desarrollo agrícola y ganadero; y

e) creación de un centro terciario en la región oriental, que aún no está incorporada al proceso de desarrollo del país.

Desde 1980, el Gobierno de Panamá no ha fomentado oficialmente ningún tipo de planificación nacional, aunque se han realizado algunos estudios económicos con la orientación del Ministerio de Planificación y Política Económica.39/ Existe también un documento que define las opciones estratégicas para el desarrollo regional durante el período 1980-1990. Sin embargo, no existe ningún instrumento oficial para reglamentar las actividades gubernamentales en materia de planificación económica y social, nacional o regional a mediano o largo plazo.

/Sin embargo,

Sin embargo, dos proyectos sobre demografía, financiados por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población 40/ se asociaron con la planificación espacial de Panamá. Estos proyectos se desarrollaron mediante la acción conjunta del Departamento de Población del Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Salud (a través de la Oficina de Estudios Demográficos), y el Departamento de Estadística y Censos de la Contraloría General de la República. Así pues, en 1981 se creó el Comité técnico de población, incluido el personal técnico de casi todos los ministerios de Panamá.

La integración de estos organismos, como se mencionó anteriormente, puede ser el comienzo de la institucionalización de las estructuras oficiales de la futura planificación regionalizada del desarrollo de Panamá. Mientras tanto, es evidente que la estrategia nacional de desarrollo 1970-1980 aún no se ha aplicado y, como lo señala Miró (1983: 14), si se mira a todo el sistema (los sistemas económico, social y político de Panamá) se hallará que el punto crítico entre el desarrollo y las tendencias demográficas (espaciales) es el propio modelo de desarrollo nacional. Tal modelo tiende a conceder prioridad a funciones específicas, como las de servir de corredor internacional y centro financiero y de servicios, de tal manera que la concentración principal del empleo nacional sigue teniendo lugar en la región metropolitana de Ciudad de Panamá.

Perú

A mediados del decenio de 1960, el Perú, bajo la influencia de las recomendaciones de la CEPAL, comenzó sus primeros esfuerzos de planificación regionalizada. Al igual que Chile y muchos otros países latinoamericanos, como lo señala Boisier (1980: 78), el Perú muestra claras diferencias geográficas y étnicas entre sus muchas regiones naturales, que han sido factor determinante para las diversas formas de ocupación territorial y manejo de los recursos naturales. Según el censo de 1981, la población total del Perú era de 17 005 210 habitantes (64.9% urbana y 35.1% rural). La región metropolitana de Lima-Callao tiene el 30.5% del total de la población nacional, mientras su población urbana corresponde al 45.2% de la población urbana nacional. La división políticoadministrativa del país comprende 25 departamentos (equivalentes a Estados), 153 provincias y 1 680 distritos.41/

Un estudio comparativo de los tres últimos censos (1961, 1972 y 1981) (véase el cuadro VIII) demuestra que a pesar de la concentración urbana en la región metropolitana de Lima-Callao existe crecimiento urbano razonable en los otros departamentos situados a lo largo de la costa (de Piura a Arequipa) y en la región central del país (Junín, Pasco, Huanco, Huancavelica, etc.). Puno, cerca de la frontera con Chile, tiene dos provincias, San Ramón y Azongaro, con un incremento urbano de 7.7% y 5.2%, respectivamente (tasas anuales medias) y los departamentos de Loreto y Ucayali, en la región del Amazonas, muestran también tasas significativas de crecimiento urbano. Ucayali perteneció al departamento de Loreto hasta 1980; su tasa media de crecimiento anual fue del 7.0% (1961-1972) y 4.3% (1972-1981).42/

/Cuadro VIII

Cuadro VIII

PERU: CUADRO COMPARATIVO DEL CRECIMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS CON CIUDADES DE MAS DE 100 000 HABITANTES, SEGUN LOS CENSOS DE 1961, 1972 Y 1981. PORCENTAJE URBANO Y TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL

Departamento		Población						Tasas medias de crecimiento anual (porcentaje)			
		1961		1972		1981		Urbana		Rural	
		Total	Urb.%	Total	Urb.%	Total	Urb.%	1961-1972	1972-1981	1961-1972	1972-1981
PERU	(38*)	9 706 746	47.4	13 538 208	59.5	17 005 210	64.9	5.1	3.6	.5	.9
Amazonas	(1)	118 439	38.8	194 472	34.6	256 460	32.4	3.6	2.3	5.3	3.5
Ancash**	(1)	582 598	33.2	126 215	47.2	815 646	52.8	5.4	2.5	-.1	.0
Apurimac	(1)	288 223	19.8	308 213	24.3	321 936	26.2	2.5	1.3	.1	.1
Arequipa**	(1)	388 881	64.5	529 566	79.5	702 308	83.1	4.9	3.7	-2.2	1.0
Ayacucho	(1)	410 772	25.3	457 441	32.9	500 732	36.4	3.5	2.1	.0	.4
Cajamarca	(4)	746 938	14.9	919 161	17.4	1 044 689	20.2	3.4	3.1	1.6	1.1
P.C. Callao**	(1)	213 540	96.0	321 231	97.5	446 730	98.8	4.0	3.8	-.7	-4.2
Cuzco	(2)	611 972	32.4	715 237	36.8	829 294	41.2	2.6	2.9	.8	.8
Huancavelica	(1)	302 817	19.1	331 629	24.0	346 460	28.5	3.0	2.4	.3	-.2
Huanuco	(1)	326 684	21.6	414 468	26.6	481 924	29.7	4.3	3.1	1.6	1.4
Ica**	(2)	255 930	53.8	357 247	71.5	431 442	78.4	5.8	3.1	-1.4	-1.0
Junín**	(2)	521 210	49.1	696 641	59.5	848 993	58.9	4.5	2.1	.6	2.7
Lambayeque	(2)	342 446	61.8	514 602	72.7	683 425	17.1	5.4	3.8	.7	1.2
Libertad	(2)	582 243	41.7	783 728	60.0	960 537	65.4	6.2	3.2	-.7	.6
Lima**	(4)	2 031 051	86.3	3 472 564	93.3	4 738 266	95.7	5.8	3.8	-1.7	-1.2
Loreto**	(1)	240 273	38.4	339 051	49.5	446 316	54.1	5.6	4.1	1.3	2.0
Pasco**	(1)	140 604	35.4	176 580	57.8	221 219	59.8	6.9	2.9	-1.9	2.0
Piura**	(4)	668 941	44.5	854 972	54.1	1 168 442	61.5	4.1	4.9	.5	1.5
Puno	(5)	686 260	18.1	776 173	24.0	896 586	31.3	3.8	4.6	.4	.4
Tacna**	(1)	66 024	69.6	95 444	81.1	133 240	85.6	4.9	4.4	-.9	.7

Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística).

*/ Número de provincias. Habitantes por departamento.
**/ Indice de urbanización de más del 50%.

/El decenio

El decenio de 1980 se caracteriza por una fuerte preocupación por las cuestiones económicas así como los problemas sociales, a causa de los ajustes internos efectuados en 1979 y 1980 en respuesta a la crisis económica. Por consiguiente, según las directrices básicas del Banco Mundial, se preparó un documento relativo a las principales cuestiones y recomendaciones sobre el desarrollo del Perú. Los objetivos básicos de este documento, que sirvió de apoyo a las medidas gubernamentales, fueron:

i) elevación del producto interno bruto y generación de empleo;
ii) reducción de la inflación;
iii) elevación de las remuneraciones reales y mejor distribución del ingreso; y
iv) aumento de los gastos gubernamentales en programas sociales, con atención prioritaria a las zonas rurales.

Respecto del punto cuarto, por una parte, el gobierno definió como objetivos básicos de las inversiones la enseñanza, la salud y la vivienda. Por otra parte, la atención prioritaria a las zonas rurales se relacionó con el desarrollo agropecuario, mayores fondos a las oficinas departamentales de desarrollo y reorganización de los sistemas de cooperación popular y cooperativas.

Los elementos básicos de la estrategia de desarrollo propuesta fueron: la modificación del modelo nacional de acumulación económica, asociado con la apertura de la economía nacional a los mercados externos; una política liberal de refuerzo del sistema de mercado libre interno, basado en la empresa privada nacional eficiente, e inversiones significativas de fondos externos. Desde el punto de vista de la planificación regional, las pautas fundamentales propuestas se relacionaban con la mejor distribución espacial de las actividades industriales, la descentralización de las inversiones públicas y la administración y el desarrollo rural y la colonización de las zonas periféricas.

Otras pautas dignas de mención fueron la cooperación popular (basada en la organización de asociaciones locales y de vecindad) y las medidas sectoriales en materia de transporte, vivienda y energía.

El último análisis del desarrollo del Perú en el actual período (1980-1984) demuestra que se lograron pocos resultados, puesto que los efectos de la recesión internacional tuvieron fuertes repercusiones en la economía del Perú. Como resultado, se realizó la planificación sectorial a corto plazo para el ajuste económico con graves consecuencias para el desarrollo social y regional. Este mismo período, 1981-1984, muestra una tasa acumulada de decrecimiento del producto interno bruto por habitante del orden del -13.3%. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, las tasas de desempleo (8.8%) y subempleo (53.9%) sumaron 62.7%, mientras la inflación estimada para 1984 fue aproximadamente del 118% (contra el 73% en 1981).

La serie de dificultades económicas, administrativas y sociales que padecieron los gobiernos del Perú en el último decenio no les permitió progresar en materia de desarrollo regional equilibrado. El Instituto Nacional de Planificación (INP), creado en 1962, relegó a la Oficina General de Planificación Regional a un papel secundario, mientras todo el sistema de planificación tendía

/a centralizarse

a centralizarse a través de un sistema básico de asignación de recursos apoyado por el Banco Central de Reserva, el Banco de la Nación y la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

Venezuela

En general, la población urbana de Venezuela se concentra en las regiones nororiental y el Zulia, mientras el sur y la región de la Guayana están insuficientemente poblados. Según el censo de 1981, la población total del país es aproximadamente de 14 570 085 habitantes (76.4% urbana).

Como se muestra en el cuadro IX, es evidente que la principal concentración urbana se asienta en la región de la capital (casi la cuarta parte de la población total), seguida de las regiones del Zulia (7.54%) y Central (5.93%). En conjunto, el 51.2% de la población total corresponde a las ciudades y aglomeraciones urbanas de más de 100 000 habitantes. Ello equivale al 67.03% de la población urbana de Venezuela.

En el decenio de 1970 se manifestó cierta tendencia a una inversión de la polarización respecto de la distribución relativa de la población. La región de la capital y del Zulia variaron, respectivamente, del 17.3% al 14.2% y del 12.1% al 11.5% en importancia relativa de la distribución de la población.43/

La planificación económica nacional de Venezuela comenzó con el establecimiento, en 1958, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). No fue sino hasta finales de 1960 que comenzó el primer experimento de planificación regional: la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), encargada del desarrollo industrial de esta región despoblada. Como lo señala Boisier (1980: 21), el desarrollo de la Guayana no lo motivaron los problemas o necesidades de la propia región. En realidad, los problemas económicos nacionales fueron la razón principal del desarrollo de este proyecto. Sin embargo, a finales del decenio de 1970 se observaron ciertos cambios en la estructura industrial de Venezuela y la propia región de Guayana se hallaba integrada en el mercado económico nacional. Sin embargo, semejante desarrollo industrial motivó que los niveles de inmigración excedieran la capacidad de generación de empleo de la región de Guayana, lo que condujo, por consiguiente, al subempleo y desempleo.44/

Posteriormente, se crearon en Venezuela otras instituciones similares, como la Corporación de los Andes (CORPOANDES), el Consejo Zuliano de Planificación y Desarrollo (CONZUPLAN) y la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO), todas creadas en 1964. Entre 1966 y el comienzo de 1970 se creó la Comisión de Desarrollo del Nororiente (NORORIENTE), mientras el gobierno central, mediante decreto N° 72 (11 de junio de 1969), institucionalizó un proceso de planificación regional diseñado para que estuviera bajo la coordinación de CORDIPLAN.45/

/Cuadro IX

Cuadro IX

CIUDADES Y AGLOMERACIONES URBANAS PRINCIPALES DE VENEZUELA, POR REGIONES

Región	Ciudad	Población	Proporción relativa de la población total (%)	
Centro-occidental	Acarigua - Araure	122 000	0.85	5.11
	Barquisimeto	489 000	3.42	
	Punto Fijo	120 000	0.84	
Nororiente	Barcelona-Pto. La Cruz	275 000	1.92	4.31
	Cumaná	168 000	1.17	
	Maturín	176 000	1.22	
Capital	Departamento Vargas	246 000	1.72	22.29
	Caracas (Región Metrop.)	2 944 000	20.57	
Central	Maracay	344 000	2.40	5.93
	Valencia	506 000	3.53	
Guayana	Ciudad Bolívar	147 000	1.03	2.47
	Ciudad Guayana	206 000	1.44	
Los Andes	Lagunillas	125 000	0.87	3.55
	San Cristóbal	272 000	1.90	
	Valera	112 000	0.78	
Zulia	Cobimas	178 000	1.24	7.54
	Maracaibo	901 000	6.30	

/En febrero

En febrero de 1980, mediante decreto N° 478, se efectuó otra división regional del país, que dio las siguientes regiones: 1) Guayana; 2) Nororiente; 3) Insular; 4) Llanos; 5) Capital; 6) Central; 7) Los Andes; 8) Centro-Occidental y 9) Zulia.

Desde el comienzo de las actividades de planificación en Venezuela en 1958, la planificación regional ha sido una preocupación concreta de los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, la planificación nacional regionalizada --económica y social-- es algo nuevo en la planificación de Venezuela. Las instituciones públicas han estado en constante proceso de adaptación a la descentralización, que se hizo más difícil debido a las variaciones frecuentes de las fronteras regionales. Sin embargo, CORDIPLAN institucionalizó mecanismos pertinentes de participación pública como los consejos regionales de desarrollo, las oficinas regionales de coordinación y planificación (ORCOPLANES), y el Consejo nacional de desarrollo regional (CNDR).

Con arreglo al decreto N° 478 antes mencionado, CORDIPLAN también se hizo cargo de la secretaría técnica del CNDR así como del apoyo técnico y administrativo al Ministerio del Interior para la organización de las convenciones nacional y regional de gobernadores.

Desde el punto de vista de la asignación de recursos para el desarrollo equilibrado, existen programas concretos para las zonas fronterizas y, en 1976, el Congreso de Venezuela aprobó una ley que creaba un fondo para las corporaciones regionales de desarrollo. (Véase CORDIPLAN, 1983.)

El punto de partida fundamental del sexto plan nacional de Venezuela (1981-1985) es el crecimiento económico junto con el desarrollo social, dentro del contexto de una mayor racionalización del uso de la tierra y la protección ambiental. En cuanto a cuestiones de desarrollo regional, se definieron dos mecanismos de acción: a) la descentralización política e institucional y b) la organización territorial. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Gobierno de Venezuela, no ha sido posible aplicar plenamente esta estrategia de planificación. Como se mencionó anteriormente, los ajustes económicos para enfrentar la situación internacional paralizaron la ejecución de muchos proyectos sectoriales (por ejemplo, el proyecto metalúrgico y energético del Zulia y la represa de Yacambu), lo que causó problemas al desarrollo nacional en conjunto.

No obstante el hecho de que Venezuela es uno de los países de la región que ha progresado al máximo en materia de mecanismos de planificación y estructuras institucionales de planificación regional, aún se considera que tiene un sistema muy centralizado de planificación política y económica. (Véase Boisier, 1983: 10.) 46/ Los beneficios económicos en los diez últimos años se han concentrado en las regiones de la capital y del Zulia, y las informaciones de 1984 sobre las tasas de empleo muestran una media nacional de desempleo del 13.1%.47/

/Respecto de

Respecto de la preparación del séptimo plan nacional (1985-1989), el Instituto Venezolano de Planificación, recientemente creado, estableció directrices en las que el concepto de "planificación flexible" asume una importancia definitiva. Sin embargo, tal concepto supone un claro concierto político que permita revisiones periódicas del contenido y se centre sobre criterios estratégicos estables. El objetivo principal de esta propuesta metodológica es permitir la adaptación de la planificación a los cambios coyunturales.

Por consiguiente, dentro de la estructura constitucional de CORDIPLAN (Oficina Central de Coordinación y Planificación), el séptimo plan nacional deberá tener las siguientes características básicas: continuidad, flexibilidad, adaptabilidad, intertemporabilidad y dinamismo. Además, deberá fortalecer el presupuesto por programas adaptado a los actuales problemas y oportunidades nacionales, económicos y sociales. En la estrategia global del plan se subraya la acción conjunta de tres estrategias interrelacionadas de crecimiento económico, desarrollo social y el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos.

/III. PROCEDIMIENTOS

III. PROCEDIMIENTOS Y METODOS PARA TRATAR DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN LA REGION DE LA CEPAL

En el material de estudio analizado en el capítulo anterior se mostró cómo se ha utilizado en América Latina y el Caribe una variedad de procedimientos y métodos para tratar de la planificación regional. Dado que tales procedimientos y métodos tienen antecedentes teóricos comunes, tienden a ser homogéneos, a pesar de la diversidad de las realidades nacionales. La mayor parte de la planificación de la región generalmente ha imitado modelos elaborados en los países industrializados de Occidente, y ha tendido a señalar lo que debe evitarse en vez de lo que debe hacerse.

Una de las características del desarrollo desequilibrado de la región de la CEPAL es el crecimiento urbano desordenado y no planificado --y la metropolización-- causado por la inmigración rural a las zonas urbanas y la concentración de las inversiones públicas y privadas en las capitales y regiones metropolitanas. El resultado de tal crecimiento desordenado es la generación de grandes cinturones de tugurios miserables que rodean las "islas de modernismo" --las zonas económicamente desarrolladas-- de esos países. Sin embargo, en los últimos 20 años, tal estado de calamidad social ha adquirido importancia política y económica, lo que ha llevado a las autoridades públicas a tratar de formular políticas de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado. El resultado es que actualmente, a pesar de la heterogeneidad de los sistemas políticos, sociales y de desarrollo de la región, existe una estructura de planificación general, basada en las economías mixtas, en las que el Estado desempeña una función reguladora importante.

Hasta hace pocos años, la palabra "participación" (como en planificación participativa, participación pública, etc.) ni siquiera se tenía en cuenta en la mayoría de los países de la región. En realidad, en el decenio de 1970 se asistió a la creación de ministerios y secretarías de planificación fuertemente centralizados en toda América Latina y el Caribe (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Panamá, Paraguay, la República Dominicana y Uruguay). Por consiguiente, en general, la participación se limitaba a estudios oficiales y técnicos de la disponibilidad de información socioeconómica y consultas con las instituciones públicas (sectoriales, regionales y locales). El Brasil y Colombia solían enviar sus planes nacionales de desarrollo al Congreso Nacional para que los aprobara,48/ como medio de inducir cierta participación.

Como concepto teórico, la planificación nacional en la región de la CEPAL ha tratado de adquirir tres formas básicas: la coordinación entre las políticas económica y social; el apoyo a los sistemas decisorios gubernamentales y la elaboración de proyectos sectoriales relacionados con el desarrollo nacional.

Sin embargo, el control del desarrollo económico en vez del desarrollo social es notable en la mayoría de las medidas gubernamentales, y también en las propuestas de planificación. La sustitución de importaciones, un proceso acelerado de industrialización, el desarrollo de industrias básicas, la formación de capital y la financiación, el rápido desarrollo tecnológico, etc., son las medidas

/claves, mientras

claves, mientras el desarrollo regionalmente desequilibrado, la concentración urbana, los asentamientos humanos precarios y el desarrollo social en conjunto se tratan como cuestiones secundarias. Se estimó en el pasado que estos modelos de planificación, basados en paradigmas de países desarrollados occidentales, debían proporcionar una correlación mecánica y automática entre el crecimiento económico, la generación de empleo y la distribución del ingreso. Las esferas sectoriales básicas de interés gubernamental se definían, en general, como el transporte (transporte de bienes y transporte público en masa en las regiones metropolitanas), la energía, las comunicaciones y la vivienda. Por consiguiente, casi todas las inversiones económicas se concentraban en proyectos de infraestructura dirigidos hacia la industrialización y la modernización de las obras industriales existentes.

El decenio de 1970, en la región de la CEPAL, se caracterizó por una fuerte tendencia a la centralización de los procesos de planificación, con hincapié en el desarrollo sectorial. Algunos países, como el Brasil, mostraron tal tendencia mediante la creación de empresas estatales, mientras otros países, como la Argentina y Chile, trataron de trasladar la tarea al sector privado. Sin embargo, la concentración espacial de las inversiones siguió siendo el punto de convergencia de esas políticas tan diversas.

Sin embargo, la realidad latinoamericana y del Caribe no corroboró la supuesta correlación mecánica entre crecimiento económico y desarrollo social.49/ Como resultado, los desequilibrios regionales se agudizaron en muchos países, mientras la concentración y la metropolización urbanas adquirieron proporciones desatrosas desde el punto de vista social. Por una parte, la concentración espacial de las inversiones provocó la emigración interregional --principalmente la emigración de las zonas rurales a las zonas urbanas-- y, por otra parte, las inversiones públicas en materia de salud, enseñanza, saneamiento ambiental, transporte y vivienda no marcharon al mismo ritmo de la nueva evolución del crecimiento urbano provocado por dicha emigración.

En una sinopsis de este período se muestra que, en general, la región progresó desde el punto de vista económico, mientras la mayoría de sus sistemas de planificación descuidaba el desarrollo regional equilibrado y la distribución espacial de las inversiones y la población, considerándolos que no eran cuestiones importantes para el desarrollo social. En muchos de los planes nacionales de la región figuran políticas de desarrollo regional, pero en general sólo se les rinde adhesión oficial de palabra y son incompatibles con los modelos de desarrollo nacional. Además, en el último tercio del decenio adquirieron importancia los problemas de la inflación, la estabilidad de los precios internos y el balance de pagos, lo que provocó la adopción de la planificación económica a corto plazo, y que tuvo tendencia a oponerse a la desconcentración.

Sin embargo, es importante observar que, por una parte, la región está aún bajo los efectos de un fuerte proceso de ajuste económico, como consecuencia de la crisis económica internacional. Como lo señaló Iglesias en 1984,50/ "el producto interno bruto total de América Latina aumentó 2.6%, luego de haber disminuido 1% en 1982 y algo más de 3% en 1983 ... en estas circunstancias, el producto per cápita de América Latina ... fue similar al que la región había

/alcanzado ya

alcanzado ya en 1976". Por consiguiente, un marco económico de ese tipo se refleja en los sistemas nacionales de planificación, fuertemente marcados por ajustes económicos. (Véanse los cuadros en el apéndice I.)

Por otra parte, "el hecho más significativo observable en materia regional, posiblemente sea la presión a favor de un mayor grado de descentralización territorial del poder y, en consecuencia, de la capacidad de decisión. Dicha presión tiene su origen tanto en una revitalización de las demandas locales por una mayor autonomía como por un creciente convencimiento por parte de los gobiernos nacionales acerca de la imposililidad de manejar con eficiencia sistemas altamente centralizados de gobierno y administración" (E/CEPAL/ILPES/G.22, p. 4). Los cambios políticos en muchos países de la región (por ejemplo, Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay) también sirvieron para auspiciar el comienzo de un proceso de descentralización administrativa.

a) Métodos y criterios de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado

Como se mencionó anteriormente, los primeros esfuerzos de elaboración de métodos y criterios de desarrollo regional en América Latina comenzaron en el decenio de 1960 en Chile, Venezuela y el Brasil. Estos se vieron altamente influidos por un proceso de planificación orientado hacia la búsqueda de soluciones y tendían a basarse exclusivamente en la eficiencia económica y técnica de los programas y proyectos formulados en respuestas a las presiones sociales, políticas y económicas.

Desde el decenio de 1960 hasta el decenio de 1980 estas políticas evolucionaron de proyectos concretos como ciudad Guayana en Venezuela, a complicados sistemas bancarios asociados con fondos fiscales. No obstante, esta evolución no representó ningún progreso real en la esfera del desarrollo equilibrado de la región; por el contrario, 20 años después del comienzo de los primeros experimentos, aún persiste la centralización de las inversiones públicas y privadas como problema insoluble de la región.

El material de estudio analizado prueba que en la región de la CEPAL los métodos y criterios de ubicación de las inversiones para el desarrollo regional siguen dependiendo fuertemente de los sistemas decisorios del gobierno central y, por consiguiente, se hallan totalmente alejados de las necesidades sociales y políticas locales o regionales. En realidad, la eficiencia económica a corto plazo ha sido el factor principal de inspiración de la política en esta esfera, a pesar de las consiguientes consecuencias, a menudo negativas, en las esferas social y política.

Los instrumentos económicos utilizados para fomentar la asignación de recursos para el desarrollo equilibrado en la región de la CEPAL pueden agruparse en tres categorías básicas:

i) Fondos fiscales de desarrollo regional, que se crearon para la transferencia directa de recursos financieros de los gobiernos centrales a los gobiernos o autoridades estaduales o locales. (Como en el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Venezuela, etc.);

/ii) Políticas

ii) Políticas tributarias destinadas a estimular el desarrollo regional en esferas definidas (mediante subsidios directos o reducciones de impuestos) y restringir el crecimiento industrial y urbano desordenado y no planificado en las zonas metropolitanas mediante impuestos locales o estaduales. (Por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Perú, Venezuela.);

iii) Inversiones públicas sectoriales directas (mediante sistemas bancarios, programas y proyectos sectoriales, etc.), que han sido el instrumento principal para el desarrollo regional de la región de la CEPAL. Estos mecanismos se utilizan para mejorar la infraestructura local o estadual (caminos, abastecimiento de energía, etc.) y crear sociedades públicas para que intervengan en zonas que requieren fuertes inversiones que el sector privado nacional no puede hacer. (Por ejemplo, Brasil, México y Venezuela.)

Los instrumentos antes mencionados, en general, no consideran los asentamientos humanos como elemento indispensable de la política nacional de desarrollo regional. Como resultado, tienden a fortalecer el modelo general de crecimiento urbano desordenado y no planificado y también propician la metropolización mediante la concentración de una alta proporción de actividades industriales y de servicios en las capitales y en unas cuantas aglomeraciones urbanas.

b) Mecanismos de planificación y estructuras institucionales de planificación regional

A pesar de las tendencias generales hacia el desarrollo espacial concentrado, son dignos de observar los esfuerzos de algunos países de la región para crear mecanismos de planificación regional. Según el ILPES,51/ Chile fue uno de los primeros países de la región en adoptar e institucionalizar un sistema nacional de planificación regional mediante la creación, en 1965, de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Al mismo tiempo, se crearon 11 oficinas regionales de planificación, subordinadas a ODEPLAN, que correspondían a cada una de las 11 regiones en que se dividía el país. (Actualmente hay 13 regiones.) Otro de los ejemplos de regionalización temprana de la planificación nacional es Venezuela, que oficializó la división regional del país en ocho regiones en 1969. En el Brasil, el primer esfuerzo de desarrollo regional fue la creación, en 1960, de la Superintendencia de Desarrollo Económico del Nordeste (SUDENE), región del país que padecía de muchos problemas.

El plan nacional de desarrollo del Brasil (1980-1985), al igual que los planes de Colombia, México, el Perú y Venezuela, muestra gran preocupación por la equidad social, el desarrollo regional equilibrado y la generación de empleo. Sin embargo, el endeudamiento externo del Brasil y la alta tasa de inflación son factores que dominan la política de planificación. Desde 1974, el sistema de planificación del Brasil se ha centralizado en la Secretaría de la Presidencia, que coordina las actividades de todos los ministerios sectoriales. La planificación regional es parte de la planificación nacional, pero los organismos de planificación regionales (por ejemplo, SUDENE, SUDAM, SUDESUL y SUDECO) están subordinados al Ministerio del Interior. La organización institucional de tales organismos define como el más alto nivel de decisiones regionales un consejo nacional formado por los gobernadores de los Estados de cada región. Sin embargo, sólo últimamente, después de la celebración de elecciones libres para gobernadores de los Estados,

/realizadas en

realizadas en 1982, estos organismos adquirieron cierta representatividad política. Previamente, eran meros representantes de los organismos sectoriales del gobierno federal y estaban totalmente subordinados a un sistema centralizado de planificación desde arriba.

El sistema de desarrollo urbano del Brasil, por su parte, también se ha adscrito al Ministerio del Interior, desde la creación del Consejo nacional de desarrollo urbano (CNDU) en 1974. Sin embargo, este organismo vio reducida su influencia en los seis últimos años, en parte porque no tiene ningún apoyo político y parcialmente a causa de acontecimientos coyunturales que condujeron a la eliminación del fondo nacional de desarrollo urbano y redujeron las opciones del CNDU a actividades burocráticas. Sin embargo, a finales de 1983, el CNDU formuló una ley para reglamentar el desarrollo urbano del Brasil.52/

El resultado de esta organización institucional, que separó fuertemente el desarrollo regional y urbano, tuvo tendencia a fortalecer las actividades sectoriales del Ministerio del Interior, tales como vivienda y saneamiento ambiental, mientras condujo a una notable reducción de la importancia de los aspectos del desarrollo regional.53/ Otros ministerios iniciaron, asimismo, medidas sectoriales importantes que afectaron los esfuerzos de planificación de desarrollo equilibrado urbano y regional. El Ministerio de Transporte, por ejemplo, creó en 1976 la EBTU (Empresa brasileña de transporte urbano) y, en 1984, la CBTU (Corporación brasileña de transporte urbano).

En otros países, a pesar de la falta de un proceso oficial de regionalización, los gobiernos nacionales han tratado de actuar en consonancia con los gobiernos locales o estaduales, sobre la base de estrategias de desarrollo regional. Panamá, Colombia y Ecuador constituyen buenos ejemplos de este enfoque.

México tampoco posee una división regional en forma coherente. Sin embargo, desde 1973, su sistema de planificación ha mostrado una preocupación concreta por la distribución espacial de la población (Ley general de población de 1973; Consejo nacional de población de 1974; Comisión nacional de desarrollo regional de 1975 y Ley general de asentamientos humanos de 1976). Ultimamente,54/ Nicaragua creó un Ministerio de Planificación y el Ecuador transformó su junta de planificación (JUNAPLA) en un Consejo Nacional de Desarrollo, presidido por el Vicepresidente de la República.

El plan de desarrollo del Ecuador (1980-1984) mostró gran preocupación por el ajuste económico en la definición de sus metas. Sin embargo, mediante la aplicación eficaz de mecanismos de planificación como los planes operativos anuales, el fomento de las actividades agroindustriales y una política de remuneraciones controladas, fue posible evitar la zozobra social aguda. En general, la política de planificación se centró en el fortalecimiento del sistema democrático de gobierno y la justicia social. Por consiguiente, en el plan de desarrollo se contemplaron cinco medidas estructurales específicas y seis procedimientos estratégicos. Las medidas estructurales se relacionaban con las reformas en las esferas de tributación, administración pública, utilización y propiedad de la tierra, enseñanza y fortalecimiento del sistema político democrático. Los procedimientos estratégicos se centraban en la promoción de la producción agrícola,

/la integración

la integración interregional (mediante proyectos infraestructurales) y el desarrollo regional,55/ la modernización de la administración pública, el desarrollo tecnológico y la racionalización de la producción y consumo de energía.

Las preocupaciones del Perú por la distribución espacial de la población y las actividades económicas data de 1968, cuando el Instituto Nacional de Planificación dividió el país en cinco regiones de planificación. El último plan nacional de desarrollo (1982-1983) fue un proyecto a corto plazo centrado en la reactivación del aparato productivo dentro de una hipótesis de estabilidad económica y social. Se dio importancia especial a la integración interregional y el desarrollo equilibrado y se hizo hincapié en la plena utilización de los recursos naturales del país y la generación de empleo. Al mismo tiempo, el Instituto Nacional de Planificación (INP) preparó un plan a mediano plazo (1982-1985) y un plan a largo plazo (1982-2000), basado también en los mismos principios. El INP también preparó un programa de inversiones para el período 1982-1983. Es digno de observar el esfuerzo con vista al futuro desarrollado a través del modelo PLANEX-90, que está organizado para producir proyecciones normativas y un conjunto de niveles y equilibrios macroeconómicos, a fin de pronosticar una sinopsis completa del futuro deseado para el país. Hay otros dos modelos de planificación: el DIAT-II, que busca otros mecanismos para proporcionar una mejor distribución del ingreso a la población rural, y URRE, que se concibió como instrumento normativo para orientar las tendencias urbanas y rurales de la distribución demográfica.

La evaluación de los mecanismos de planificación y las estructuras institucionales en la región de la CEPAL en los últimos 20 años puede resumirse, en general, en una evolución en cinco etapas:

i) Proyectos aislados para el desarrollo de regiones conflictivas (o regiones fronterizas), no relacionados con la planificación nacional o interregional. (Por ejemplo, el Nordeste del Brasil y la Guayana.);

ii) Institucionalización de los sistemas nacionales de planificación centrados en el desarrollo económico, sin preocuparse de las consecuencias espaciales del crecimiento económico;

iii) Creación de organismos regionales o regionalización del territorio nacional;

iv) Oficialización de la planificación nacional regionalizada, junto con la creación de organismos y programas sectoriales complejos, centralizados por el gobierno nacional;

v) Establecimiento de políticas urbanas y ambientales nacionales, también centralizadas por los gobiernos nacionales.

Las tendencias políticas del decenio de 1970 en la región favorecieron esta inclinación a la centralización, así como el crecimiento urbano y la metropolización desordenados y sin planificar, mientras se observaba, por el contrario, la importancia de medidas eficaces sobre la planificación del desarrollo regional y urbano. Sin embargo, los ajustes económicos a la crisis no permitieron que se hiciera un progreso tangible en la esfera de la descentralización.

/IV. CONCLUSIONES

IV. CONCLUSIONES

Como se mencionó al comienzo del presente documento, las estructuras económicas, sociales y políticas de la región de la CEPAL resultan de sus antecedentes históricos. Los grupos minoritarios dominantes manejaron el desarrollo sobre la base de modelos occidentales más desarrollados, sin preocuparse de los grupos mayoritarios marginados que, en algunos casos, también pertenecían a grupos y culturas étnicos diferentes.

Como resultado, la política de desarrollo de la región tendió hasta el decenio de 1960 a concentrarse en la modernización de las zonas centrales (las capitales y unas cuantas ciudades grandes). Hasta ese decenio, no se hizo ningún esfuerzo para reducir las disparidades regionales y sociales. Sólo cuando la zozobra social, asociada con el crecimiento urbano y la metropolización sin control, se convirtió en amenaza política para la minoría selecta, se hicieron algunos esfuerzos de regionalización y descentralización.

Los últimos 20 años proporcionaron muchos experimentos de planificación en toda la región de la CEPAL. La regionalización, la descentralización, la autonomía local, la participación y la equidad social se convirtieron en lugares comunes en los planes de desarrollo impresos así como en los discursos oficiales de los funcionarios gubernamentales.

Sin embargo, debido a la contradicción extrema existente entre los modelos de desarrollo propuestos y las metas igualitarias anunciadas en los discursos oficiales, no hay que sorprenderse por el hecho de que muchos países de la región experimentaran largos períodos de inestabilidad política.

Aunque en varios países el crecimiento económico y la industrialización son hechos indudables, este proceso de "desarrollo" mantuvo marginada de los resultados del progreso a gran parte de la población de la región. Un examen de las publicaciones especializadas disponibles demuestra que en los planes nacionales de desarrollo de América Latina y el Caribe no se tuvieron en cuenta por lo menos seis puntos fundamentales:

a) la distribución espacial de la población y las inversiones;
b) el carácter multisectorial e interdisciplinario de las actividades de planificación;
c) la descentralización administrativa y política;
d) el apoyo político en todos los niveles de gobierno para su política de planificación;
e) las peculiaridades culturales de las asociaciones de grupos no oficiales que afectan los procesos de cambio social (realidad sociocultural);
f) los asentamientos humanos y la protección del medio ambiente.

En el material de estudio analizado en el presente documento se muestra que a pesar de los muchos esfuerzos institucionales (por ejemplo, Venezuela, el Brasil, México, Chile y Colombia) la concentración política, económica y demográfica aún siguen siendo características del desarrollo de la región. Los

/resultados del

resultados del desarrollo económico no se han distribuido equitativamente, desde el punto de vista geográfico ni social. Los mecanismos básicos de la planificación aún son modelos macroeconómicos importados y complejos, inadecuados a las estructuras socioculturales y políticas de muchos países de la región, y a menudo deficientemente manejados. La participación pública y los sistemas de planificación descentralizados aún no se han consolidado, por razones económicas,56/ políticas y culturales.

Los modelos de desarrollo logrados a través de este tipo de proceso de planificación todavía tienden a reflejar sólo las necesidades y objetivos de las élites y no reflejan el clima político u otros cambios sociales exigidos por los grupos mayoritarios marginados.

Por otra parte, se ha hecho mucho progreso al crear y organizar estructuras institucionales de planificación en diversos países de la región. Desde el decenio de 1960, el Brasil, Chile, Venezuela, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Haití, México, Panamá y el Perú han venido creando y estructurando varios organismos regionales de planificación. Sin embargo, su tamaño, complejidad e importancia política han variado según las tendencias políticas de los gobiernos centrales. Empero, esos esfuerzos han tenido un aspecto positivo, puesto que han llevado a la creación de personal técnico permanente (y a menudo muy calificado) para estos organismos. Simultáneamente, esas estructuras gubernamentales, a pesar de su subordinación administrativa o financiera al gobierno central, a menudo se han convertido en instrumentos políticos para ejercer presiones regionales sobre el gobierno central. Por lo tanto, si por una parte, los mecanismos de planificación han demostrado un grado de ineficiencia, por la otra parte, las estructuras institucionales establecidas para la planificación regional se han frecuentemente convertido en instrumentos útiles de presión política en sectores de desarrollo nacional. Sin embargo, esta posible mala interpretación de las finalidades fundamentales de esas estructuras institucionales no invalida su papel como base para la planificación nacional regionalizada del futuro.

Las empresas de desarrollo regional en Bolivia y Colombia, las superintendencias de desarrollo regional en el Brasil, los consejos de desarrollo regional en Costa Rica, las secretarías de planificación regional en Chile y las oficinas de planificación regional en Haití, Panamá y el Perú representan un progreso real respecto de los años anteriores, a pesar de la centralización persistente que aún promueven los gobiernos centrales.

Los métodos y criterios para ubicar las inversiones en materia de infraestructura y servicios sociales aún tienden a considerarse desde un punto de vista sectorial, sin mucho interés por las cuestiones espaciales. Asimismo, en esta esfera la centralización sigue siendo una característica notable, a pesar de la proliferación de los mecanismos institucionales para evitarla. En realidad, esos mecanismos --sistemas bancarios, sistemas de reintegro de impuestos, fondos nacionales de desarrollo, etc.-- han tratado de generar muchas estructuras administrativas burocráticas, mientras también han tratado de ocuparse de problemas multisectoriales como si fueran sectoriales. Consecuentemente, los programas de vivienda escasamente se han vinculado con el transporte público o el empleo, mientras las grandes inversiones en materia de infraestructura, en esferas como

/el abastecimiento

el abastecimiento de agua o el alcantarillado, algunas veces no se han relacionado con los parámetros de densidad urbana o el mejoramiento social de los grupos de bajos ingresos. Por ejemplo, en un estudio sobre Bogotá, de cuatro años de duración, auspiciado por el Banco Mundial a un costo de un millón de dólares.57/ se muestra que casi la mitad de las nuevas unidades de vivienda construidas en Bogotá en los últimos años han sido "construcciones piratas", es decir, construidas fuera del mercado oficial y por lo tanto independientes de fondos oficiales. Una vez más, cabe notar aquí que el enfoque de la realidad de las élites ha tratado de proyectar sus propias necesidades y metas sobre las necesidades y objetivos de la gente común, sin preocuparse de su marco sociocultural.

Por consiguiente, uno de los puntos en que hay que hacer hincapié en las conclusiones del presente documento es la inadecuación de los procedimientos y métodos actuales para tratar de la planificación regional en la región de la CEPAL. A pesar de esfuerzos tales como la creación de fondos fiscales, zonas libres y fondos de inversiones sectoriales, el desarrollo equilibrado no pudo lograrse adecuadamente en los últimos 20 años. La metropolización, la centralización de las inversiones públicas y privadas y la concentración de la población constituyen aún características notables del desarrollo de la región.

Los cambios políticos (de sistemas autocráticos a democráticos y viceversa) que sucedieron en estos dos decenios no cambiaron mucho la legislación y los instrumentos institucionales en lo que respecta al desarrollo regional y los asentamientos humanos. Las antiguas y nuevas minorías que se turnaron en el poder político y económico durante este período mantuvieron la centralización como forma predominante de organización, sin importar los principios políticos. Por consiguiente, se hizo muy poco progreso en la organización política para el desarrollo regional. Realmente, desde el decenio de 1960 hasta el comienzo del decenio de 1980, los gobiernos locales y estaduales trataron de perder más autonomía económica y administrativa que antes, así como el propio mando político. Concomitantemente, la idea del desarrollo equilibrado de la región tendió, en general, a continuar teniendo una connotación utópica dentro de los planes nacionales de desarrollo y dentro de la oratoria de las élites. La planificación a corto y mediano plazo se basó en conceptos de modelos irreales de distribución de ingresos y crecimiento económico equilibrado que generalmente reflejaban los patrones de consumo de los países desarrollados de Occidente. Las variables culturales de las masas importaron muy poco, así como sus sistemas económicos y costumbres culturales; por consiguiente, se pasaron por alto las causas de las fallas periódicas de algunos enfoques de la teoría del desarrollo para el crecimiento regional equilibrado de la zona. Se suponía que los principios básicos que orientaban a algunos procedimientos y métodos de planificación aplicados a los países de la región de la CEPAL seguían el principio científico de tanteos, a fin de lograr el grado necesario de adaptación a las realidades nacionales y regionales. Sin embargo, a menudo se desechaban aspectos fundamentales de este principio: en vez de un análisis minucioso de las razones del fracaso del método utilizado, ha sido usual ver la simple sustitución de un método por otro --más avanzado y más complejo-- que aún no presta atención a los factores que condujeron al error anterior.

/El hecho

El hecho es que la praxis del desarrollo regional de la región aún está divorciada de la realidad de los países. Por una parte, la planificación regional se ve sobrepasada por el proceso de ajuste económico a la crisis económica internacional, que origina la concentración creciente de la política económica con el fin de mantenerse al mismo nivel de los modelos tradicionales de desarrollo puestos en vigor desde el decenio de 1960. Por consiguiente, se presta poco interés al papel que desempeñan las actividades económicas oficiosas cada vez mayores, realizadas dentro de los grupos y regiones periféricos, que se mantienen separados de las islas del modernismo ya establecidas en algunas zonas privilegiadas.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico asociado con la internacionalización cada vez mayor de las actividades industriales, basado en el comercio de exportación a los mercados internacionales, da lugar a la consolidación de Estados ambiguos que a duras penas pueden representar las necesidades y objetivos nacionales.

Aunque es verdad que el desarrollo regional equilibrado no puede lograrse a corto plazo, también es cierto que los modelos actuales de desarrollo nacional adoptados en la región de la CEPAL no son consecuentes con el lenguaje oficial de las autoridades y los planificadores gubernamentales o con las realidades nacionales. En primer lugar, porque la centralización económica y política provocada por estos modelos actuales de desarrollo ha reducido la autonomía local, municipal, estadual y regional y la representatividad política de estas divisiones. En segundo lugar, porque las verdaderas medidas para fomentar el desarrollo regional equilibrado no pueden empezar sin que se haga un examen general del marco teórico que sirve de guía a los patrones predominantes de desarrollo económico adoptados por los países de la región.

Las actividades económicas oficiosas, que la planificación oficial no tiene en cuenta, representan actualmente más del 40% de la producción nacional de muchos de los países, lo que demuestra la existencia de un desarrollo paralelo dentro del desarrollo nacional, pero separado de los programas y estadísticas oficiales de planificación. Además, hay pruebas de que las políticas sectoriales en materia de inversiones tiende a desechar los criterios intersectoriales selectivos, ya sea que se asocien con oportunidades comparativas o no. Por consiguiente, la utilización indiscriminada de incentivos fiscales para el desarrollo regional a menudo ha desvirtuado los proyectos bien intencionados y los ha hecho socialmente ineficaces.

/V. RECOMENDACIONES

V. RECOMENDACIONES

Como ya se observó, el material de estudio disponible para la elaboración del presente documento imposibilita que se haga una descripción muy detallada del estado actual de la planificación regional en la región de la CEPAL. Sin embargo, dentro del ámbito del presente documento, proporciona una perspectiva sobre la dinámica de los procesos regionales de planificación de América Latina y el Caribe, y sobre el papel crucial que desempeñan en estos procesos las variables económicas, políticas y culturales. La información existente acerca de los procedimientos y métodos de planificación para la planificación regional en esta esfera demuestra que el aparato institucional y los recursos intelectuales disponibles en varios países de la región son frecuentemente muy buenos. Sin embargo, el subdesarrollo, el desarrollo desequilibrado, la inestabilidad política, el crecimiento urbano descontrolado y la metropolización parecen ser enfermedades endémicas de la región de la CEPAL.

Puesto que al comienzo del presente documento se insistió en la heterogeneidad como una de las características fundamentales de la región, parace razonable que se comience cualquier recomendación desde esta perspectiva.

Antes que nada, la heterogeneidad puede considerarse desde el punto de vista regional, esto es, el alto grado de disimilitud entre los países de la región es un hecho concreto. Por consiguiente, es conveniente evaluar de nuevo los conceptos actuales de división subregional que tienden a aglomerar a los países sobre la base de características puramente geográficas, económicas y políticas.

En segundo lugar, también cabe examinar la heterogeneidad dentro de las fronteras nacionales de cada país. Se observará que muchos de los problemas de desarrollo de algunos países se deben a los marcados contrastes entre regiones geográficas, grupos étnicos y culturas dentro de esos países. Por consiguiente, parece razonable suponer que en estos casos el desarrollo no puede ser únicamente una cuestión del empleo formalista de modelos teóricos sumamente complejos de algunas escuelas económicas, sino que debe ser más bien un asunto de adaptación autóctona, así como innovación, en la esfera de la teoría del desarrollo.

Las conclusiones generales del presente estudio sobre los procedimientos y métodos para tratar de la planificación regional en la región de la CEPAL pueden considerarse como relacionadas con tres esferas específicas: a) los asentamientos humanos; b) los procedimientos de planificación regional y c) los aspectos institucionales.

a) Asentamientos humanos

En los últimos veinte años en las políticas nacionales de planificación regional de la región de la CEPAL no se prestó mucha atención a la distribución espacial de la población, ya fuera urbana o rural. Países como el Brasil, Colombia, México y Panamá, no obstante la preocupación explícita por la cuestión de los asentamientos humanos que se veía en sus planes nacionales, no hicieron mucho progreso en esta esfera.

/Por consiguiente,

Por consiguiente, la comunidad de las Naciones Unidas debe adoptar medidas conjuntas concretas sobre la cuestión de los asentamientos humanos y la distribución espacial de la población de los países de la región. Los proyectos de demostración en materia de asentamientos humanos deben enfrentarse como tareas interinstitucionales, con la acción coordinadora de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos. Además, experiencias como las de Cali y Curitiba deben ser el centro de atención de los programas de capacitación para los planificadores profesionales de la región. Proyectos como los financiados por el FNUAP para Panamá (PAN/78/P01 y PAN/79/P03) pueden integrarse en las actividades y programas de la Unidad Conjunta, con miras a fomentar un análisis más amplio y multisectorial sobre el tema de la distribución espacial de la población.

b) Procedimientos de planificación

En vista de que en el ILPES existen conocimientos técnicos substanciales sobre planificación nacional y regional, parece conveniente que se fortalezcan los vínculos técnicos con este Instituto. Debe estimularse la investigación conjunta especulativa y empírica en la esfera de la planificación regional y su interrelación con los asentamientos humanos, así como los estudios sobre el comportamiento económico de los grupos marginados. (Actividades económicas oficiosas, hábitos de producción y consumo.)

También pueden estimularse actividades conjuntas de capacitación mediante cursos oficiales (ya fomentados por el ILPES), seminarios y cursos prácticos interregionales y subregionales sobre los temas antes mencionados, mediante la suscripción de acuerdos específicos.

c) Aspectos institucionales

En la esfera institucional, las actividades deben limitarse a aquellas que son posibles con arreglo a la actual estructura de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay que tener en cuenta los procedimientos específicos en esta esfera. Por una parte, sería conveniente que se difundieran las experiencias llevadas a feliz término en administración local y regional, que han sido el resultado de cierto grado de planificación y administración descentralizada. (Por ejemplo, Cali, Curitiba, Boa Esperança y Lages.) Sin embargo, como se mencionó anteriormente, se pide la realización de otros estudios sobre las causas políticas institucionales que permitieron que esos hechos aislados tuvieran lugar. Por otra parte, deben hacerse esfuerzos a través de la Unidad Conjunta para mejorar la coordinación, la investigación y los programas de capacitación para las administraciones locales, así como para las organizaciones no gubernamentales interesadas en la autogestión y el desarrollo de actividades sociales y económicas oficiosas.

En vista de lo anterior, parecería que la aplicación de un programa intensivo de investigación del desarrollo y capacitación que reconozca las peculiaridades nacionales pudiera ser una respuesta apropiada al tema fundamental de la planificación regional en la región de la CEPAL, como punto de partida de todo proceso nacional de desarrollo regionalizado.

/VI. RESERVAS

VI. RESERVAS ACERCA DE LAS CONCLUSIONES

A pesar de la cantidad de documentos producidos por la CEPAL sobre el tema de la planificación regional, así como la cantidad de otras fuentes disponibles, por ejemplo, informaciones estadísticas, artículos y ejemplares impresos de planes de desarrollo, ha habido problemas de método y objetivo. Casi todas las fuentes se interesaban directamente en las metas económicas del desarrollo nacional así como en los ajustes económicos urgentes de los modelos nacionales de desarrollo. Por consiguiente, ninguno se relacionaba con el objetivo del presente documento en cuanto al desarrollo regional.

También es necesario subrayar aquí la dificultad de establecer una distinción correcta entre métodos y criterios de asignación de recursos para el desarrollo equilibrado, y los mecanismos de planificación y las estructuras institucionales para la planificación regional en la zona de América Latina y el Caribe. Debido a la tendencia económica, social y política evidente de concentrar el poder en manos de los gobiernos centrales, las diferencias entre tales procedimientos y métodos para tratar de la planificación regional se han hecho difusos y casi indistinguibles en todo el proceso de planificación de estos países.

Además, el material de estudio disponible para la preparación del presente documento imposibilita que se haga un análisis muy detallado de los procedimientos y métodos antes mencionados, puesto que las características dinámicas del proceso de planificación en general, y los ajustes económicos coyunturales necesarios de la planificación de América Latina y el Caribe en particular, exigen una actualización permanente de tales instrumentos de planificación regional. Por consiguiente, debido a que el presente documento es el resultado de un estudio bibliográfico (puesto que no hubo tiempo de realizar una labor sobre el terreno), puede que se hayan pasado por alto algunos de los últimos acontecimientos.

/Notas

Notas

1/ E/CEPAL/ILPES/L.5, 1980; E/CEPAL/ILPES/G.15, 1982; E/CEPAL/G.1282; E/CEPAL/G.1278, 1984; E/CEPAL/L.288, 1983; E/CEPAL/ILPES/G.22, 1984; LC/MEX/R.2, 1985.

2/ Porcentaje de los idiomas nacionales oficiales de la región: español (64.4%) portugués (33.4%), e inglés, neerlandés y francés (1.9%).

3/ La cultura se define (aquí) como la acumulación de acontecimientos humanos a través del tiempo, directamente experimentados por los miembros de un grupo social específico, de los cuales los miembros vivientes obtienen supuestos y crean principios para orientar su pensamiento y comportamiento. La cultura, entonces, es un fenómeno siempre en movimiento con un alto grado de constancia que, aunque ininterrumpida, puede continuar moviéndose y basándose en sus propios componentes y dinámica. A medida que los miembros de una sociedad procrean y nuevas generaciones se mueven a través del tiempo (historia), no pueden escapar a la confrontación con los acontecimientos. Estos provocan los ensayos y la reevaluación de los principios formulados anteriormente que sirven de base a la cultura ... El escenario (la ecología), los actores (la gente) y la acción (las actividades) representan características generales de un marco social básico que puede observarse en el presente, no puede divorciarse de las raíces de su pasado y tiene posibilidades de sobrevivir en el futuro. (Reina, 1973: xviii, xix.)

4/ Como factor del desarrollo económico, la vivienda tiene relación directa con la producción e industrialización eficientes, que son dos de los problemas medulares de todos los países latinoamericanos. Actualmente, en la era de la producción en masa, todas las familias urbanas y rurales dependen de los productos de la industria para el abastecimiento adecuado de buenas viviendas. Las viviendas modernas necesitan artículos de fábrica que la persona que trabaja por sí sola no puede fabricar. Por consiguiente, donde las industrias están relativamente subdesarrolladas, como en muchos países latinoamericanos, no puede proveerse una vivienda moderna de bajo costo en cantidades suficientes. La producción de viviendas sobre la base más eficiente es un imperativo, si América Latina ha de desarrollar una economía industrial sólida. (Violich, 1949: 1.)

5/ Véase Keyfits (1982: 651).

6/ Véase también Aníbal Pinto (mencionado por De Mattos), "Concentración del progreso técnico y sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, México, D.F., enero-marzo de 1965, N° 125.

7/ Véase De Mattos (1980: 721).

8/ Según Gutiérrez (1977), hay dos hipótesis extremas acerca del número de habitantes autóctonos de la región de la CEPAL: Rosenblat estima que había 13.3 millones de indígenas en 1492, y Dobyns calcula entre 90 y 112 millones de indígenas en ese mismo año.

9/ En el siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX más de 4 millones de esclavos negros vinieron de Africa a América Latina y, entre 1870 y 1940, cerca de 7 millones de inmigrantes europeos llegaron a la región.

10/ Las características esenciales de la familia afroamericana ... pueden resumirse como:

i) Una variedad de tipos de unión que incluyen la convivencia sin matrimonio legítimo, y la unión sexual sin convivencia.

ii) Una secuencia que va de la unión sexual sin convivencia a una u otra forma de cohabitación, a menudo con parejas diferentes (p. 79).

Sorprende un poco darse cuenta de que hay aproximadamente tanta gente en el Caribe que se describe a sí misma como "blancos" a un empadronador censal como la que se identifica así misma como "negros", si con esto se quiere significar de origen africano. Hay aproximadamente 10 millones de cada grupo, que comprenden en total un poco menos de las cuatro quintas partes del total. El resto son en su mayoría "mestizos", descendientes de uniones entre blancos y negros, muchos de los cuales se originaron de las uniones de hacendados blancos con mujeres esclavas negras. Después de eso, el panorama es más exótico y menos claro, y va desde los asiáticos o llamados indios "orientales" de Guyana, Trinidad y Suriname, a lo que resta de los indios aborígenes de Belice, Guyana y Suriname, por intermedio de portugueses, chinos y sirios, que están diseminados ampliamente pero en escaso número a través de toda la región.

En el cuadro 6.1 se da el panorama general de los países principales del Caribe y se divide en cifras recientes, con más probabilidades de ser exactas, y cifras antiguas, que contienen un mayor elemento de cálculo. Puede verse brevemente la manera cómo cada sociedad llegó a componerse de sus grupos étnicos presentes.

Cuadro 6.1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION, POR GRUPOS ETNICOS

País	Grupos étnicos						
	Africanos	Mestizos	Blancos	Chinos	Indios orientales	Otros	Total
(a)							
Jamaica (1970	91	6	0.5	0.5	2	0	100
Barbados (1970)	91	4	4	0	0.5	0.5	100
Belice (1970)	31	33	4	0	2	30	100
Trinidad y Tabago (1970)	43	14	1	1	40	1	100
Guyana (1970)	31	10	0.5	0.5	52	6	100
Suriname (1971)	(31)*		0	0	37	32	100
(b)							
Cuba	13	14	73	0	0	0	100
República Dominicana	12	60	28	0	0	0	100
Haití	90	7	3	0	0	0	100
Puerto Rico	(20)**		80	0	0	0	100

Fuente: (a) Commonwealth Caribbean, 1970; Dew, 1976.
(b) Rodríguez, 1965: Cuadro 3 (estimaciones de 1958).

Nota: Se han redondeado los porcentajes, de manera que cero no indica necesariamente carencia total. (Cross, 1979: 103 y 104.)

*/ Definidos como "criollos".

**/ Definidos como "no blancos".

11/ "El examen de los antecedentes históricos de la región de América Latina y el Caribe sirvió para explicar las condiciones que condujeron a lo que comúnmente se denomina centralización y concentración del desarrollo así como de los asentamientos humanos ... Las lentas transformaciones experimentadas por los sistemas nacionales de asentamiento humano hasta el auge del proceso de la urbanización e industrialización ... han resultado en estructuras nacionales de asentamiento con rasgos individuales ... caracterizadas por su distribución marcadamente polarizada." (E/CEPAL/G.1282, p. 32.)

12/ Véase Boisier, 1980: 47.

13/ Myrdal, citado por Streeten, dice que para los cientistas sociales es una actividad seria y útil de autocomprensión tratar de ver claramente cómo la dirección de nuestros esfuerzos científicos, particularmente en economía, está condicionada por la sociedad en que vivimos, y más directamente por el clima político (que, a su vez, se relaciona con todos los otros cambios de la sociedad). Raramente, si es que alguna vez sucede, el desarrollo de la economía ha marcado el camino por su esfuerzo propio en busca de nuevas perspectivas. La señal para la reorientación continua de nuestro trabajo normalmente provino de la esfera de la política: en respuesta a esa señal, se inician estudios, se reúne información, y aumenta la documentación sobre los "nuevos" problemas. Por sus resultados acumulativos, esta actividad de investigación, que refleja el esfuerzo político del tiempo, puede a la postre contribuir a una racionalización de esas luchas y aun darles un giro diferente.

Siempre ha sido así. Las reconstrucciones más importantes del pensamiento económico que se relacionan con los nombres de Adam Smith, Malthus, Ricardo, List, Marx, John Stuart Mill, Jevons y Walras, Wicksell y Keynes todas fueron respuestas a un cambio de las condiciones y oportunidades políticas.

14/ Véase Boisier, op. cit.: 53.

15/ E/CEPAL/ILPES/G.15, 1982: 12 a 19.

16/ Stohr, W., y F. Taylor (editores) Development from Above and Below, A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, Wiley & Sons, Londres, citado por Boisier, op. cit.: 50.

17/ Véase Boisier (1980: 57): Chile (Frei), Bolivia (Torres), Perú (Velasco), Venezuela (Caldera) y Panamá (Torrijos).

18/ Véase Boisier (1980: 61).

19/ La superficie total de la región de la CEPAL es aproximadamente de 20 434 669 km2.

20/ Crecimiento demográfico de las regiones metropolitanas del Brasil en el período 1970-1980:

Región metropolitana	1970	1980	Incremento porcentual
São Paulo	8 137 421	12 588 439	54.70
Río de Janeiro	7 082 404	9 018 637	27.34
Belo Horizonte	1 605 663	2 541 788	58.30
Recife	1 792 688	2 348 362	31.00
Porto Alegre	1 531 168	2 232 370	45.80
Salvador	1 148 828	1 772 018	54.25
Fortaleza	1 038 041	1 581 588	52.36
Curitiba	820 766	1 441 743	75.66
Belem	656 351	1 000 349	52.41

Fuente: FIBGE.

21/ Véase Alburquerque, Roberto Cavalcanti de, 1984.

22/ Entre 1970 y 1982 tuvieron lugar algunos cambios en los criterios utilizados para la división política de Chile. Actualmente, sólo Santiago se define como región metropolitana, mientras que Valparaíso y Concepción se incluyen en las regiones V y VIII, respectivamente.

23/ Véase la colección "Cuadernos del ILPES", N° 28, cuadro 1, p. 9.

24/ Véanse también los decretos 573, 1230 y 1317.

25/ División regional de Chile:

1974		1985	
Zona I	- Antofagasta	Región I	- Tarapacá
Zona II	- La Serena	Región II	- Antofagasta
Zona III	- Valparaíso	Región III	- Atacama
Zona IV	- Santiago	Región IV	- Coquimbo
Zona V	- Rancagua	Región V	- Valparaíso
Zona VI	- Talca	Región VI	- Libertador Gen. B. O'Higgins
Zona VII	- Concepción		
Zona VIII	- Temuco	Región VII	- Maule
Zona IX	- Valdivia	Región VIII	- Bío-Bío
Zona X	- Puerto Montt	Región IX	- Araucanía
Zona XI	- Magallanes	Región X	- Los Lagos
		Región XI	- Aysén del Gen. Carlos Ibáñez del Campo
		Región XII	- Magallanes y de la Antártica Chilena
		Región Metropolitana de Santiago	

26/ En las estimaciones provisionales de la CEPAL para 1984 se considera un incremento del orden de 3.4%.

27/ Véase Kormet, Gerhard D., "La política exterior de Colombia", en Puig, Juan Carlos.

28/ Véase el documento CPRD - E/25:242.

29/ Desde mediados del decenio de 1960, Colombia adoptó una política enérgica de control de los nacimientos. Según Banguero (1983:24 y 25), la tasa de niños nacidos vivos por 1 000 habitantes disminuyó del 40.2, en 1966, al 32.9, en 1973.

30/ Estos datos se obtuvieron del Demographic Yearbook de 1982 y de los Resultados preliminares del décimo censo general de población y vivienda de 1982. Hay algunas incongruencias entre estas dos fuentes: el Censo da un total de 16 919 045 habitantes (rurales y urbanos) para el Estado de México y el Distrito Federal, mientras el Demographic Yearbook considera separadamente la población de la aglomeración urbana de la Ciudad de México (14 750 182) y la población urbana de Netzahualcoyotl (2 333 351). Por consiguiente, la población total de la región metropolitana de la Ciudad de México, según el Demographic Yearbook, llega a cerca de 17 083 533 habitantes.

31/ Con fines de evaluación, Unikel propone la siguiente división regional para México:

I Región (noroccidental):	Baja California septentrional, Baja California meridional, Nayarit, Sinaloa y Sonora;
II Región (norte):	Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León;
III Región (Golfo):	Tamaulipas y Veracruz;
IV Región (centro-norte):	Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas;
V Región (centro-occidental):	Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán;
VI Región (central):	Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala;
VII Región (Valle de México):	Distrito Federal y Estado de México;
VIII Región (sur y sudeste):	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

32/ Como lo señala Unikel, en el período 1953-1961 el Distrito Federal absorbió el 58% de los fondos presupuestarios de ese programa.

33/ Para una explicación detallada de cada uno de estos mecanismos y programas, véase Garza, Gustavo, Desarrollo Económico, Urbanización y Políticas Urbano-Regionales en México (1900-1982).

34/ Como se observa a continuación, en el Plan nacional de desarrollo 1983-1988 se predice un período de recesión entre 1982 y 1984:

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (A VALORES CONSTANTES DE 1970)

	1971-1976	1977 1982	1981	1982p	1984e	Media 1985-1988e
PIB	6.2	6.1	7.9	(-0.2)	0.0-2.5	5.0-6.0
1. Agricultura, silvicultura y pesca	2.7	4.0	6.1	(-0.4)	0.0-2.0	3.5-4.5
2. Minería	6.1	14.0	15.3	9.6	2.8-3.5	3.7-4.7
3. Industria manufacturera	6.8	6.0	7.0	(-2.4)	1.0-4.0	6.7-7.9
4. Construcción	6.7	6.7	11.8	(-4.2)	(-3.0)-2.0	7.0-9.0
5. Electricidad	10.3	7.9	8.4	6.8	2.0-4.0	6.2-7.2
6. Comercio, restaurantes y hoteles	6.0	6.1	8.5	(-1.6)	0.0-1.5	4.3-5.4
7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones	11.0	9.5	10.7	(-2.3)	(-0.6)-2.0	6.5-7.0
8. Servicios y bienes raíces	5.4	4.3	4.3	2.9	0.8-2.0	3.2-4.0
9. Servicios comunitarios, sociales y personales	6.6	6.4	7.7	4.7	(-0.5)-1.5	4.1-4.5

Fuente: INEGI.S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales de México (1971-1981).
(Preliminar 1982).
(1984-1988) estimaciones del Plan.

Publicado en El Mercado de Valores, Año XLIII, Suplemento al N° 24, junio 13 de 1983.

35/ Unikel (1976) y Scott (1983) hicieron algunos intentos teóricos de lograr una división regional de México.

36/ Panamá es uno de los pocos países de la región de la CEPAL que elabora estadísticas distintas para la población general (étnicamente heterogénea) y la población indígena que vive en las reservas indígenas (un total de 94 045 indígenas).

37/ Es interesante observar que los conceptos de zonas rurales y urbanas adoptados en el censo de Panamá son muy diferentes de las normas internacionales. Por ejemplo, basándose en Herrera (1983), es posible afirmar que el 57.0% de la población vive en asentamientos de menos de 10 000 habitantes, mientras el 10.9% vive en asentamientos de menos de 25 000 habitantes:

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN EL TAMAÑO DE LOS ASENTAMIENTOS EN 1980

	Número de asentamientos	%	Tamaño de la población	%
Total	9 625	100	1 778 063	100
Menos de 50 habitantes	5 990	62.2	110 887	6.2
50 a 99	1 570	16.3	110 685	6.2
100 a 499	1 711	17.8	351 191	19.8
500 a 999	205	2.1	138 540	7.8
1 000 a 4 999	125	1.3	246 367	13.9
5 000 a 9 999	8	0.08	54 360	3.1
10 000 a 24 999	12	0.12	194 369	10.9
25 000 a 99 999	3	0.03	181 695	10.2
Más de 100 000	1	0.01	389 969	21.9

38/ La estimación del PIB por habitante en 1984 era de 1 188 dólares.

39/ Programa de estudios económicos para la reactivación económica de Panamá.

40/ PAN/78/P01 y PAN/79/P03 - FNUAP/PNUD.

41/ Perú: número de provincias y distritos por departamento:

Departamentos	Provincias	Distritos
Total	153	1 680
Amazonas	5	78
Ancash	16	154
Apurimac	6	69
Arequipa	8	105
Ayacucho	7	102
Cajamarca	11	109
Callao	1	6
Cuzco	13	101
Huancavelica	5	90
Huánuco	7	68
Ica	5	39
Junín	8	122
La Libertad	7	72
Lambayeque	3	32
Lima	8	166

Concl.

Departamentos	Provincias	Distritos
Loreto	5	37
Madre de Dios	3	9
Moquegua	3	20
Pasco	3	27
Piura	7	61
Puno	9	95
San Martín	6	69
Tacna	2	23
Tumbes	3	11
Ucayali	2	15

Fuente: Instituto Nacional de Estadística del Perú.

42/ En el decenio de 1970, la región peruana del Amazonas fue objeto de una serie de proyectos de colonización con ayuda financiera y técnica del BIRF, el BID y la FAO.

43/ Evolución de la distribución de la población de Venezuela, por estados (1950, 1961, 1971 y 1981):

	Habitantes							
	1950	%	1961	%	1971	%	1981	%
Venezuela	5 034 838	100	7 523 999	100	10 721 522	100	14 570 085	100
Distrito Federal	709 602	14.09	1 257 515	16.71	1 860 637	17.35	2 070 742	14.21
Anzoátegui	242 058	4.80	382 002	5.08	506 297	4.7	684 451	4.70
Apure	88 939	1.76	117 577	1.56	164 705	1.54	193 248	1.33
Aragua	189 891	3.77	313 274	4.16	543 170	5.07	891 623	6.12
Barinas	79 944	1.59	139 271	1.86	231 046	2.15	326 166	2.24
Bolívar	127 436	2.53	213 543	2.84	391 665	3.65	681 607	4.68
Carabobo	242 923	4.82	381 636	5.07	659 339	6.16	1 062 268	7.29
Cojedes	52 111	1.03	72 652	0.97	94 351	0.88	133 991	0.92
Falcón	258 759	5.14	340 450	4.52	407 957	3.80	503 896	3.46
Guarico	164 523	3.27	244 966	3.26	318 905	2.98	393 467	2.70
Lara	368 169	7.32	489 140	6.50	671 410	6.26	945 064	6.49
Mérida	211 110	4.19	270 668	3.60	347 095	3.24	459 361	3.15
Miranda	276 273	5.49	492 349	6.55	856 272	7.99	1 421 442	9.75
Monagas	175 560	3.48	246 217	3.27	298 239	2.78	390 071	2.68
Nueva Esparta	75 899	1.50	89 492	1.19	118 830	1.12	197 198	1.35
Portuguesa	122 153	2.43	203 707	2.71	297 047	2.77	424 964	2.92
Sucre	333 607	6.63	401 992	5.34	460 004	4.37	586 018	4.02
Tachira	304 181	6.05	399 163	5.30	511 346	4.77	660 234	4.53
Trujillo	273 919	5.44	326 634	4.34	381 334	3.56	433 735	2.98
Yaracuy	132 436	2.64	175 291	2.35	223 545	2.08	300 597	2.06
Zulia	560 336	11.14	919 863	12.22	1 299 030	12.12	1 676 468	11.51
Territorios federales:								
Amazonas	10 582	0.21	11 757	0.16	21 696	0.20	63 942	0.44
Delta Amacuro	33 648	0.67	33 979	0.45	48 139	0.45	68 662	0.47
Dependencias Federales	779	0.01	861	0.01	463	-	850	-

Fuente: Oficina Central de Estadística e Informática - Presidencia de la República - XI Censo General de Población y Vivienda (1981), diciembre de 1983, Caracas.

44/ Véase Boisier (1980:74).

45/ En el decenio de 1970, se establecieron otras organizaciones regionales: la Comisión de desarrollo del sur (CODESUR); la Oficina de coordinación y planificación de la región nororiental (ORCOPLAN), la Corporación de desarrollo de la región nororiental y la Corporación de desarrollo de la región centro-Occidental - CORPORIENTAL y CORPOOCCIDENTE. Según el Decreto 72, el país se dividió en ocho regiones administrativas.

46/ Boisier, Sergio, Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, CPRD-D/85, ILPES, CEPAL, 1983, Santiago.

47/ CORDIPLAN, Encuesta de hogares por muestreo: resultados mensuales, Caracas, julio de 1984.

48/ En el caso del Brasil, la representatividad del Congreso Nacional se limitó desde que el poder ejecutivo utilizó los llamados "instrumentos revolucionarios" para someter a sus miembros hasta 1979. A pesar de haber sido revocados al final del período de Geisel, el partido de gobierno retuvo la mayoría hasta 1982.

49/ Véase E/CEPAL/ILPES/G.22, 1984, p. 6.

50/ Iglesias, Enrique V., Conferencia de prensa del 20 de diciembre de 1984: Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984, Santiago, 1985.

51/ Véase E/CEPAL/ILPES/G.15, 1982.

52/ Dicha ley aún no ha sido aprobada por el Congreso.

53/ Hace poco, en marzo de 1985, en el gobierno del Brasil se produjo una reforma ministerial que creó el Ministerio de Urbanización y Medio Ambiente. Los programas de planificación regional y desarrollo quedaron adscritos al Ministerio del Interior.

54/ Véase E/CEPAL/ILPES/G.22, 1984, p. 4.

55/ Se prepararon algunos planes concretos en la esfera del desarrollo regional, tales como el Programa de desarrollo de la región sur del Ecuador (PRODESUR); el Programa del Valle del Río Guayas (CEDEGE); el Plan de desarrollo de Manabi y el Plan maestro de Galápagos.

56/ La crisis económica en la región de la CEPAL es verdaderamente un hecho real. Se refleja en los altos niveles de endeudamiento externo y la fuerte dependencia de los mercados externos, agravada por un débil mercado interno contraído por la inflación.

57/ Véase Latin America Weekly Report, 22 de marzo de 1985, p. 6.

/Bibliografía

Bibliografía

Abu-Lughor, Janet y Richard Ray, Jr., editores, Third World Urbanization, Methuen, Nueva York, 1979.

Alburquerque, Roberto Cavalcanti de, O Estado como Superinstituçāo e O Poder Regional: as Razões do Descentralismo, Brasilia, D.F., Pool Editorial, 1984.

Banguero, Harold, "Disminución del crecimiento de la población, distribución de ingresos y recesión económica", Desarrollo y Sociedad, N° 11, Bogotá, mayo de 1983.

Butterworth, Douglas y John K. Chance, Latin American Urbanization, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

CORDIPLAN, Algunos aspectos relevantes de la experiencia de planificación en Venezuela, Coloquio sobre la planificación de ayer, hoy y mañana, documento de trabajo, Caracas, versión preliminar, noviembre de 1983.

Cross, Malcom, Urbanization and Urban Growth in the Caribbean, Cambridge, Massachussets, Cambridge University Press, 1979.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda, Bogotá, octubre de 1973.

Dirección de Estadística y del Censo, Panamá en Cifras, Contraloría General de la República, Panamá, 1983.

DNP, Plan de Integración Nacional 1979-1982, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2 volúmenes, marzo de 1980.

FIBGE (Fundaçao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Crescimento e Distribuiçao da populaçao brasileira: 1940-1980, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Río de Janeiro.

Garza, Gustavo, "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", Demografía y Economía, vol. XVIII, N° 1(54), México, 1983.

Gutiérrez, Héctor R., "Evolution de la population en Amérique latine", Population, N° 2, París, marzo-abril de 1977.

Herrera, Ligia, "Distribución espacial y migraciones internas en Panamá", Segundo Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo, República de Panamá y Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Panamá, versión preliminar, mayo de 1983.

INE, Censos Nacionales - VIII de Población y III de Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Lima, diciembre de 1982.

Miró, Carmen, "Puntos críticos de interrelaciones entre las tendencias demográficas y los aspectos socioeconómicos de Panamá", Segundo Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo, República de Panamá y Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Panamá, versión preliminar, mayo de 1983.

Preston, David A., editor, Environment, Society, and Rural Change in Latin America, Nueva York, John Wiley and Sons, 1980.

Reina, Benjamín, Paraná, Austin, University of Texas Press, 1973.

Scott, Ian, Urban and Spatial Development in Mexico, Baltimore, publicado para el Banco Mundial por Johns Hopkins University Press, 1982.

SPP, X Censo General de Población y Vivienda, 1980 - Resultados preliminares a nivel nacional y por entidad federativa, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, México, D.F., agosto de 1981.

Streeten, Paul P., "Development Ideas in Historical Perspective", Economic Impact, abril de 1982.

Suárez-Villa, Luiz, "Polarization reversal and the conflict between spatial needs and sectoral policies in Brazilian urban development", Regional Development Dialogue, vol. 4, N° 2, 1983.

UDRU (Unidad de Desarrollo Regional y Urbano), Departamento Nacional de Planeación, "La política de Desarrollo Regional en Colombia", EURE, Santiago, vol. VIII, N° 2, septiembre de 1981.

Unikel, Ruiz, et al., El desarrollo urbano en México, segunda edición, México, D.F., Colegio de México, 1976.

Violich, Francis, Low-Cost Housing in Latin America, Washington, D.C., Pan American Union, 1949.

/APENDICE

APENDICE

Cuadro I

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL

País	Tasas de crecimiento						Tasa acumulada
	1975-1978	1979-1980	1981	1982	1983	1984[a]	1981-1984[a]
Argentina	4.8	3.7	-6.2	-5.1	3.1	2.5	-6.0
Bolivia	5.1	1.2	-0.9	-8.7	-7.6	0.5	-16.1
Brasil	6.5	6.8	-1.6	0.9	-3.2	3.5	-0.3
Colombia	4.9	4.7	2.3	0.9	0.8	3.0	7.4
Costa Rica	5.7	2.8	-2.3	-7.3	2.3	3.0	-4.5
Cuba[b]	6.0[c]	2.9	15.6	2.6	5.2	...	24.8[d]
Chile	1.7	8.0	5.7	-14.3	-0.8	5.5	-5.4
Ecuador	7.0	5.1	3.9	1.8	-3.3	2.0	4.5
El Salvador	5.5	-5.3	-8.3	-5.6	0.0	1.5	-12.2
Guatemala	5.5	4.2	0.7	-3.5	-2.7	0.0	-5.5
Haití	3.7	7.5	-2.8	-2.5	-0.6	3.0	-3.0
Honduras	5.8	4.7	1.2	-1.8	-0.5	2.0	0.9
México	5.3	8.8	7.9	-0.5	-5.3	2.5	4.0
Nicaragua	1.2	-10.0	5.3	-1.2	4.0	0.5	8.8
Panamá	3.5	9.7	4.2	5.5	0.4	0.0	10.3
Paraguay	9.2	11.4	8.7	-1.0	-3.0	3.0	7.4
Perú	1.5	4.0	3.9	0.4	-10.8	3.5	-3.8
República Dominicana	4.7	5.3	4.0	1.7	3.9	1.5	11.6
Uruguay	4.1	6.0	1.9	-9.7	-4.7	-2.0	-13.9
Venezuela	5.9	-3.4	-0.3	0.7	-4.8	-1.5	-6.1
Total[e]	**4.8**	**6.1**	**1.7**	**-1.0**	**-3.1**	**2.6**	**0.0**

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] Estimaciones preliminares sujetas a revisión. [b] Se refiere al concepto de producto social global. [c] Se refiere al período 1976-1978.
[d] Se refiere al período 1981-1983. [e] Promedio excluido Cuba.

Cuadro II

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE[a]

País	Dólares a precios de 1970				Tasas de crecimiento					Tasa acumulada
	1970	1980	1983	1984[b]	1980	1981	1982	1983	1984[b]	1981-1984[b]
Argentina	1 241	1 334	1 166	1 177	-0.9	-7.7	-6.6	1.4	0.9	-11.8
Bolivia	317	382	295	288	-2.1	-3.5	-11.1	-10.0	-2.2	-24.6
Brasil	494	887	798	809	4.8	-3.8	-1.3	-5.3	1.3	-8.9
Colombia	598	824	804	812	1.9	0.1	-1.2	-1.4	1.0	-1.5
Costa Rica	740	974	834	837	-2.1	-4.9	-9.7	-0.3	0.4	-14.1
Cuba[c]	...	...	...	...	-1.9	14.9	2.0	4.6	...	22.6[d]
Chile	958	1 045	895	928	6.2	4.1	-15.7	-2.4	3.6	-11.2
Ecuador	413	723	678	673	1.9	1.0	-1.1	-6.1	-0.7	-6.9
El Salvador	422	433	344	339	-11.3	-10.9	-8.3	-2.9	-1.4	-21.8
Guatemala	448	589	512	497	0.9	-2.1	-6.2	-5.4	-2.8	-15.5
Haití	90	114	99	100	5.1	-5.2	-4.9	-3.1	0.4	-12.2
Honduras	313	356	318	314	-0.8	-2.3	-5.1	-3.8	-1.4	-12.0
México	978	1 366	1 284	1 280	5.5	5.1	-3.1	-7.7	-0.3	-6.3
Nicaragua	418	337	331	322	6.7	2.0	-4.4	0.5	-2.8	-4.7
Panamá	904	1 174	1 214	1 188	10.5	1.9	3.2	-1.8	-2.2	1.1
Paraguay	383	642	612	611	7.9	5.4	-3.9	-5.9	-0.9	-4.8
Perú	659	690	593	598	1.2	1.2	-2.2	-13.2	0.9	-13.3
República Dominicana	398	601	615	611	3.6	1.6	-0.7	1.5	-0.7	1.7
Uruguay	1 097	1 426	1 226	1 195	5.3	1.2	-10.3	-5.3	-3.5	-16.2
Venezuela	1 239	1 310	1 147	1 097	-5.1	-3.3	-2.2	-7.4	-4.4	-16.2
Total[e]	**709**	**982**	**893**	**895**	**3.1**	**-0.7**	**-3.3**	**-5.3**	**0.2**	**-8.9**

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
[a] A precios de mercado. [b] Estimaciones preliminares sujetas a revisión. [c] Se refiere al concepto de producto social global.
[d] Se refiere al período 1981-1983. [e] Promedio excluido Cuba.

Cuadro III

AMERICA LATINA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

País	Pagos netos de servicios[a]			Pagos netos de utilidades e intereses			Balance en cuenta corriente[c]			Movimiento neto de capitales[e]			Balance global[g]		
	1982	1983	1984[b]	1982	1983	1984[b]	1982	1983	1984[b]	1982	1983	1984[b]	1982	1983	1984[a]
América Latina	12 745	6 596	4 030	37 641	34 465	37 330	-40 613	-8 957	-3 090	19 200	4 435	10 615	-21 413	-4 522	7 525
Países exportadores de petróleo	8 182	3 062	1 050	15 097	13 609	16 090	-13 257	7 185	6 590	533	-4 947	-2 300	-12 724	2 238	4 290
Bolivia	122	141	150	415	424	490	-121	-271	-340	153	252	220	32	-19	-120
Ecuador	530	367	260	847	718	950	-1 215	-128	-300	875	274	240	-340	146	-60
México	2 390	549	-1 000	11 271	9 108	10 100	-5 922	4 968	4 500	1 812	-2 946	-1 000	-4 110	2 022	3 500
Perú	315	254	200	1 034	1 133	1 320	-1 777	-1 093	-940	1 637	1 027	870	-140	-66	-70
Venezuela	4 825	1 751	1 440	1 530	2 226	3 230	-4 222	3 709	3 670	-3 944	-3 554	-2 630	-8 166	155	1 040
Países no exportadores de petróleo	4 563	3 534	2 980	22 544	20 856	21 240	-27 356	-16 142	-9 680	18 667	9 382	12 915	-8 689	-6 760	3 235
Argentina	434	761	1 150	4 716	5 409	5 430	-2 354	-2 436	-2 150	1 686	-13	2 550	-668	-2 449	400
Brasil	3 589	2 407	1 900	13 495	11 012	11 400	-16 314	-6 842	-550	11 120	4 946	5 220	-5 194	-1 896	4 670
Colombia	87	317	40	787	839	650	-2 897	-2 739	-2 260	2 021	829	640	-876	-1 910	-1 620
Costa Rica	-21	-5	-70	345	415	370	-206	-383	-360	331	401	330	125	18	-30
Chile	555	471	540	1 921	1 703	1 840	-2 372	-1 116	-1 930	1 026	587	1 990	-1 346	-529	60
El Salvador	72	32	50	129	196	220	-271	-239	-330	242	418	330	-29	179	0
Guatemala	231	177	260	122	114	40	-376	-225	-240	338	276	240	-38	51	0
Haiti	87	83	80	14	12	20	-182	-208	-200	137	175	220	-45	-33	20
Honduras	52	54	40	202	149	200	-249	-260	-240	204	213	240	-45	-47	0
Nicaragua	65	112	90	140	61	90	-514	-519	-530	580	588	420	66	69	-110
Panamá	-849	-886	-820	236	306	240	-538	-409	-330	524	440	350	-14	31	20
Paraguay	92	-25	10	-14	53	70	-391	-252	-270	329	257	135	-62	5	-135
República Dominicana	-97	-164	-230	254	299	330	-457	-454	-230	311	276	230	-146	-178	0
Uruguay	266	200	-60	197	288	340	-235	-60	-60	-182	-11	20	-417	-71	-40

Fuente: 1982, 1983: Fondo Monetario Internacional; las cifras para 1983 de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, y la República Dominicana son estimaciones de la CEPAL sujetas a revision. Las cifras de Chile 1982, 1983 y 1984: Banco Central de Chile.

[a] Excluye pagos netos de utilidades e intereses. [b] 1984: estimaciones preliminares de la CEPAL sujetas a revisión. Cifras redondeadas a la decena más próxima. [c] Incluye transferencias unilaterales privadas netas. [d] Incluye capital a largo y corto plazo, transferencias unilaterales oficiales y errores y omisiones. [e] Corresponde a la variación de las reservas internacionales (con signo contrario) más los asientos de contrapartida.

Cuadro IV

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA

(Saldo a fines de año en millones de dólares)

País	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984[a]
América Latina	150 893	181 978	221 059	275 422	315 336[b]	340 937[b]	360 170[b]
Países exportadores de petróleo	64 390	77 585	92 324	118 963	135 657[b]	145 672[b]	153 460[b]
Bolivia[c]	1 762	1 941	2 220	2 450	2 373	3 065	3 200
Ecuador	2 975	3 554	4 652	5 868	6 187	6 689	6 860
México	33 946	39 685	49 349	72 007	85 000[bd]	90 000[bd]	95 900[bd]
Perú	9 324	9 334	9 594	9·638	11 097	12 418	13 500
Venezuela[e]	16 383	23 071	26 509	29 000	31 000	33 500	34 000
Países no exportadores de petróleo	86 503	104 393	128 735	156 459	179 679	195 265	206 710
Argentina	12 496	19 034	27 162	35 671	43 634	45 500	48 000
Brasil[f]	52 285	58 907	68 354	78 580	87 580	96 500	101 800
Colombia	4 247	5 117	6 277	7 930	9 421	10 405	10 800
Costa Rica	1 870	2 333	3 183	3 360	3 497	3 848	4 050
Chile[g]	6 664	8 484	11 084	15 542	17 153	17 431	18 440[h]
El Salvador	986	939	1 176	1 471	1 683	2 000	2 300
Guatemala	821	934	1 053	1 409	1 504	1 766	1 910
Haití[e]	210	248	290	372	410	446	600
Honduras	971	1 280	1 510	1 708	1 800	2 079	2 250
Nicaragua[e]	961	1 131	1 579	2 163	2 797	3 385	3 900
Panamá[e]	1 774	2 009	2 211	2 338	2 820	3 275	3 550
Paraguay	669	733	861	949	1 204	1 469	1 560
República Dominicana	1 309	1 565	1 839	1 837	1 921	2 572	2 850
Uruguay	1 240	1 679	2 156	3 129	4 255	4 589	4 700

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial; Brasil y Venezuela: CEPAL, sobre la base de datos del Banco de Pagos Internacionales.

[a] Cifras preliminares. [b] Cifras no comparables con las de los años anteriores a 1982, debido a la inclusión de la deuda de los bancos comerciales de México. [c] Corresponde a la deuda pública. [d] Incluye la deuda de bancos comerciales. Estimaciones sobre la base de información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [e] Incluye la deuda pública más la deuda no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales. [f] Incluye la deuda total de mediano y largo plazo más la deuda de corto plazo con las instituciones financieras que proporcionan información al Banco de Pagos Internacionales. [g] Deuda de corto, mediano y largo plazo, excluyendo la deuda con el FMI y créditos de corto plazo para operaciones de comercio exterior. [h] Al mes de septiembre.