Instituto
Latinoamericano
de Planificación
Económica
y Social



# TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

CEPAL-ILPES

NACIONES UNIDAS

TEMAS DE PLANIFICACION

Nº 4

LIMITADA
E/CEPAL/ILPES/L.5
12 de junio de 1980
ORIGINAL: ESPAÑOL

# TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

*008500002*
Temas de Planificación, Nº 4
1980

Esta publicación constituye un anticipo de lo que será el primer volumen de la Serie ILPES-SIAP sobre Planificación. Este volumen es auspiciado por: ILPES, ISS, ILDIS y UNIANDES y ha sido compilado por los señores S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echeverría.

1980

Esta Serie es parte del Programa de Publicaciones del ILPES y tiene por objeto dar a conocer los trabajos que el Instituto está preparando para su edición posterior en libros o cuadernos.

Se publica para ser utilizada exclusivamente en las actividades del ILPES y por el Sistema de Cooperación y Coordinación entre Organismos de Planificación de América Latina, establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina celebrada en Caracas, Venezuela en abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Decimoséptimo Período de Sesiones de la CEPAL

SERIE TEMAS DE PLANIFICACION

Nº 1 Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina. Vols. I y II.

Nº 2 Técnicas de análisis regional con información limitada.

Nº 3 Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y El Caribe. Vols. I y II.

INDICE



/ESTILOS DE

Página



/IV. Hacia "otro"

Página



/TENDENCIAS DE

Página



/CONCLUSIONES DEL

/PRESENTACION

## PRESENTACION

El Seminario sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional" realizado en Bogotá entre el 17 y el 21 de septiembre de 1979 fué organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) conjuntamente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), con el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, Quito) y con la Universidad de Los Andes de Bogotá (UNIANDES). Se contó además con la colaboración financiera de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de COLCIENCIAS. La Cámara de Comercio de Bogotá prestó su apoyo logístico al evento.

El tema del Seminario se centró en un análisis de la forma cómo los problemas nacionales del desarrollo regional han sido abordados dentro del marco de la acción de los gobiernos, ya sea directa o bien indirectamente. El Seminario tuvo por objeto revisar y discutir estas experiencias y especialmente las estrategias a que han dado lugar buscando i) detectar los cuerpos teóricos que aparecen detrás de los pronunciamientos estratégicos; ii) identificar los elementos comunes y diferenciados de tales estrategias; iii) analizar las dificultades que hubieran aparecido en la implementación de ellas; iv) identificar las políticas explícitas que han dado forma a las estrategias, analizando su efectividad en cada caso; v) estudiar la manera cómo los problemas de población, pobreza y medio ambiente han sido influenciados por la implementación de las estrategias de desarrollo regional y, vi) proponer recomendaciones que tiendan a mejorar la capacidad de los gobiernos para diseñar políticas regionales válidas para encarar los problemas del desarrollo regional en América Latina.

Los objetivos más amplios del Seminario se vinculaban a la responsabilidad de las instituciones patrocinantes de ofrecer un punto de encuentro y un escenario en donde puedan intercambiarse experiencias concretas de planificación en América Latina, posibilitando un esfuerzo concentrado de individuos e instituciones, capaz de provocar un avance importante en este campo profesional, tal como ha ocurrido en otras oportunidades.

/El Seminario

El Seminario estructuró sus deliberaciones tanto en sesiones plenarias como en grupos de trabajo, los cuales orientaron sus discusiones en torno a los temas siguientes: Tema I: El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo; Tema II: Diferentes concepciones estratégicas: la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones alternativas; Tema III: Sistemas de implementación y estrategias regionales; Tema IV: El estado del arte y necesidades de investigación en relación a estrategias alternativas.

Las sesiones plenarias fueron presididas por los Drs. Fernando Cepeda, Jorge Méndez, Sohel Riffka y Rómulo Almeida quienes actuaron además como moderadores de los grupos de trabajo. Los señores B. Helmsing, E. Marinovic, M. Monteiro da Costa, F. Gatica, R. Pardo y T. Suárez, actuaron como relatores de los distintos grupos.

El Seminario congregó a más de cien especialistas pertenecientes a instituciones académicas, organismos internacionales e institutos de planificación, tanto de América Latina como de Europa y Estados Unidos.

Los títulos y autores de las ponencias presentadas al Seminario se detallan a continuación:

A. Documentos inaugurales

1. Jorge Chávez Quelopana - Discurso inaugural
2. Jorge Méndez Munévar - Algunas notas sobre la planificación regional en América Latina
3. Sohel Riffka - Notas sobre modelos de desarrollo político y planificación

B. Documentos presentados por las instituciones organizadoras

4. Sergio Boisier (ILPES) - La planificación del desarrollo regional en América Latina
5. A. H. J. Helmsing y J. F. Uribe-Echevarría (ISS) - Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?
6. Sohel Riffka e Iván Fernández (ILDIS) - Desarrollo regional y cambio socio-político en América Latina

/C. Documentos sobre

C. Documentos sobre los temas centrales del Seminario

a) Tema I:

7. Jos G. M. Hilhorst - Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional

8. Ricardo Carrillo-Arronte - La planificación del cambio social en México y la crisis del modelo de desarrollo

b) Tema II:

9. José Luis Coraggio - Bases teóricas de la planificación regional en América Latina. Un enfoque crítico

10. Walter Stöhr - ¿Hacia "otro" desarrollo regional?

c) Tema III:

11. Alan Gilbert - La implementación de planes regionales: ¿ejecución deficiente o algo más?

12. José Fernando Pineda - Sistemas de ejecución y estrategias regionales de desarrollo en Colombia

d) Tema IV:

13. José J. Villamil - Investigación y planificación regional

14. David Dunham - Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional

D. Documentos sobre experiencias nacionales de planificación regional

15. ODEPLAN - La planificación regional en Chile

16. DNP - La política de desarrollo regional en Colombia

17. JUCEPLAN - La planificación territorial en Cuba

18. JUNAPLA - La experiencia de planificación regional en el Ecuador

19. MIPPE - La planificación regional en Panamá

20. INP - La planificación del desarrollo regional en el Perú

E. Ponencias especiales expuestas en el Seminario

21. John Friedmann, Nathan Gardels y Adrian Penninle - La política del espacio. Desarrollo y planificación regional en México

22. Johannes F. Linn - Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia

/23. Allan Lavel

23. Allan Lavel y Luis Unikel - Bases, características y contradicciones de la presente estrategia de desarrollo regional-urbano en México

24. Paulo R. Haddad: Brasil: Eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas

F. Ponencias especiales no expuestas en el Seminario

25. Carlos A. de Mattos - Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias

26. CORDIPLAN - PPropuesta para la orientación espacial de los proyectos

27. J. P. Martins Barata - Acción regional en Portugal

28. E. Castellanos y N. Montes - Las regiones de nueva asimilación como parte del pronóstico edel desarrollo urbano y ordenamiento territorial (Cuba)

El Seminario constituyó una excelente oportunidad para evaluar el estado de la teoría y de la práctica de la planificación regional, particularmente en relación a la forma como tanto una y otra se presentan en América Latina. Es importante destacar que una buena parte de los documentos presentados a la reunión así como también una buena parte de la discusión no estuvo dirigida a tratar aspectos específicos o puntuales de la planificación del desarrollo regional sino más bien a revisar los fundamentos mismos del campo profesional. En este sentido, el Seminario apuntó más hacia los parámetros ideológicos y políticos que enmarcan la posibilidad de realizar cambios significativos en el funcionamiento espacial de las economías latinoamericanas que al examen de procedimientos y técnicas particulares.

Las relaciones entre la planificación regional y el cambio social representado por varios paradigmas alternativos, así como las dimensiones económicas, sociales y políticas de la planificación regional constituyeron dos elementos permanentemente presentes, de una manera explicita o a veces implicita, en las ponencias y discusiones del Seminario.

/El presente

El presente volumen recoge la mayor parte de los documentos presentados a la reunión. No se han incluido las presentaciones de las experiencias nacionales; éstas serán progresivamente difundidas por medio del Boletín de Planificación, revista especializada que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social publica cuatrimestralmente.

El presente volumen constituye el primero de una nueva serie sobre planificación que el ILPES y la SIAP pretenden llevar adelante. Su publicación se hace gracias al aporte financiero del ILDIS y del ISS, aporte que han permitido suplementar los recursos puestos para tal fin por el ILPES a través del Programa de Cooperación entre Organismos de Planificación.

Los compiladores de este volumen agradecen la buena voluntad de los autores para someterse a plazos exigentes de entrega y agradecen también a las señoras Ana María Galaz y Myriam Alarcón, del personal del Programa de Capacitación del ILPES, su trabajo dactilográfico.

Santiago, marzo de 1980

# DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO *1/

General de Brigada Jorge Chávez Quelopana
Ministro Jefe del Instituto Nacional
de Planificación (Perú)

*1/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

DISCURSO INAUGURAL DEL GENERAL DE BRIGADA E. P.
JORGE CHAVEZ QUELOPANA, JEFE DEL INSTITUTO
NACIONAL DE PLANIFICACION, INP, EN LA
REUNION DE APERTURA DEL SEMINARO
SOBRE: ESTRATEGIAS NACIONALES
DE DESARROLLO REGIONAL EN
AMERICA LATINA

Bogotá, 17 de septiembre de 1979

Señoras y Señores:

Permítaseme, en primer lugar, expresar en nombre del Gobierno del Perú, nuestro homnaje sincero y fraterno al hermano pueblo, de Colombia y a su ilustre Gobierno, en ocasión de estar reunidos en esta noble ciudad de Bogotá con motivo del Seminario sobre "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina". Igualmente, deseo expresar mi agradecimiento a los organizadores de este Seminario y particularmente a la CEPAL por el honroso encargo de pronunciar el discurso inaugural de este importante Seminario estoy seguro está llamado a marcar un nuevo hito en el desarrollo de las técnicas de formulación e implementación de las estrategias de desarrollo regional en América Latina; considero que este es un honor y un reconocimiento no tanto a mi persona como a mi país y a la Institución que represento, el Instituto Nacional de Planificación del Perú. La calidad, importancia y experiencia de las entidades organizadoras de este importante Seminario, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, ISS, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS y la Universidad de Los Andes, Bogotá, garantizan desde su inicio el éxito de este certamen, además contribuirá decisivamente a este éxito la presencia de distinguidos representantes de los organismos de planificación de América Latina, así como de expertos invitados al Seminario que constituyen una selección de los profesionales

más prestigiosos que con su trayectoria de gran dedicación a este difícil campo de la planificación regional están abriendo nuevos horizontes para el desarrollo de nuestros países. Asimismo, la gran calidad de los documentos generales que han sido previamente elaborados para servir de base al desarrollo de este Seminario merecen especial referencia por su gran calidad teórica, conceptual y metodológica que los ubican como verdaderos aportes sobre las técnicas y concepciones vinculadas a las estrategias nacionales de desarrollo regional en América Latina.

Este importantísimo Seminario tiene como objetivo central el análisis de las varias estrategias de desarrollo regional planteadas en América Latina; más específicamente se abordará el análisis de la forma cómo los problemas nacionales del desarrollo regional han sido abordados por nuestros diferentes gobiernos en América Latina, ya sea directa o indirectamente. El Seminario nos permitirá revisar y discutir estas experiencias y especialmente las estrategias a que han dado lugar, a fin de, en primer lugar, reunir los aportes teóricos que se encuentran en la base de los pronunciamientos estratégicos; en segundo lugar identificar los elementos comunes y diferenciados de dichas estrategias; en tercer lugar analizar los problemas y dificultades que hubieran aparecido en la implementación de dichas estrategias; en cuarto lugar identificar las políticas explícitas que han dado forma específica y concreta a las estrategias, evaluando su efectividad en cada caso; en quinto lugar estudiar los efectos de dichas estrategias para superar los diferentes problemas que afectan a las poblaciones regionales de nuestro país, superando sus niveles de pobreza y los que afectan al medio ambiente; y en sexto lugar formular las recomendaciones que tiendan a mejorar la capacidad de los gobiernos de nuestros países para diseñar e implementar políticas regionales válidas que nos permitan superar los problemas del desarrollo regional en América Latina.

Como Jefe de un Organismo de Planificación de un país latinoamericano me es grato recordar que este importante Seminario se organiza como parte de las actividades del Sistema de Cooperación entre Organos de Planificación establecido en la reunión de Ministros y Jefes de Planificación celebrada en Caracas, Venezuela, en abril de 1977 y respaldado por la Resolución Nº 371 (XVII) aprobada en el Décimo Sétimo período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina.

Recientemente, la teoría del Desarrollo Económico, se ha visto grandemente enriquecida con aportes en cuanto al contenido mismo del concepto de desarrollo, en un mundo crecientemente interdependiente como es el contemporáneo. En este sentido el desarrollo debe entenderse como una toma de conciencia, de todo cuanto es y de todo cuanto puede ser, y esta toma de conciencia trae un efecto de organización por una opción plenamente humana de la sociedad.

También el desarrollo se entiende hoy día como "desarrollo orgánico", es decir que no se trata de lograr un patrón uniforme para el desarrollo en todas las regiones sino que todas las partes se desarrollen armoniosamente, de acuerdo a sus peculiares potencialidades y necesidades de modo de que el progreso de las regiones que conforman el país arroje un desarrollo armonioso, sin regiones o áreas hiptertróficas, o por el contrario deprimidas.

No podemos tampoco olvidar que el desarrollo es un proceso secular, por lo que cuando hablamos de desarrollo regional, este se plantea necesariamente primero, en una dimensión de largo plazo, que inmediatamente se expresará en el mediano y el corto plazo. Recordemos también que en el largo plazo las escalas de valores adquieren mayor vigencia para dar respuesta a las preguntas, ¿cómo actuar?, ¿en beneficio de quiénes? y ¿para qué?

El regionalismo con su carga emotiva profunda que xpresa el amor por la tierra que nos vió nacer, es todavía una fuerza fundamental y poderosa para el desarrollo regional y es uno de los indicadores más claros de la posibilidad de alcanzarlo en plazos razonables; esto es así porque él refleja la voluntad operante de sus hombres por desarrollar su región. Pero ese regionalismo tiene que ser enriquecido por la racionalidad que le imprime la planificación. Implementado así el regionalismo constituye quizás el único medio para alcanzar una conciencia lúcida de la realidad regional, en lo relativo a los recursos naturales, el medio ambiente, las potencialidades de sus recursos humanos etc., para justamente desarrollar la región pero manteniendo la calidad productiva de sus ecosistemas y evitando o controlando la contaminación que origina el crecimiento de las ciudades, los proyectos mineros e industriales y en fin la actividad productiva del hombre en la agricultura.

Todo lo anterior se debe a que a nivel intraregional, la actividad de las personas y de la comunidad debe suplir en gran medida a la actividad motora inicial que puede aportar el Estado, cuyos recursos son siempre escasos y limitados.

Siendo aún más explícitos sobre lo anterior sólo quien conozca y ame su propia tierra, podrá ser capaz de denunciar y combatir a quienes por un afán de lucro destruyen la capacidad productiva de sus ecosistemas, la belleza de su paisaje, la limpidez de las aguas de sus ríos y sus mares y la riqueza de su flora y su fauna y atenten contra el bienestar de la población regional presente y el de las futuras generaciones y esto es así porque la actitud vigilante que ello implica sólo puede estar motivada en esa conciencia y amor a la tierra que llamamos regionalismo, dentro de la concepción moderna del desarrollo, como justamente la toma de conciencia integral de las potencialidades humanas y de su medio ambiente, y que genera un efecto de organización. Finalmente, y quizás lo más importante, es que el

ciudadano auténticamente regionalista extienda su acción constructiva a otras regiones del país, y al país en su conjunto.

El tema de este Seminario es de enorme importancia porque es justamente detrás del velo de la complejidad de la dimensión regional y del olvido que acarrea la distancia a los centros de decisión, es que se esconden, se han escondido y podrán refugiarse, los peores males que limitan las posibilidades de desarrollo nacional; por ello estoy seguro que este Seminario habrá de arrojar conclusiones y recomendaciones prácticas y de aplicación inmediata para orientar nuevos esfuerzos para la solución de los problemas regionales, vía la planificación de su desarrollo.

El desarrollo nacional entendido como desarrollo orgánico implica e incluye el desarrollo de las regiones que conforman el país, esto desde el punto de vista estrictamente conceptual, es decir que no puede haber desarrollo nacional si no hay un desarrollo de sus diferentes regiones. Lo que sucede es que la verificación empírica del crecimiento macrocefálico de las diferentes áreas metropolitanas de nuestors países han originado procesos de crecimiento no orgánico, lo que da una imagen distorsionada de nuestros países y ha introducido la categoría conceptual implícita, pero equivocada, de que el desarrollo nacional es antinómico del desarrollo regional. Es que la concepción de "desarrollo nacional" que se venía manejando era una concepción distorsionada que es necesario cambiar y que se basaba fundamentalmente en un enfoque macroeconómico y sectorial, olvidando la dimensión regional y su importancia para el desarrollo.

El desarrollo orgánico incluye las tres dimensiones ya conocidas y que son: la sustantiva, la temporal y la regional; tradicionalmente los planes del desarrollo, y las políticas en ellos desarrolladas, sólo presentaban las dimensiones sustantivas y temporal. Cuando, un plan es orgánico, debe incluir la dimensión espacial o regional,

con la cual se da todas las riquezas de la realidad y el enfoque conceptual se acerca mucho más a ella. Es cierto que este enfoque espacial se basa fundamentalmente en la economía espacial ciencia que adquiere su conformación básica hace apenas unos 40 años más o menos y que es aún muy poco conocida y aplicada en nuestro medio profesional, ya que aún es un curso opcional en algunas universidades y en muchas otras ni siquiera se enseña. Por otro lado los cursos de nivel profesional en planificación regional son muy escasos y por consiguiente son pocos los profesionales especializados con que cuentan nuestros países para el inmenso esfuerzo de desarrollo de las regiones que debe efectuarse en las próximas décadas, si es que se ha de superar nuestra situación de sub-desarrollo.

La integración de las dimensiones sustantiva, temporal y espacial de los hechos socioeconómicos y su expresión concreta en el plan de una región, aporta toda la complejidad, riqueza y dinamismo de la realidad, en los aspectos económicos, sociales, demográficos, políticos, administrativos, ambientales, culturales, históricos y geográficos, principalmente; todos estos aspectos se interactúan en forma muy compleja por lo que la formulación de los planes regionales es difícil y laboriosa, y a diferencia de los planes estrictamente globales o macroeconómicos, requiere de plazos apreciables y recursos importantes para su formulación.

Las políticas, programas y proyectos que se incluyen en los planes regionales son vivamente sentidos por la población y los errores son rápidamente percibidos por la población afectada, a diferencia de los planes globales que se caracterizan por una cierta despersonalización y generalidad. De los diferentes aspectos que se ha mencionado solamente la economía espacial (o economía regional) tiene ya un cuerpo científico desarrollado, mientras que la sociología espacial, la politicología espacial, las técnicas aplicadas a los problemas

ambientales, etc., son aún incipientes. Es por ello que el científico regional y el planificador regional está llamado a crear o desarrollar su propia ciencia, a ensayar emtodologías y técnicas en un esfuerzo creativo, que se puede apreciar en los importantes estudios, investigaciones y modelos matemfaicos que se vienen formulando en los principales centros culturales y de investigación del mundo y principalmente en los países desarrollados como Francia, Inglaterra, Holanda, Alemania y los Estados Unidos, mientras que aún es bien poco lo que se hace en los países en desarrollo, y quizás aquí esté uno de los mayores problemas al carecer nuestros países en desarrollo de técnicas de planificación regional ajustadas a nuestra realidad.

A toda la complejidad anterior se debe añadir las relaciones interregionales y el gran impacto adicional de los que se llaman Resto del Mundo o Sector Externo. En este complejo y dinámico juego de interrelaciones, es muy difícil llegar a una cuantificación y medición, por lo que aún no las comprendemos bien; es bajo esta complejidad e incomprensión, bajo esta falta de información estadística, bajo esa falta de métodos de medición de los flujos interregionales, bajo ese desconocimiento de la forma en que cuantitativamente influyen estos factores en la distribución del ingreso, que se ha venido ocultando a través de los años, procesos de injusticia social, de mal manejo de los recursos humanos y del potencial de las diversas regiones, y esto no siempre por mala fe, sino simplemente bajo ese velo del desconocimiento y de la impotencia de manejar adecuadamente estas variables. Pero hoy la situación es algo diferente, hemos avanzado, diría lo suficiente, para que podamos plantear adecuadamente por lo menos la problemática regional, sectorial y de organización del territorio, para que los programas de inversiones respondan a metas específicas de desarrollo regional, en un contexto integrado con lo nacional y con una perspectiva de ubicación de nuestros países en el marco del GRAM, de ALALC del SELA, etc.

En síntesis de todo lo expuesto se deduce que el desarrollo debe ser tal que:

- Procure una auténtica independencia económica, base y sustento de una soberanía real y efectiva.

- Que representa superación de términos de intercambio intolerable de distintos dominios de la relación internacional.

- Que sea orientado en última medida a satisfacer las necesidades básicas, materiales y no materiales de los pueblos, lo que evidentemente incluye los derechos humanos.

- Que sea definido en sus valores y características centrales por el pueblo, sujeto y no instrumento del desarrollo.

- Que dependa de la energía y potencial de sus miembros y de su medio natural y cultural.

- Que sea ecológicamente bueno y propenda a emplear tecnologías manejables y accesibles y vastos sectores sociales y,

- Que sea base en transformaciones estructurales en los órdenes constitucionales de la sociedad.

Es momento, entonces de recordar en forma breve pero clara, el sentido mismo del término y el concepto de desarrollo que no es igual a crecimiento, que supone no un crecer y acumular en forma caótica, concentrando más ruiqueza en las que tienen mucho y marginando a los que nada tienen, que no se trata de incrementar índices de producción fabricando objetos superfluos o innecesarios; y lo que entendemos por desarrollo es un crecimiento armónico e integrados, en el cual disminuyan las distancias entre grupos o estratos en que se produzca, ante todo para satisfacer las necesidades básicas de las que menos tienen, y en que disminuyan las tasas de analfabetismo, desempleo, subalimentación y sus perniciosas y vergonzantes secuelas.

Hoy día se reconoce que para un individuo las expectativas de la vida y las oportunidades de autorealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función

de su localización en la estructura espacial de lo anterior se deduce que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social o, en otras palabras, que el logro de la equidad social requiere necesariamente de políticas y acciones de transformación de la estructura espacial.

Este reconocimiento de la interacción entre estructuras espaciales y estructuras socioeconómicas y entre los respectivos procesos de cambio ha generado diversas consecuencias; en primer lugar se produjo fuertes tendencias a la identificación de regiones y sistemas multiregionales, como una manera de expresar territorialmente algunos de los problemas graves que caracterizan a las sociedades en desarrollo.

Así por ejemplo, la división en regiones de los países, ha sido empleada con mucha frecuencia para mostrar una dimensión del problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las disparidades de ingreso entre regiones. Por otra parte, y con algo de rezago temporal, el mismo proceso cognocitivo condujo a los diversos intentos para regionalizar las políticas económicas y sociales o bien, en esquemas más ambiciosos, condujo a variados intentos para integrar la dimensión espacial en el diseño mismo de los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata en definitiva de evitar la concepción y la aplicación de políticas agregadas que por su propia naturaleza resultan ineficaces para resolver situaciones de gran heterogeneidad, en las cuales ciertos grupos locales simplemente no son atentidos por dichas políticas. Por último, como una consecuencia de los procesos descritos se buscó la creación de un aparato institucional (bajo diversos modelos) capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance más circunscrito geográficamente hablando.

Contemplando desde la distancia con la serenidad que da el tiempo transcurrido y tomando en consideración los avances y progresos, así como los límites de nuestra acción, que en ocasiones nos hicieron

pecar de falta de realismo y en otras situaciones de carencia de imaginación o de audacia, debemos tener presente que hoy en día la planificación es en la mayoría de nuestros países un hecho positivo, pese a todas sus limitaciones y que por ende, misión fundamental de todos nosotros es perfeccionar esta herramienta sin la cual no hay desarrollo.

Vivimos un mundo dramático signado por un permanente conflicto que se debate entre la integración y la desintegración, entre la construcción y la destrucción, entre la justicia y la desigualdad, entre la esperanza y la desilusión entre la riqueza y la pobreza, entre la abundancia y la escasez; todo ello deja una secuela de problemas que toman angustioso el supervivir: hambre, explotación, miseria, marginación desocupación, contaminación, reclaman el esfuerzo creativo de vislumbrar nuevas opciones para el desarrollo real de nuestros pueblos.

La planificación del desarrollo, entonces, sólo puede inscribirse dentro de una preocupación general cual es la del lograr para nuestros pueblos postergados y víctimas de las lacerantes secuelas del atraso y la injusticia, un orden social económico que, al imponer racionalidad, nos lleve hacia el progreso entendido no como simple aumento de los bienes de consumo, sino, principalmente como el logro de la vigencia real de las esperanzas de los que desde hace siglo y medio entregaron sus vidas para darnos la libertad y la patria.

La profunda vocación americana y tercermundista de los países representados en este Seminario nos hace pensar que eventos como el presente, contribuyen a crear nuevas alternativas para el desarrollo y la planificación y para generar nuevas acciones, estableciendo una igualdad de oportunidades al adoptar y difundir conocimientos y responsabilidad y para dialogar con sentimiento y sensibilidad, acerca de la realidad que confrontamos, de los esfuerzos que libramos para resolver los complejos y diversos problemas que plantea el desarrollo regional de nuestros pueblos. Experiencia amplia y diversa es la del

quehacer planificador entre nosotros, por nuestra similitud y semejanzas en nuestra heredad cultural y por diferencias y singularidades producto de realidades e historias específicas.

La contribución al cambio y a la institucionalización del mismo en nuestros pueblos, tiene en los individuos y en las instituciones nacionales e internacionales de estudios y de planificación del desarrollo, elementos sin los cuales sólo al altísimo costo es concebible avances significativos en la calidad de la vida tanto para quienes más la necesitan como en relación a estas modificaciones cualitativas en el estilo de vida y de consumo de quienes han alcanzado situaciones de privilegio objetivas. Y es a partir de estas específicas condiciones y demandas nacionales y supranacionales que el aporte en el saber y en el cómo hacer debe traducirse en un mejor que hacer de los estudiosos y de los trabajadores de la planificación del desarrollo.

Hay que tener conciencia que en y desde centros de producción y difusión del conocimiento así como de poder y de invluencia de las naciones desarrolladas, se induce el empleo de terminologías y conceptualización originadas en intereses, perspectivas y cosmovisiones sociales que no son los nuestros. Doctrinas, ideologías, teorías y aún metodologías de estudio y planificación del desarrollo provenientes de países desarrollados gravitan en nosotros y si bien su empleo es necesario, necesario es también desarrollar nuestros propios instrumentos en armonía con nuestros mayores intereses y estimativas sociales y filosóficas.

Las grandes aspiraciones a un futuro solidario y mejor para nuestros pueblos deben también fundarse en la modestia y humildad de quienes buscan la verdad y están dispuestos a sanas reconsideraciones o a enfáticas afirmaciones o reafirmaciones con las que es posible superar los límites de la acción social tanto de gobernantes como de gobernados. Lo avanzado hasta ahora debe servir de acicate moral e intelectual para cerrar la brecha del saber y del cómo hacer que constituye reto en el camino de un genuino desarrollo.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional deben contribuir a acondicionar los territorios de los diferentes países latinoamericanos de modo que en base a la correspondientes infraestructura económica y social sea posible, en las décadas por venir la integración efectiva física, económica y social de nuestros países si es que a este equipamiento se auna una conciencia cada vez más efectiva de la necesidad de integración para superar nuestro subdesarrollo. En otras palabras conciencia de integración, y acondicionamiento territorial, como concepto amplio e integral que envuelve lo urbano y lo rural, son dos aspectos indispensables para alcanzar la deseada integración de América Latina. Los procesos de mercado común y de cooperación incluyendo en este último al Tratado de Cooperación Amazónica, que envuelven el manejo conjunto de grandes ecosistemas comunes a varios países, son un aspecto esencial sobre el cual este Seminario tiene el deber, y tendrá el honor, de pronunciarse con la mayor precisión posible.

El subdesarrollo tiene expresiones políticas, económicas, sociales y territoriales; en este sentido el subdesarrollo político puede ser gradualmente superado si en la estrategia de desarrollo regional se va confiriendo a las diferentes regiones que conforman nuestros países la autonomía política y administrativa necesaria para que puedan conducir sus propios destinos reconociendo que este proceso debe ser gradual y respetando las necesidades de integración de nuestros países. Pero esa lección de civismo, de actividad política democrática que se presenta en las circunscripciones regionales a través de los respectivos estamentos de decisión política y de los Gobiernos Locales libremente elegidos, son justamente la garantía de que algún día en nuestros países se de con plena vigencia los procesos democráticos que todos anhelamos; esto es un aspecto fundamental de la estrategia nacional de desarrollo regional ya que como muchos sociólogos y

politólogos consideran el desarrollo debe iniciarse tal vez en muchos casos por un desarrollo político conforme a las posibilidades y a la cultura de nuestros pueblos, de vocación profundamente occidental y cristiana. Pero si bien el desarrollo intraregional debe ser confiado íntegramente a organismos de ese nivel, no está claro que los aspectos interregionales y nacional-regionales deban ser confiados a organismos regionales sino más bien quizás por su propia gravitación o importancia deben ser objeto de manejo y orientación por organismos de nivel nacional, respetando las decisiones autónomas que en el nivel propiamente intraregional tomen los organismos de ese nivel.

Un aspecto dramático del grado defectuoso de las estructuras territoriales en América Latina, en cuanto al espacio urbano, está dado por la localización exclusivamente periférica es decir casi al borde del mar de nuestras grandes ciudades de América del Sur, así por ejemplo Lima que tendrá en el año 2000 casi 10 millones de habitantes, teniendo en el año 1970 3 millones de habitantes, está al borde del mar; igualmente Buenos Aires que en 1970 tenía 8 millones de habitantes en el año 2000 alcanzará 14 millones; Río de Janeiro que en 1970 tenía 4 millones de habitantes en 1990 pasará de los 7 millones de habitantes; Sao Paulo que en 1970 tenía 8 millones de habitantes alcanzará a 25 millones de habitantes en el año 2000; Santiago de Chile que en 1970 tenía 3 millones de habitantes en el año 2000 alcanzará los 7 millones de habitantes. En otro contexto la ciudad de México en el año 1970 tenía 9 millones de habitantes en el año 2000 alcanzará los 32 millones de habitantes. Este explosivo crecimiento de nuestras grandes ciudades configura una localización completamente litoralizada del desarrollo lo que no es más que la expresión de la polarización de nuestro espacio por los grandes centros industriales de Estados Unidos y de Europa, así como por las dificultades de conquistar el interior del continente americano que permanece prácticamente vacío demandando enormes inversiones para su conquista.

Las estrategias nacionales de desarrollo deberán incidir en la apertura de este gran espacio vacío para canalizar hacia ellos los grandes excedentes poblacionales de nuestras áreas andinas y las que se concentran en el litoral. Este tema nos lleva al tratamiento que debe darse en las estrategias nacionales de desarrollo regional a los espacios rurales.

Una falta de conciencia en gobernantes y gobernados ha llevado a que la creciente explotación del espacio rural por parte del espacio urbano se acentúe en los últimos años en casi todos nuestros países acelerando así las migraciones rural-urgano y creando ritmos lentos de crecimiento de la producción agropecuaria que se traducen en una importación creciente de alimentos, desempleo y subempleo rural y en una explosión de nuestras áreas urbanas en donde acuden los subempleados de las áreas rurales, para así tratar de escapar a la explotación urbano-rural. En la estrategia nacional de desarrollo regional este punto debe ser tratado con la importancia que la situación amerita y deba traducirse en dimensiones políticas, económicas, sociales y territoriales.

Por todo lo expuesto el sector agropecuario debe ser un sector prioritario en las próximas décadas y en base a él podrá segurarse la verdadera autonomía en la decisión política y la tranquilidad social indispensable para el desarrollo.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional deberán dar atención prioritaria a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, tanto en sus aspectos naturales, como sociales. Para el efecto los gobiernos deberán profundizar en las relaciones de población estilos de desarrollo, medio ambiente y tecnologías. Asimismo, se deberá implementar las instituciones y medidas necesarias para evaluar la factibilidad ambiental de los grandes proyectos de inversión, y mantener el control del medio ambiente.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional necesariamente se plantean en un horizonte de largo plazo pero recientemente se ha reconocido que un horizonte de 10, 15 o 20 años resulta un horizonte miope, mezquino y quizas egoísta; los nuevos problemas y la velocidad con que se producen los procesos económicos, sociales y territoriales nos exigen hoy una visión de más largo alcance sobre los balances de población, recursos naturales, medio ambiente, por eso se permite sugerir que los organismos de planificación se avoquen también al estudio de horizontes prospectivos en los cuales se alcance la población estacionaria lo que normalmente abarca períodos de 100 a 150 años según las características económicas y demográficas de cada país. En estos horizontes deberá buscarse básicamente la compatibilización de población recursos naturales y medio ambiente, haciéndose intervenir la tecnología en relación con las posibilidades del medio ambiente y de los recursos naturales para sustentar a esa población, y de tecnologías no contaminantes que permitan que los ecosistemas pueden soportar las grandes presiones poblacionales que en esos horizontes habrán de producirse. En esta forma se habrán previsto con muchas anticipación las grandes tensiones demográficas y económicas, que si no son previstas adecuadamente, podrían conducir a conflictos y eventualmente a guerras que nadie desea si es que con previsión no se analizan los eventuales desequilibrios en los niveles entre países vecinos, para así superarlos y buscar la equidad y la justicia que son la única garantía de la verdadera paz entre los pueblos y entre las personas.

Abandonaremos así doctrinas que hoy día suenan obsoletas y que son con frecuencia mencionadas en algunos eventos internacionales con connotaciones y otras orientaciones que han sido superadas en el marco de la economía regional, y la planificación regional.

El Gobierno Peruano viene impulsando decisivamente estudios básicos, así como la formulación e implementación de los planes de desarrollo regional. Para el efecto y dada la importancia de este certamen se ha elaborado una ponencia en la que se presentan los principales logros en la planificación regional en el Perú, la misma que tednré el honor de sustentar.

Para terminar sólo me queda hacer una invocación final para que tan distinguidos representantes de los Gobiernos Latinoamericanos como los destacados expertos que conforman el personal que intervendrá en este importantísimo Seminario se aboquen al estudio de los delicados problemas que envuelven las estrategias nacionales de desarrollo regional, para que en las próximas décadas nuestros países puedan enfrantarse al reto que significa la transformación de las estructuras territoriales por lo que bien puede llamarse la revolución regional que debe marcar un nuevo y promisor hito en los procesos de desarrollo de nuestros países.

# ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA A/

Jorge Méndez Munévar
Director, ILPES

A/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# ALGUNAS NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Quiero comenzar mi intervención destacando la complacencia del ILPES por participar, con tan buenos socios, en la organización de un evento que promete buenos frutos. El ILPES ya tiene una tradición de trabajo en el tema de la Planificación Regional. Siente que el momento es propicio para avanzar en el examen de algunos aspectos claves de ese tema. Hay, además, la satisfacción de que la reunión se realice bajo los auspicios de la Universidad de Los Andes, que sigue siendo una de las instituciones académicas y científicas que demuestran la capacidad latinoamericana para organizar y para acometer grandes empresas intelectuales.

Los signos básicos que rodean el Seminario, y que le sirven de aguijón conceptual, son en gran medida los mismos que rodean en general la actual teoría del desarrollo, y que han producido, a mi modo de ver, una interesante y renovada polémica sobre sus grandes temas. Esos signos básicos, que aparecen aquí y allá en varios de los documentos preparados por especialistas para el Seminario, representan un impresionante desafío intelectual. De una parte, los intentos para poner en marcha, a un nivel realmente operativo, políticas congruentes y actividades que conduzcan a lo que pudiera llamarse un "equilibrio regional", o a la utilización sistemática de las fuerzas potenciales de las diversas regiones en el proceso global de desarrollo, no parecen haber tenido un éxito suficientemente contundente en América Latina. A lo sumo, se ha tenido éxito en el desarrollo de algunas regiones aisladas, lo cual no es lo mismo que tener éxito en la aplicación sistemática de objetivos de desarrollo regional que pueden aplicarse a la generalidad del territorio nacional. Aún en los casos en que algunas áreas geográficas o regiones se han desarrollado, a veces aceleradamente, en virtud de un esfuerzo deliberado por desarrollarlas, no ha quedado

/claro que

claro que tal desarrollo especializado de esa región haya sido la mejor opción posible para el conjunto de la economía nacional. En general, la idea de descentralizar, aspiración de tantos gobiernos, tiende a sumergirse en un sin fin de vacilaciones, dificultades y, aún, de contradicciones entre las diversas políticas económicas y sociales.

Ese signo de relativa inoperancia parece prevalecer aún aceptando, como tiene que aceptarse, que el "estado de la ciencia", en el campo de la planificación regional, ha avanzado vigorosamente durante esta últimas décadas, y que ya se cuenta con un conjunto importante de ideas sobre metodologías para planificar regionalmente, sobre las alternativas para organizar las fuerzas y los recursos regionales, sobre el manejo de modelos intra e inter-regionales, sobre la vinculación entre la organización planificadora nacional y las oficinas regionales, etc. Las contribuciones que distinguidos economistas, sociólogos, urbanistas, politólogos de diversas partes del mundo han hecho a la teoría de la planificación regional son muy importantes. Por lo tanto, si los resultados no son todavía tan satisfactorios como se quisiera en términos de programas que avancen eficientemente hacia un mejor equilibrio inter-regional, debe haber otros signos, otros vacíos, que por ejemplo un Seminario como el que hoy se inicia debe enfrentar.

No hay duda que la dilucidación de esos vacíos es urgente, porque, sea la que sea la concepción del desarrollo latinoamericano, el problema de los desequilibrios regionales parece acentuarse, en vez de disminuir, a través de toda la región. Si bien las dos últimas décadas han significado un evidente progreso económico para la mayoría de los países, en términos de las variables más significativas para los economistas tecnócratas, como el incremento del producto, o el fortalecimiento de la balanza de pagos, no es menos cierto que ese progreso sigue mostrando ritmos y estilos muy diferentes entre países, y dentro de las diferentes regiones de cada país.

/La verdad

La verdad es que los frutos del crecimiento económico se han distribuido en cada país de una manera poco equitativa, tanto en términos sociales como geográficos. O sea, el crecimiento económico ha estado beneficiando a ciertos sectores de actividad, a ciertos grupos sociales, y, lo que toca aún más directamente con este Seminario, a ciertas áreas del territorio de cada país. Lo que era una macrocefalía un poco excepcional, que se manifestaba en relativamente pocos países de la América Latina hace 20 ó 30 años, se ha convertido en una realidad generalizada en casi todos los países de la región. Peor aún, la concentración de riqueza individual, gastos en capital fijo, capacidad de consumo, etc. etc., en unas pocas ciudades que han llegado a tener tamaños cada vez más aparatosos, no sólo ha ahondado las diferencias de ingresos y de bienestar entre los sectores modernos de esos núcleos urbanos y los de las demás zonas del país, sino que estas últimas parecen haber disminuido su bienestar en términos absolutos, arrastradas por la voragine de una inflación que es alimentada por el inusitado poder de compra y de presión sobre el gasto público de esos sectores hiper-desarrollados, por los enormes movimientos de especulación en finca raíz, y por la pérdida de su antigua personalidad provinciana, modesta pero digna y llena de valores y de sentido de progreso. En la mayoría de los casos, lo que era una América Latina salpicada de regiones y sub-regiones relativamente florecientes, provincias orgullosas, localidades pequeñas con cierta mínima capacidad para buscar su propio destino, se ha convertido en un conjunto de países en lo que cuatro, cinco, o diez centros populosos acaparan oportunidades, exigen vorazmente que la mayor parte de las inversiones de infraestructura se realicen para ellos o en razón de ellos, mientras que el resto del área nacional permanece en una situación de desesperanza y melancolía.

A esto debe agregarse otro tipo de desequilibrio, ya no geográfico, sino humano y social, aún más grave: los sectores modernos de las grandes ciudades, que generan la casi totalidad de la dinámica

/nacional, ven

nacional, ven acrecentar sus privilegios y su bienestar en relación con otra clase urbana, de esas mismas ciudades, que atraída por el fulgor de las mismas y expulsada de los campos y de las pequeñas ciudades por la falta de oportunidades, vive en condiciones deplorables: el sector informal urbano.

Se dice, con verdad, que la América Latina se ha vuelto variada y polifacética, pero en esto de la concentración de riqueza mantiene una gran uniformidad, una admirable constancia. El desequilibrio inter-regional es una de las grandes realidades latinoamericanas, y ese desequilibrio parece explicar en gran parte el desequilibrio entre grupos sociales. Se hace cada vez más evidente que la posibilidad de llegar a autorealizarse, no sólo depende para un latinoamericano de su ubicación en la trama social, sino también de su localización en la malla espacial y que aún teniendo las mismas habilidades, no es lo mismo vivir en un pequeño poblado que en una gran ciudad y que está fuera de toda imaginación y conveniencia pensar que los ajustes automáticos, migratorios o de otra especie, pueden resolver el problema de la injusticia básica que este tipo de situaciones representa.

Pareciera que en nuestra permanente búsqueda de fórmulas que nos ayuden a lograr una mayor equidad social, no podemos movernos en mundos autocontenidos, sean éstos de naturaleza puramente económica o de naturaleza puramente social. Pareciera que acciones específicas dirigidas a orientar o modificar la organización de las actividades nacionales en el espacio deberían constituir un componente importante en los esfuerzos en pro de una mayor justicia en la distribución de los frutos del crecimiento económico.

Pero si bien la pura consideración de justicia ya bastaría para respaldar una acción sistemática para el desarrollo de las regiones atrasadas, no es menos cierto que consideraciones vinculadas a la eficiencia de las políticas económicas nacionales también constituyen argumentos de peso indiscutible.

/En efecto,

En efecto, si la heterogeneidad constituye, tal vez hoy más que ayer, una característica estructural de nuestras sociedades, la utilización de políticas económicas agregadas, de tipo nacional o estrictamente global, bien pudiera estar contribuyendo a agravar precisamente tales heterogeneidades o en el mejor de los casos, podría no estar alcanzando a determinados grupos que las mismas políticas pretendían beneficiar. Parecen acumularse argumentos a favor del diseño de políticas más individualizadas en términos de las diversas regiones. ¿Qué eficacia podría tener una política de apoyo financiero al mercadeo de productos agrícolas de pequeños propietarios si los pequeños propietarios de una región quedan fuera de ella, no por ser pequeños propietarios, sino por la carencia en esa región de caminos rurales u otro tipo de infraestructura? ¿Qué eficacia podría tener una política de apertura a los mercados internacionales si las diferentes regiones muestran una composición extremadamente diversa en términos de sus condiciones para aprovechar el comercio internacional? ¿Quiénes se benefician y quiénes pierden y cuáles son, si es que existen, los mecanismos compensatorios?

Pero la justicia y la eficiencia, por importantes que sean como argumentos y como propósitos, no agotan la razón de ser de la planificación regional.

También estamos comenzando a ver claramente que la distribución del poder en la sociedad, es decir, ni más ni menos que la eficacia de su democracia, no es una cuestión ajena al problema del desarrollo regional, puesto que el necesario equilibrio de poder que debe darse en una sociedad democrática contiene muchos elementos de organización territorial, si entendemos que tal equilibrio debe estructurarse tanto mediante arreglos verticales como horizontales dentro de la sociedad y del territorio.

Si el problema de la distribución espacial del desarrollo existe en la región latinoamericana, y ello es lo que justifica ampliamente un Seminario como éste, ¿cómo plantear la continuación de su estudio,

/y, más

y, más concretamente, cómo plantear políticas para solucionarlo? El Seminario, a mi modo de ver, ha sido diseñado correctamente, pues sus temas se intercalan en un orden que permite, precisamente, llegar a conclusiones concretas. Primero está lo más general: el examen de las relaciones que existen, o pueden existir, entre el modelo social tal como funciona en los diversos países, los estilos de desarrollo que predominan, y el problema de la regionalización y las estrategias regionales. Este es un análisis de la funcionalidad entre las estrategias regionales y las estrategias globales de desarrollo. El segundo implica un criterio de racionalidad interna, un examen de las estrategias prevalecientes y las opciones alternativas. El tercero toca el tema de la capacidad operacional de las estrategias regionales, su aplicabilidad. El cuarto implica un examen del "estado del arte" de la planificación regional, que esperamos conduzca a planteamientos concretos sobre las líneas de acción necesarias, al nivel de los teóricos del tema, al nivel de quienes tienen a su cargo asesorar a los gobiernos, y también al nivel de los gobiernos mismos.

De estos cuatro temas, el primero es, muy probablemente, el que más se prestará a controversias de gran interés en el curso del Seminario. El tema implica un juicio de los sistemas sociales, a las políticas de desarrollo que prevalecen en cada país, como productoras de modelos que configuran determinadas distribuciones geográficas de actividad, determinadas relaciones entre lo urbano y lo rural, determinados patrones de consumo y de inversión que tienen profundas influencias sobre la figuración de las diferentes regiones en el panorama del desarrollo. Esos modelos de desarrollo a su vez, están influenciados, o determinados, por las teorías sobre cómo es que puede y debe proseguir el desarrollo, en términos del papel que en ese proceso deba tener el Estado o las fuerzas libres del mercado. El problema de la planificación regional no puede, por lo tanto, separarse de las políticas y teorías que imperan en el país sobre los estilos de desarrollo. Una gran parte de los desencantos que

/tan a

tan a menudo surgen en materia de planes regionales emana de la contradicción entre esos planes y las poderosas tendencias hacia la concentración que estan impuestas por el modelo global de desarrollo predominante.

Este examen de las relaciones entre estilos de desarrollo y planes regionales es particularmente difícil en los actuales momentos, en la América Latina. La razón para ello estriba en que la región, y hablo de la región para no hablar presuntuosamente del mundo en desarrollo, se ha quedado sin paradigmas verdaderamente aceptables. Nunca antes habíamos estado tan peligrosamente metidos entre dos aguas, o nunca había existido una controversia tan excitante, en lo que se refiere a la teoría del desarrollo. Las relaciones entre esa controversia y el problema de los desequilibrios regionales, la controversia que se produce por ejemplo entre quienes piensan que el problema regional podrá resolverse a base de dejar que las fuerzas del mercado vayan actuando y quienes piensan que el automaticismo de los mercados no será capaz de corregir los desequilibrios entre regiones sino que más bien podría agravarlos, están reflejados en varios de los documentos que se han traído a este Seminario. Podría parecer singular el curso que está tomando la discusión sobre política de desarrollo en la América Latina, por el drástico distanciamiento que parecería querer implantarse entre las nuevas tendencias, de mayor apertura al exterior y de confianza total en la mano invisible de las fuerzas del mercado, y las tendencias tradicionalmente latinoamericanas basadas en la necesidad de solucionar problemas de estructura a través de políticas deliberadas y planificadas. La posibilidad de que ese distanciamiento, esa exclusividad de posiciones frente a la política de desarrollo, se convierta en una saludable combinación de las dos tendencias, de modo que los elementos dinámicos y de racionalidad en la asignación de recursos que tiene el mercado pudieran insertarse en políticas destinadas a corregir los problemas estructurales, no recibe una verdadera consideración, en medio de esa lucha despiadada entre credos recalcitrantes.

/Pero, en

Pero, en realidad, esa dificultad para establecer diálogos constructivos entre las dos posiciones que hoy día se disputan el pensamiento latinoamericano no debe sorprendernos. El destruir paradigmas, y adoptar otros nuevos que no quieren tener nada que ver con los antiguos, parece constituir una nota distintiva de la política económica al nivel mundial. El paradigma keynesiano predominó durante cerca de 40 años en los países capitalistas, como forma de responder a las debilidades de las fuerzas del mercado para asegurar el pleno empleo. El énfasis que el keynesianismo le dió a la demanda, y al papel del Estado para mantener un nivel satisfactorio de demanda efectiva, puede haber relajado algunas de las fuerzas dinámicas que aseguraban, por ejemplo, aumentos en la productividad y altos niveles de ahorro y de inversión en el sector privado. Fue este, probablemente, el caso de un paradigma reemplazado por otro sin suficiente consideración a lo que debiera haberse reservado del paradigma desplazado. En los últimos años, la fe keynesiana está siendo reemplazada por otra, que excluye a la anterior, y que de ese modo se convierte en un proyecto de nuevo paradigma, en el cual el papel del Estado para intervenir, con sus gastos, en la búsqueda de determinados niveles de actividad económica tiene el peligro de quedar excesivamente relegado.

Andamos, por lo tanto, de Nuevo Testamento en Nuevo Testamento, sin que, en el proceso, exista una verdadera continuidad constructiva en nuestra ciencia económica del desarrollo. En nuestro tema especial, de la planificación regional, sería importante examinar lo que realmente significa la mayor apertura al exterior, la mayor utilización de los criterios de ventajas comparativas, en relación con la concentración geográfica de la producción, con el balance rural-urbano, y, más específicamente aún, con las ideas que habían sido predominantes sobre esfuerzos deliberados para esparcir mejor los frutos del desarrollo, poner en marcha planes regionales, etc. La dicotomía que parece haberse impuesto entre las dos corrientes no facilita, sin

/embargo, esa

embargo, esa incorporación mutua de ideas sobre desarrollo regional. Ello debiera corregirse, y este Seminario es excelente oportunidad para avanzar en el buen sentido.

El segundo tópico general del Seminario toca, como decíamos atrás, con lo que podría llamarse "racionalidad interna de la planificación regional". Se trata de examinar hasta qué punto diversas opciones metodológicas que pueden utilizarse para influenciar la distribución espacial del desarrollo contribuyen efectivamente a obtener los propósitos buscados con la planificación regional, en términos de lograr, por ejemplo, una mayor integración nacional. Es posible, en efecto, que muchos de los ensayos efectuados en la América Latina para lograr una distribución regional más equilibrada no han tenido éxito por haberse planteado erroneamente el tipo de acción requerido. Se darían casos en que la aplicación de una política nacional que busque mayor equilibrio conduzca, en la práctica, a desperdicios de recursos que debilitan la capacidad global de crecimiento en forma tal que, a la larga, la capacidad de las regiones más atrasadas de establecer una dinámica aceptable de desarrollo quede afectada negativamente. Estas posibilidades de contradicción entre las estrategias escogidas y los objetivos buscados, podría aparecer por ejemplo cuando el proceso "equilibrador" trata de implementarse a través de medidas que tienden a restringir, u obstaculizar, el crecimiento de los grandes centros dinámicos, sin asegurar previamente que los recursos que se dejen de gastar en esos grandes centros sean utilizados efectivamente en las áreas rurales o en las ciudades más pequeñas. Además, no debe olvidarse que el desequilibrio inter-regional coexiste, en la mayoría de nuestros países, con otro desequilibrio que le está estrechamente interrelacionado: el de las zonas pobres, con empleo marginal o informal, y las ciudades, con los sectores modernos de las mismas ciudades. El intento de disminuir las inequidades inter-regionales puede significar, si no se hace con especial cuidado, un agravamiento de las inequidades

/intra-regionales. Del

intra-regionales. Del mismo modo, las estrategias regionales pueden convertirse, a través de la mera explotación de recursos naturales situados en áreas atrasadas, en fuentes de "enclaves" que no benefician realmente el desarrollo integral de esas áreas, y que más bien representan una intensificación de los flujos netos de recursos hacia las zonas más avanzadas.

Las grandes alternativas para emprender la tarea de esparcir geográficamente la dinámica del desarrollo tocan asimismo temas como el del papel de los polos de crecimiento, tema sobre el cual tan significativos aportes se han hecho en América Latina a partir de las originales ideas del profesor Perroux, y el de su supuesto "derrame" a través del territorio nacional, frente a políticas más horizontales, que traten de ir de abajo hacia arriba, estimulen el bienestar y la productividad de los sectores más atrasados, y logren con ello la integración efectiva de estos en el panorama del desarrollo nacional. Alrededor de contribuciones como las que han hecho al Seminario varios de los participantes invitados, y del examen de las experiencias nacionales que se presentarán en el curso de las deliberaciones, esas alternativas podrán ser discutidas sistemáticamente.

El tercer grupo de temas del Seminario se relaciona con la aplicabilidad operacional de las políticas de regionalización. Este es un tema que, ante todo, requiere delimitarse muy cuidadosamente. Existe, en efecto, el peligro de que las dificultades y los vacíos propiamente operacionales se confundan con la "inaplicabilidad" de los planes o estrategias por no estar ellos suficientemente cohesionados con los modelos globales de desarrollo predominante, o por no haber sido cabalmente definidos o enunciados. Pero, suponiendo que ese aspecto del asunto se aclare, yo creo que quedan muchos problemas de eficiencia y eficacia operacionales por resolver.

Dichos problemas atañen, en primer lugar, al diseño económico, financiero y administrativo de los programas y proyectos, a la capacidad técnica de quienes vayan a implementarlos, y a si la persuasión

/sobre su

sobre su conveniencia es capaz de movilizar el interés y la solidaridad de las diversas regiones en donde vayan a ejecutarse. Pero en segundo lugar, y más importante, la gran incógnita operacional reside en la capacidad general del Estado para coordinar sus diversas acciones, tanto al nivel global como al nivel de las diferentes áreas regionales. De todos los temas de planificación, tal vez uno de los más difíciles es el de establecer claramente las líneas de autoridad, las relaciones entre los diversos niveles, y las de los instrumentos conceptuales y de política con los operacionales y administrativos. Es un tema en el cual la teoría de la planificación, y en general la teoría del Estado frente a la planificación, está apenas siendo esbozada. Por ejemplo, para darle a la idea de desarrollo regional un contenido práctico, habría que determinar, primero que todo, las condiciones factuales que permitan llevar esta tesis al plano de decisiones, incluyendo la participación formal, en esas decisiones, de los diversos ordenes del poder político.

La discusión de estos primeros tres temas del Seminario nos permitirá avanzar en el plano concpetual y organizativo de la planificación regional. El cuarto y último tema, "el estado del arte y necesidades de investigación", nos conduce de lleno al campo de la evaluación de las experiencias de planificación regional en América Latina. Se trata en consecuencia de un tema que se alimentará del debate producido en torno a los otros tres. No obstante, quisiera adelantar algunas ideas al respecto.

Debo reconocer que cada día resulta más difícil escapar a una cierta desilusión por el éxito que hasta ahora han tenido los esfuerzos de planificación regional en la América Latina. En parte ello es explicable, porque son muy pocos los casos en que una planificación regional ha sido puesta en marcha en forma verdaderamente persistente y efectiva.

Sin embargo, la falta de éxito de los programas nacionales de desarrollo regional debe ser analizada con cuidado. Ese análisis no es fácil. Tratándose de programas de objetivos múltiples, ello

/dificulta enormemente

dificulta enormemente cualquier intento de evaluación y, además, la mayoría de los objetivos típicos contenidos en un programa interregional son alcanzables sólo en el largo plazo. Estas dificultades se transparentan en la mayoría de los intentos de evaluación, los cuales concluyen ambigüamente, es decir, apuntando éxitos parciales así como fracasos parciales. Por ejemplo, un bien conocido y reciente intento de evaluación, señala que se ha logrado un relativo éxito en lo que atañe a los aspectos cuantitativos del desarrollo regional, pero que los resultados continúan siendo insatisfactorios en el plano cualitativo.

Creo que no estamos completamente seguros de si el propósito comúnmente establecido en los planes regionales de "reducir los desequilibrios interregionales" (cualquiera sea la manera cómo ello se defina) resulte un objetivo real o incluso factible y conveniente a mediano plazo; a largo plazo no cabe duda que ése es un objetivo fundamental y que como tal debe servir como guía de cualquier evaluación. En plazos más reducidos sin embargo, tal vez el propósito planteado generalmente de manera implícita, de ganar respaldo político e institucional para un esfuerzo de desarrollo y planificación regional sea un objetivo más importante, aunque más sutil. Trabajando, como lo hacemos, por lo general dentro de sistemas económicos mixtos y reconociendo el fuerte contenido político de una proposición de cambio de las estructuras territoriales, generar un clima de apoyo y obtener el respaldo de los grupos privados y del sector público, constituye posiblemente el objetivo de mayor importancia durante un período relativamente prolongado.

Si este es el caso, el resultado de algo así como quince años de pruebas de acierto y error en Latinoamérica debiera ser positivamente evaluado. Los hechos son los hechos: con más y más frecuencia la cuestión regional se incorpora en las nuevas constituciones en preparación o en aplicación en varios países latinoamericanos; un rápido recuento indica que a lo menos once países latinoamericanos (Guatemala,

/Honduras, México,

Honduras, México, Panamá, Ecuador, Cuba, Perú, Bolivia, Chile, Brasil) muestran esfuerzos económicos e institucionales significativos en este campo; en seis de ellos existen programas de cooperación técnica internacional en este mismo campo en los últimos cuatro años se han establecido por lo menos tres programas internacionales de capacitación en desarrollo regional (CINDER/Venezuela, UNIANDES, FIPE/San Pablo); las publicaciones profesionales siguen aumentando y el propio interés despertado por este Seminario es una prueba más del permanente y creciente interés por el tema. Estamos en pleno proceso de construir el camino.

Más de alguien podría señalar, sin embargo, que quince o veinte años es un período más que suficiente para generar el respaldo político mencionado y que en consecuencia estaríamos o deberíamos estar listos ahora para lanzar programas regionales reales que apuntasen directamente a la reducción de los desequilibrios entre regiones. Es posible que así sea. Pero, aún si considerásemos ganado el indispensable respaldo político, tendríamos que reconocer que nuestro conocimiento técnico acerca de cómo funciona en términos económicos y sociales un sistema regional, es todavía precario y que hay grandes interrogantes sin respuesta adecuada, a pesar de que los progresos no son desdeñables.

En el proceso de aprendizaje social desarrollado en este campo se han hecho avances significativos en términos del diseño de procesos de planificación regional así como en el conocimiento de estrategias y políticas más adecuadas o menos adecuadas a cada caso particular. El mismo proceso de aprendizaje ha puesto de relieve los aspectos más criticables de la racionalidad que ha servido de soporte a las estrategias predominantes.

A nuestro juicio, la tarea más importante que tenemos por delante en América Latina hoy y en el futuro inmediato, es determinar y al mismo tiempo ampliar, el campo de maniobra de la planificación regional, de manera de viabilizar nuestras proposiciones de cambio. Esto implica acciones en varios niveles sociales y en esta lucha, los planificadores - como lo escribiera el Prof. Friedmann en 1976 - pueden desempeñar

/un papel

un papel modesto, como catalizadores del cambio local y autogenerado, porque será justamente en el plano local y regional en donde habrá que volcar los esfuerzos para dar respuestas cada vez más adecuadas a las necesidades reales de las personas.

Pero la ampliación del campo de maniobra para el cambio es sólo una parte del problema. Nada sería más frustrante que encontrarse de pronto con la voluntad política de cambio y no tener en ese momento las respuestas correctas, desde el punto de vista teórico y práctico. El Seminario está llamado a discutir prioritariamente este aspecto, que toqué en mi comentario respecto al tercer tema, pero que en el tema cuarto debe verse con especial insistencia: ¿Cómo articular eficientemente la planificación global, regional y local? ¿Cómo diseñar estrategias flexibles que combinen la acción del gobierno central - indispensable hoy en día - con una acción real a niveles más descentralizados? ¿Cómo aprovechar la potencialidad del desarrollo regional para modificar los estilos de desarrollo, volcándolos más a la satisfacción de necesidades básicas y a la preservación del medio? ¿Cómo se puede, en un esfuerzo cooperativo de los sectores público y privado, lograr una mejor distribución territorial de la actividad, del empleo y del ingreso? ¿Cómo estructurar un poder regional capaz de negociar efectivamente con el gobierno y con las empresas nacionales y transnacionales?

El ILPES espera que la importante reunión que hoy iniciamos en colaboración con otras instituciones, signifique un serio esfuerzo para dar algunas respuestas a esos interrogantes.

# NOTAS SOBRE MODELOS DE DESARROLLO POLITICO Y PLANIFICACION *

Sohel Riffka

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

## NOTAS SOBRE MODELOS DE DESARROLLO POLITICO Y PLANIFICACION

Las diversas experiencias desarrolladas en nuestro continente para evaluar el desarrollo regional y su vinculación con las tareas de planificación en la última década, han contado de alguna manera, con la participación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS. Es así como conjuntamente con CEPAL e ILPES, en al año de 1972, en Chile, se desarrolló un primer evento de esta naturaleza, en el cual se evalúan las experiencias en planificación regional. El resultado de aquella reunión ha sido, a nuestro juicio, una modesta pero a la vez significativa contribución para el avance y desarrollo del proceso de planificación en nuestros países.

El ILDIS se ha preocupado de este tema en las tareas que ha llevado a cabo. En los últimos años, el tema Estado y Planificación ha estado presente en su quehacer para lo cual se organizaron algunos eventos en fecha reciente, conjuntamente con los organismos de planificación de los países, así como con la Oficina de Cooperación Técnica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Al constatar algunos rasgos de la realidad latinoamericana, tenemos que reconocer que, a pesar de los logros y avances indiscutibles en el campo del desarrollo económico, ésta exhibe todavía tremendas desigualdades en relación a la distribución de los beneficios que surgen de éste. En efecto, los problemas de marginalidad, de desempleo abierto y disfrazado, agudización de las disparidades regionales y la dependencia frente al mundo exterior han aumentado considerablemente.

Ello refleja que las políticas económicas y la planificación, no obstante los progresos y refinamientos en su instrumental técnico, han sido incapaces de superar las condiciones del subdesarrollo latinoamericano.

/La planificación

La planificación, hoy en día, se enfrenta a nuevas exigencias y desafíos a los que es necesario responder con rapidez e imaginación. La necesidad de establecer un Nuevo Orden Económico Internacional como un medio que coadyuve a disminuir las diferencias entre países industrializados y en vías de desarrollo, el avance de la integración y la cooperación económica regionales, el formidable desarrollo de las comunicaciones que permite conocer las formas de vida y hábitos de consumo de las sociedades desarrolladas, el aumento de lo que las Naciones Unidas llama con razón la "pobreza crítica" en América Latina y otras regiones en desarrollo, el surgimiento inesperado y el derroche de los recursos generados por la explotación de ciertos recursos naturales, plantean, con mayor fuerza y presión que en el pasado, nuevas necesidades a las que la planificación tiene que responder eficaz y aceleradamente, si se quiere contribuir con éxito al cambio y progreso de la sociedad latinoamericana.

Los procesos de democratización en algunos países de América Latina, en los cuales los pueblos de la región tienen fincadas grandes esperanzas, procesos que no sólo deben constituir un reordenamiento político sino también económico, no podrán llevarse a cabo sin una adecuada planificación.

Pensamos que en el desarrollo de los temas propuestos en el Seminario quizás debamos centrar nuestra atención en el papel que debe jugar el Estado como agente de desarrollo; las formas de vinculación entre la planificación y las políticas estatales y, particularmente, en las formas de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones políticas para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

En un trabajo presentado por nosotros a consideración de los participantes: "Desarrollo regional y cambio socio-político", hemos señalado algunas de estas materias.

Un papel activo y un rol preponderante para impulsar el proceso de desarrollo y establecer el modelo político propio, le corresponde al Estado Latinoamericano.

/La expansión

La expansión de la actividad estatal, su intervención para regular los procesos básicos de evolución de una sociedad, principalmente la problemática socioeconómica, su tarea como agente de desarrollo le lleva a la necesidad de plantear la planificación, con el objeto de obtener el mayor beneficio en la utilización de los recursos disponibles y alcanzar mayor racionalidad en la toma de decisiones.

En suma, el Estado interviene, en su acción, a favor de determinados proyectos políticos. La intervención del Estado manifestada a través de la planificación se concibe, desde esta perspectiva, como la instrumentación técnica de un modelo político. Sin embargo, ello no significa que la existencia de un modelo político conlleve en sí mismo la planificación.

Por otra parte, si convenimos que el objetivo final del proceso de desarrollo es lograr la dignificación del hombre y mejorar la calidad de vida de las mayorías de nuestra población, se hace necesario trabajar para diseñar o mejorar el modelo político existente en cada país, de modo que también con una amplia participación de las comunidades organizadas se establezcan tareas y metas que deben alcanzarse.

Un proceso de desarrollo que no implique cambio social siempre será mero crecimiento económico y las contradicciones sociales que aquejan a una sociedad se agudizarán aún más. El desarrollo implica la necesidad de enérgicas medidas de planificación correctiva y no meramente indicativa; la planificación se convierte así en un elemento importantísimo en favor del cambio.

Si la planificación es la instrumentación técnica del modelo político que emerge de la realidad de cada país, sin una definición en este sentido, ella no puede transformarse en un instrumento eficaz para llevar a cabo los cambios que se requieren.

Si entendemos que la planificación es una técnica que se aplica a través de un proceso que tiene varias etapas sucesivas e interrelacionadas, para su aplicación se requiere un conocimiento objetivo de

/la realidad

la realidad de cada país. Implica igualmente racionalidad para tomar las decisiones más adecuadas y para llevar a cabo acciones que conduzcan a los objetivos deseados.

La implementación de un sistema nacional de planificación con sus varios niveles tiene la responsabilidad fundamental de hacer posible la amplia participación de toda la comunidad en la determinación de los objetivos y tareas necesarias para alcanzar los niveles de desarrollo deseados.

Su aplicación a las tareas de gobierno debe traducirse en dar coherencia a las complejas acciones que tienen los estados y debe ser la base para una coordinación institucional que eleve la productividad en el uso de los recursos nacionales.

La planificación constituye así un conjunto de pasos lógicos de un proceso que pretende llegar a la construcción de un objeto, técnico en su expresión y político en su intención: la formulación de un plan manifestado explícitamente en un documento, o implícito en un conjunto de políticas. Se trata, en consecuencia, de un proceso estrechamente vinculado con el acontecer social de un país determinado.

Existen permanentes desafíos que debe enfrentar la planificación en nuestra región. Entre otros, podemos señalar los siguientes: la planificación debe aportar al logro de la meta de una utilización racional de los recursos naturales; debe tomar en cuenta las repercusiones que los esquemas regionales de integración económico-político tienen a nivel nacional; un nuevo orden económico internacional tendrá impacto significativo en los países y deberá ser considerado por la planificación. (Bajo el nuevo orden económico mundial no se entiende un concepto coherente sino um complejo de materias distintas que se están discutiendo y negociando paralelamente en diversos foros internacionales); la planificación debe respaldar los procesos de democratización en la región con el propósito que estos gobiernos democráticos lleven a cabo una política más eficaz frente a los problemas del desarrollo; la planificación debe contribuir al mejor aprovechamiento que implica la transferencia de recursos financieros y humanos

/que otorga

que otorga la cooperación técnica internacional y ésta debe responder a las necesidades de los procesos en cada país.

Para su éxito, se hace necesaria la reestructuración del sistema administrativo del sector público; la existencia de adecuados sistemas de información; el uso de una terminología más simple y clara que permita la participación directa de todos los grupos sociales en el proceso de planificación; la necesidad de una mejor capacitación para obtener los recursos humanos en la cantidad y calidad exigidas para los efectos de la planificación y la adecuada formación de éstos para ajustarse y considerar permanentemente los diversos condicionantes del medio. Se hace necesario, también, llegar más allá del nivel de diagnóstico, llegar a la formulación de programas y proyectos concretos, viables y bien evaluados; establecer una correcta definición de responsabilidades y distribución de competencias en la formulación y ejecución de los planes y la suficiente flexibilidad de éstos en el corto, mediano y largo plazo.

En América Latina se ha venido insistiendo en la llamada crisis de la planificación y se señala que sus manifestaciones podrían ser, entre otras, las siguientes:

a) Que la planificación no ha logrado superar las condiciones de subdesarrollo en América Latina y que, en consecuencia, no ha logrado satisfacer las expectativas que la población tenía en ella en cuanto a transformaciones sociales y económicas relevantes;

b) Que con frecuencia se cambian planes y programas y la política económica es continuamente contradictoria con los lineamientos básicos de la planificación;

c) Que las técnicas de planificación son aún escasas, que no existen planificadores suficientemente calificados, que el Estado es por definición ineficiente y que en consecuencia, la planificación ha fracasado por falta de una adecuada infraestructura.

Es así como se busca despersonalizar la crítica, esgrimiendo razones que involucran a los propios planificadores o a la carencia de recursos o a la inadecuación del instrumento técnico utilizado. Se

/quiere imponer

quiere imponer la creencia que mediante un mejoramiento del instrumental se podrán hacer mejores planes de desarrollo. Posiblemente, en ello ha influido el auge que han tomado en nuestro medio técnicas cada vez más sofisticadas y aparentemente necesarias siendo muy comunes los casos en que los planificadores terminan, finalmente, estimando superficialmente la realidad con tal de que funcione el instrumental que se han autopropuesto.

Sin embargo, el problema tiene una profunda raíz política, aunque en su comprensión y manejo adquiera formas aparentemente técnicas. Es así como quizá debiéramos preguntarnos: es la planificación, o son los Estados, sus aparatos burocráticos y los modelos políticos imperantes los que están en crisis? Por otra parte, ha contado la planificación con el suficiente apoyo político considerándose sus recomendaciones en el proceso de la toma de decisiones? Se la ha dotado de los recursos necesarios?

Es fácil establecer la esfera donde radica la llamada "crisis". El fracaso no se debe a la planificación en sí misma sino a los modelos políticos subyacentes en ella y al aistema económico y social imperante.

Por ello también en nuestro trabajo, al que hemos hecho ya referencia, se ha postulado la necesidad de la existencia de un modelo político que constituya la base y los lineamientos de una adecuada planificación y elaboración de un plan, el que a la vez debe contar con el respaldo necesario y la coherencia en las variadas decisiones políticas para su implementación.

En este contexto la necesidad de una consecuencia entre las varias decisiones en materia de política económica interna y externa - así como en cada uno de los sectores de esta - es trascendental para el éxito de la planificación y ejecución del modelo.

Del mismo modo, el marco institucional de la planificación y los organismos nacionales, técnicos y políticos, deben adecuarse al modelo y a las formas de participación y desarrollo que éste postule. Evitando

/el constante

Evitando el constante "escapismo" al decir que lo que falla es la planificación, lo que falla es el instrumental técnico que faltan o no existen los recursos humanos o financieros, que no existen capacidades para bien administrarlos, junto a otras innumerables excusas que eluden enfrentar el problema central y verdaderamente importante.

La mal llamada "crisis" de la planificación por las fallas en alcanzar las metas y objetivos, efectuar las transformaciones relevantes así como satisfacer las expectativas que genera en todos nuestros países, está íntimamente vinculada a la conformación de un modelo político que logre: un desarrollo económico y social creciente y autónomo.

Es necesario reconocer la urgencia de conformar un modelo político viable, coherente, que plantee las metas de transformación y superación de las desigualdades sociales y económicas de la población haciendo posible su incorporación plena a los beneficios del desarrollo.

La eliminación de las numerosas fallas que presenta la estructura del sistema social, económico y político en nuestro continente que permita la implementación de un modelo político de carácter democrático, participativo, de alto contenido social; requiere de una correlación de fuerzas sociales y políticas que permitan su ejecución. Requiere, de una fuerte capacidad para establecer un amplio diálogo que permita sumar a los varios sectores sociales comprometidos con el cambio de estructura y con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Específicamente es necesaria la estructuración de una verdadera alianza de clases, alianza de los variados sectores de obreros, campesinos, jóvenes, profesionales y elementos progresistas y democráticos de las fuerzas armadas.

Pareciera que la conformación de ese modelo, posibilitara la existencia de una sociedad más ditritutiva, más solidaria y, por ende, más justa.

El cambio social al que todos aspiramos debe tener como uno de sus objetivos fundamentales no sólo la integración de todas las regiones al proceso de desarrollo, sino la integración social, la incorporación

/de todos

de todos los sectores sociales y especialmente el de los menos favorecidos a los beneficios del desarrollo. La planificación regional está llamada a cumplir una tarea primordial en América Latina: la unificación nacional.

En este evento, punto de encuentro para intercambiar ideas y experiencias concretas, ojalá sea posible señalar caminos que permitan alcanzar plenamente los beneficios del desarrollo. Que el conocimiento de las ponencias, el debate y los encuentros personales hagan posible que las entidades vinculadas al proceso de planificación y, particularmente los responsables de ésta, puedan encarnar en acciones los frutos del trabajo de estos días que permitan alcanzar así las metas y objetivos de un desarrollo integral para nuestros países.

Es nuestro deber dejar especial constancia de que la organización y realización de este seminario no habría sido posible sin la valiosa cooperación y hospitalidad de la Universidad de Los Andes y de los responsables del Programa de Postgrado en Planificación del Desarrollo Regional, que se lleva a cabo conjuntamente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. Agradecemos su valiosa contribución, así como las orientaciones emanadas del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES.

Finalmente, haciéndonos eco del ámbito de libertad académica, de pensamiento y de respeto a las ideas, que constituye el fundamento esencial de toda universidad, y de ésta la Universidad de Los Andes que nos alberga, quisiera hacer un especial llamado, para que cada uno de los participantes, cualquiera sea la representación que tenga, plantee en el desarrollo de este evento con absoluta franqueza y camaradería sus puntos de vista, para que juntos enfrentemos el análisis y busquemos soluciones para hacer más efectivos los programas de planificación y el desarrollo integral de nuestra región.

# LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA *1/

Sergio Boisier

*1/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

## Las Bases Doctrinarias y Teóricas de las Técnicas de Planificación

I. Las Bases Sociales y Doctrinarias de las Técnicas.

II. Las Bases Teóricas de las Técnicas.

III. Conclusiones.

INDICE

# LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

## 1. Introducción

En mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos enfrentan el problema - reconocido a veces en forma explícita, a veces implícitamente - de convertir sociedades tipificadas por considerables grados de heterogeneidad en sociedades más homogéneas. Esto es parte fundamental del proceso de construcción nacional, proceso encarado con modalidad e intensidad diferente de acuerdo a distintos esquemas ideológicos y políticos.

En el paso - paulatino, acelerado, o revolucionario - de una sociedad altamente heterogénea a otra más homogénea, se privilegian normalmente ciertos aspectos o ciertas manifestaciones más visibles de dicha heterogeneidad, por ejemplo, la distribución del ingreso entre personas o entre sectores, el acceso diferenciado a servicios sociales colectivos, la capacidad de participación, igualmente diferenciada, en procesos políticos, las diferencias urbano-rurales, etc., etc.

Hace ya algún tiempo - un par de décadas - que se comienza a reconocer, aunque no de una manera muy formalizada que algunas de las dimensiones de la heterogeneidad de la sociedad están vinculadas al espacio geográfico y que en consecuencia el ataque al problema pasa necesariamente por el manejo de variables territorialmente definidas. Ello ha conducido a generar un creciente interés por el diseño de políticas espaciales. Como lo señalan Alden y Morgan: "La proposición es que para un individuo las expectativas de la vida y las oportunidades de auto-realización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Si se acepta lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una

/mayor equidad

mayor equidad social o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente de políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial" (Alden, J. y R. Morgan; 1974).

Este progresivo reconocimiento de la interacción entre estructuras espaciales y estructuras socio-económicas y entre los respectivos procesos de cambio ha producido a lo menos, tres tipos de consecuencias. Por un lado e inicialmente, se produjo una fuerte y todavía manifiesta tendencia a la identificación de regiones y sistemas multiregionales, como una manera de expresar territorialmente algunas de las heterogeneidades que caracterizan a las sociedades en desarrollo;1/ así por ejemplo, la partición regional de los países ha sido utilizada con mucha frecuencia para mostrar una dimensión del problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las disparidades de ingreso entre regiones. Por otro lado, y con algo de rezago temporal, el mismo proceso cognoscitivo condujo a los diversos intentos para regionalizar las políticas económicas y sociales o bien, en esquemas más ambiciosos, condujo a variados intentos para integrar realmente una dimensión regional en el diseño mismo de los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata en definitiva de eludir la concepción y la aplicación de políticas homogéneas, totalizantes o agregadas que por su propia naturaleza resultan ineficaces para lidiar con situaciones de gran heterogeneidad, en las cuales ciertos grupos focales simplemente no son alcanzados por dichas políticas. Por último, como una consecuencia natural de los procesos descritos anteriormente, se buscó la creación de un aparato institucional - bajo modalidades muy diversas - capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance más circunscrito geográficamente hablando.

---

1/ No significa ello que las llamadas sociedades industrializadas o desarrolladas estan libres de heterogeneidad, pero es evidente que tal fenómeno es menos agudo en esas sociedades.

/Paulatinamente se

Paulatinamente se fueron configurando entonces gran parte de los elementos que tipifican o definen una situación de planificación, a saber, un conocimiento sustantivo,2/ un procedimiento o proceso de planificación, un conjunto de agencias encargadas del diseño e implementación de planes y políticas, agentes profesionalizados y mecanismos discrecionales de asignación de recursos.

En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina alcanzó su apogeo probablemente dentro del período de diez años entre mediados de los sesenta y mediados de la década presente.

Actualmente se observa un proceso de ajuste entre el campo, los conceptos, los instrumentos propios de la planificación regional y la forma como estos elementos se estructuran en la praxis, en la acción misma. En América Latina, así como en otras partes del mundo, no es primera vez que se produce tal situación; ya se vivió una crisis profesional semejante entre fines de la década de los 50 y comienzos de la década de los 60, cuando se puso en tela de juicio la adecuación entre lo que se visualizaba como "el problema regional" y la respuesta entonces prevaleciente: la planificación de regiones específicas o, como se llama corrientemente, la planificación intra-regional. El proceso de ajuste de esa época determinó - más que nada - un cambio de escala en la acción regional; se pasó a la planificación de un sistema nacional de regiones o a lo que se denomina como planificación interregional. Por supuesto que el cambio de escala implicó también ciertos cambios en los conceptos e instrumentos propios del campo profesional, pero ello fue un tanto secundario. Las bases mismas de la racionalidad de la acción regional no fueron cuestionadas.

---

2/ En el sentido en que Faludi emplea este término en su análisis sobre teoría sustantiva y teoría de procedimientos en planificación. Véase Faludi, A., Planning Theory, 1973, Pergamon Press, Oxford, Cap. I.

/Bastante literatura

Bastante literatura se ha dedicado a pasar revista a este primer proceso de ajuste. El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ha publicado un estudio (ILPES; 1977) en que se examina esta cuestión y en el que se exponen algunos ejemplos sobresalientes - en el plano latinoamericano - de experiencias de planificación regional inscritas en los moldes tanto de la primera como de la segunda fase comentada.

Contrariamente a lo sucedido a comienzos de los sesenta, ahora se cuestiona el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y en consecuencia están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizadas hasta este momento. No otra cosa es lo que está detrás de la polémica actual entre los así llamados paradigmas "del centro hacia abajo" y "de abajo hacia arriba".3/ Los paradigmas alternativos "del centro hacia abajo" y "de abajo arriba" se refieren a estilos y estrategias de desarrollo regional en las cuales y en el primer caso, las políticas de desarrollo regional presentan características marcadas de centralismo al paso que se basan en procesos de gran escala predominantemente urbanos y altamente selectivos desde el punto de vista territorial. En el segundo caso, las políticas de desarrollo regional se generan de manera descentralizada y están en consecuencia más directamente asociadas a los recursos regionales y a las escalas apropiadas a cada región y ofrecen más oportunidades de participación a la población local. El libro citado de Stöhr y Taylor incluye la más actualizada discusión sobre ambos tipos de paradigmas. Este proceso de revisión no es independiente por supuesto de la cuestión más general asociada a la discusión internacional sobre desarrollo, crecimiento, distribución, estilos, necesidades básicas, etc. y refleja, desde un ángulo

---

3/ Stöhr, W. and F. Taylor (eds.) Development from Above or Below?: A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, J. Wiley and Sons, London, (forthcoming).

/más restringido,

más restringido, la insatisfacción actual con la "performance" social de los modelos de desarrollo vigentes.

No obstante esta situación de crisis, que tampoco resulte ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América Latina,4/ subsisten fundadas razones para sostener que una adeucada política de desarrollo regional es un componente más que significativo en los esfuerzos de modernización económica, social y política a los que se ven enfrentados los países latinoamericanos y que por tanto se justifica un esfuerzo de reflexión y de innovación en relación a las formas alternativas de encarar la cuestión regional. Sobre ello se volverá más adelante.

En lo que sigue, se pasará revista primeramente a algunos aspectos de la experiencia latinoamericana en materia de planificación regional, poniendo el acento en el encuadramiento de las dificultades de orden teórico, metodológico y operacional que aparecen al hacer un análisis de esta experiencia. En seguida se discutirá - a manera de tesis - el papel que podría cumplir esta misma actividad en el desarrollo económico, en el desarrollo social y en el desarrollo político de los países latinoamericanos durante la próxima década y por último, se presentarán algunas sugerencias para contribuir a hacer más funcionales las políticas de desarrollo regional en relación a la situación de los países latinoamericanos.

---

4/ Véase: de Mattos, C. "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 8, 1979, Santiago de Chile.

/2. La experiencia

## 2. La experiencia de América Latina en planificación regional

### 2.1 El origen de la actividad

Casi cuarenta años marcan la experiencia de desarrollo regional en América Latina. En su recuento y análisis de los programas de desarrollo regional existentes en América Latina a fines de la década de los sesenta, Stöhr identifica más de sesenta programas de desarrollo regional de diversa naturaleza (Stöhr, W.; 1972). Dada la gran variedad de programas encontrados por Stöhr, las posibilidades de tipologización son muy amplias, pero para los efectos de agrupar tales programas en categorías significativas, acá se seguirá la costumbre de separar inicialmente tales experiencias entre aquéllas dirigidas a una región específica (programas de desarrollo intraregional) de aquéllas dirigidas al desarrollo de un sistema nacional de regiones (programas de desarrollo interregional) para introducir adicionalmente consideraciones que permitan diferenciar entre varios objetivos finales perseguidos en uno u otro tipo de programa.

"A partir de la década de los 40 empezaron a aparecer en América Latina continuas referencias al desarrollo regional. En circulos profesionales y académicos y en estrecha vinculación con la práctica de la planificación, que en aquel entonces era todavía una reivindicación de los técnicos frente a los políticos, se planteó en muchos de los países latinoamericanos, la necesidad del desarrollo regional. A pesar de que los conceptos 'regionalistas' no han sido formulados con precisión, no hay duda que se trata de una corriente de opinión técnica que preconiza el desarrollo 'hacia adentro' a partir de la consideración de las necesidades de las regiones del interior de los países. El movimiento tiene así un doble carácter, por una parte puede interpretarse como una forma particular de doctrina que se vincula, de algún modo, posiblemente no enteramente racionalizado, con las tendencias nacionalistas de desarrollo; y,

/por otra

por otra parte, puede entenderse como una teoría 'normativista' de aplicación territorial del desarrollo económico y social. De hecho, estas dos características generales, una política y otra técnica, aparecen estar implícitas y mezcladas dentro de una concepción general, poco definida, de desarrollo regional." (Neira, E.; 1976.)

Durante lo que puede ser llamado como la primera época de la planificación regional en América Latina, la respuesta más usual a determinados problemas de desarrollo, pero más particularmente de subdesarrollo y de falta de desarrollo, consistió en delimitar una "región problema" y elaborar para dicha región proposiciones tendientes a resolver "el problema" singular de dicha región.

En términos de una amplia conceptualización de las categorías "centro" y "periferia", es posible apreciar que la gran mayoría de los así llamados planes, programas o proyectos de desarrollo regional constituyeron acciones promovidas por las fuerzas sociales y económicas del "centro" con el objeto de ejercer distintas formas de control - tanto económico como político - sobre determinadas regiones periféricas. Así, la identificación de una "región problema" y de su consiguiente problemática, obedeció más a una percepción de cómo una situación dada afectaba, actual o potencialmente, a los intereses del centro que a una percepción más ligada al desarrollo integral de dicha región (o de otra). De hecho, en algunas experiencias, notables por el empleo masivo de recursos, la "región problema" identificada distaba mucho de ser, primero, una región y segundo, de contener un problema (social) significativo. Pero por otro lado, esa "región" supuestamente podría contribuir significativamente a la expansión del aparato productivo del centro.

Así, dentro de la categoría de programas dirigidos a una región específica, es posible distinguir un primer tipo de acción tipificada por una doble característica: i) su promoción desde el centro y, ii) su objetivo de explotación de recursos tanto naturales como energéticos. Se caracteriza esta forma de desarrollo regional por el énfasis puesto

/en la

en la valorización de recursos no incorporados a la economía y situados, obviamente, en una región periférica. La intervención del centro no tiene por finalidad última el desarrollo de la región, entendida ésta como una entidad espacial, económica y social, sino el aprovechamiento de sus recursos naturales y de energía para sostener la actividad del aparato industrial del centro y/o para ampliar la base económica de la nación de forma que la economía como un todo sea menos dependiente de un número reducido de actividades exportadoras.

En tales condiciones, el desarrollo regional, entendido como un proceso amplio que implica la modernización de las estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas de la región, llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad como tal de la acción del centro; si este proceso no se produce finalmente, ello no invalida la gestión del centro, puesto que ella se funda en motivaciones diferentes. En sus expresiones más conretas, esta forma de desarrollo regional se materializó y se materializa a través de operaciones en cuencas hidrográficas, tendientes a explotar o regularizar la navegación, la energía hidroeléctrica y las materias primas. El arquetipo de estas experiencias es probablemente el programa de desarrollo de la Guayana Venezolana, un caso que será examinado con algún detalle más adelante.

Dentro aún de la misma categoría de programas dirigidos a una región específica, se distingue un segundo tipo importante de acción caracterizada por: i) su promoción desde el centro y; ii) su objetivo de dominación económica. Algunos de los ejemplos más citados y aparentemente más exitosos de desarrollo regional, corresponden en realidad a situaciones en las cuales el centro logró imponer su dominación sobre una región periférica. Para efectos de este análisis, la "explotación" de recursos naturales y energéticos de una región y la "dominación" son dos procesos de complejidad diferente en que el último puede incluir el primero. Se entiende como "dominación" de una región sobre otra una situación en la que la región dominante

/condiciona el

condiciona el desarrollo económico de la otra de manera de que ese desarrollo sea en definitiva más funcional a los intereses de la región dominante (centro) que de la región dominada (periferia). Ello presupone la cooptación de las élites periféricas.

La dominación no significa - al menos necesariamente - frenar el crecimiento económico de la región que está en una posición subordinada. Muy por el contrario, la dominación normalmente significará estimular la industrialización de la región en cuestión y precisamente en algunos casos, la medición de resultados cuantitativos en términos de diversificación industrial, ocupación generada, productividad, etc., etc., lleva a identificar tales resultados con el "éxito" de un determinado programa de desarrollo regional. Se pasa por alto sin embargo, que el resultado neto de algunas de estas políticas es un subsidio al desarrollo del centro, pagado por la periferia dominada. Como es bien conocido, el caso del Nordeste del Brasil, se ubica parcialmente en esta categoría y las transferencias netas del Nordeste al Centro Sur han sido bien estudiadas.5/

Debe reconocerse sin embargo, que sería difícil concebir, aún en un plano puramente teórico, la existencia de un programa de desarrollo regional dirigido a una región periférica, que no beneficie de algún modo al "centro", sobre todo, cuando tales programas se ubican, conceptualmente, dentro de los moldes del paradigma "del centro abajo". Pero lo que está en cuestión naturalmente no es el beneficio absoluto del centro, sino la repartición relativa de tales beneficios entre el centro y la región dominada.

Si bien las dos formas de desarrollo intrarregional reseñadas han sido las de mayor importancia (si se juzga ello mediante la cuantía de recursos envueltos), no es menos cierto que, siempre

---

5/ Entre otros estudios destaca el pionero trabajo de Baer. Véase Baer, W., Industrialization and Economic Development in Brazil, U. of Yale, Irving Inc., 1965.

/desde el

desde el punto de vista de programas impulsados desde el centro, en América Latina se registran varias otras modalidades de desarrollo regional. Así por ejemplo, ciertos programas llamados de desarrollo regional han tenido por objetivo determinante el asegurar el control político de algunas regiones. En tales oportunidades la acción del centro deriva de la necesidad de mantener el orden político e institucional amenazado por movimientos reivindicativos que se originan, a su turno, en las deplorables condiciones de vida imperantes en ciertas partes de la periferia. Es posible por ejemplo, que los esfuerzos hechos en el Nordeste del Brasil hayan sido una respuesta política al efervescente movimiento campesino de fines de la década de los cincuenta.

En otras oportunidades, los programas de desarrollo regional dirigidos a regiones específicas han surgido como consecuencia de la necesidad de reconstruir zonas afectadas por catástrofes naturales y todavía en otras, los programas se han originado en consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional, orientándose en tal caso al desarrollo de áreas fronterizas.

## 2.2 La reformulación de los años sesenta: de la planificación intraregional a la planificación interregional

Una mezcla de factores tanto de tipo técnico como de tipo político condujo, durante la primera parte del decenio pasado, a un cambio significativo en la manera de encarar la cuestión regional en América Latina.

Como se señala en un documento del ILPES: "No es coincidencia que la aparición del enfoque 'nacional' de la planificación regional en América Latina haya ocurrido justamente en el decenio de 1960. Fue en esa década, precisamente, que el desarrollo 'hacia adentro' entró en una nueva fase de cambio estructural y tecnológico en el sector industrial, asociado a un cambio rápido de los patrones de consumo y de la localización de los correspondientes mercados, aún más concentrados ahora en el polo nacional" (ILPES, 1977). Este

/proceso llevó

proceso llevó a una agudización de las disparidades regionales, contribuyendo a conferir un carácter "nacional" a dicho problema, generando así las condiciones políticas necesarias para un abordaje más comprehensivo del desarrollo y de la planificación regional.6/

Hay por lo menos dos importantes factores de tipo político (no necesariamente independientes entre sí) que son observables en varios países latinoamericanos en la década de los 60 y que han contribuido poderosamente al surgimiento de la planificación regional a escala nacional.

Por un lado, se observa un cambio en la composición de las fuerzas sociales que sirven de apoyo principal a los gobiernos de algunos países. En tales casos los gobiernos no representan ya los intereses de los grupos urbano-industriales (o por lo menos no los representan con la misma intensidad que en el pasado inmediato) ni tampoco los de los grupos de propietarios rurales.7/ La base de apoyo se encuentra ahora más bien en los sectores del proletariado industrial y agrario así como en los grupos medios más intelectualizados y más a favor del cambio social. Por cierto que tal fue el caso de gobiernos como el de Frei en Chile, Torres en Bolivia, Velasco en Perú, Caldera en Venezuela y Torrijos en Panamá, entre otros.

Por otro lado, en la misma época comienza a cuestionarse el crecimiento económico como objetivo absoluto de los esfuerzos de desarrollo y empieza a privilegiarse el problema redistributivo o al menos, la redistribución comienza a ser percibida como compatible con el crecimiento. Esto está indisolublemente ligado al hecho anterior;

---

6/ Alan Gilbert en su libro Latin American Development (Penguin Books, 1974) afirma en este mismo sentido que el establecimiento de agencias de desarrollo regional en Chile, Brasil y Venezuela siguió de cerca a la elección de partidos políticos que habían estado asociados con la idea de descentralización administrativa y crecimiento regional. El autor se refiere al gobierno de Frei en Chile, de Kubitschek en Brasil y de Betancourt en Venezuela.

7/ Esta división es en muchos casos artificial.

/es decir,

es decir, las nuevas "clientelas" políticas reclaman una mayor participación en la distribución de los beneficios económicos, como también, una mayor participación en los procesos decisionales.

La respuesta gubernamental busca la canalización y la dispersión de estas presiones, a fin de desviarlas del aparato central del Estado; una forma de alcanzar tal objetivo es ofrecer una instancia intermedia - la regionalización y su aparato institucional - en donde se diluyan algunas reivindicaciones y se viabilicen otras.

Desde otro punto de vista y al amparo del clima "planificador" de la década de los sesenta, se buscan nuevas dimensiones a la gestión estatal que favorecen la profesionalización de la planificación regional (entre otras) y que crean las condiciones para un avance sustantivo en el conocimiento técnico de los problemas regionales. Esto llevó, por ejemplo, a verificar la importancia de <u>las relaciones interregionales</u> (tanto de dominación-dependencia como de flujos) en la explicación de la situación relativa de las distintas regiones de un país y condujo al convencimiento de que los problemas de una región en particular (o de varias) sólo podrían resolverse en el marco más amplio de los fenómenos que articulan a todo el sistema nacional de regiones.

Paralelamente, se deja sentir la influencia de la teoría y del análisis de sistemas sobre los planificadores regionales. Ello conduce a considerar a cada región como un sistema abierto inserto en un sistema mayor: el conjunto de regiones; con ello se privilegia más aún la cuestión de las relaciones interregionales y se diseñan <u>procesos</u> de planificación (inter) regional concebidos dentro del marco de la teoría general de sistemas. El ejemplo más conspicuo de esta tendencia es el conocido libro de Hilhorst (Hilhorst; 1971), así como - en menor medida - el texto de Chadwick (Chadwick; 1971).

Por supuesto que el cambio de escala que comienza a producirse en relación al alcance de la planificación regional en América Latina se alimenta también en la observación de las tendencias vigentes en

/esta misma

esta misma materia en algunos países europeos, notadamente Francia en primer término y los países socialistas en segundo.

El hecho es, como lo señala Alayev, que en 1965 la recién creada Oficina de Planificación Nacional de Chile, formula por primera vez en América Latina, una política nacional de desarrollo regional (Alayev, 1978), un ejemplo que pronto sería seguido por la mayoría de los países en los cuales el problema regional comienza a insinuarse como un asunto de carácter "nacional".

En el caso de la planificación regional a escala nacional o planificación interregional también es posible distinguir modalidades diversas, según cuáles sean los grupos que presionan a favor de estos esquemas y según sean los verdaderos intereses perseguidos, más allá de las simples etiquetas. El caso de Chile ilustra meridianamente bien este hecho: la política nacional de desarrollo regional sustentada en los gobiernos de Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) es completamente diferente de la actual, sin que esta última deje de ser una política nacional de desarrollo regional.8/

En algunos ejemplos de políticas nacionales de desarrollo regional la presión a favor de la implantación de un esquema de esta naturaleza se origina en las propias fuerzas sociales de la periferia, las que, como se indicó más atrás, a través de procesos políticos devienen en las principales fuerzas de apoyo de los gobiernos. Generalmente, los programas de desarrollo interregional originados de esta manera, buscan como objetivo principal la integración nacional. Chile y Perú constituyeron, en su época, tal vez los ejemplso más sobresalientes de esta modalidad. En otros casos, la política nacional de desarrollo regional es impulsada por el "centro" - como en muchos de los ejemplos intraregionales - con propósitos tales como poner en juego todos los recursos (naturales y humanos) potenciales del país a fin de acelerar al máximo su crecimiento o con objetivos

8/ Para una evaluación del caso chileno véase: Boisier, S. "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en Stöhr, W. y F. Taylor (eds.): Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, J. Wiley, (forthcoming).

/inspirados directamente

inspirados directamente en la doctrina de la seguridad nacional.9/ Más adelante se pasará revista a algunas de estas experiencias de planificación regional a escala nacional.

2.3 Implicaciones metodológicas del cambio

El paso de la planificación intraregional a la planificación interregional tuvo importantes implicaciones metodológicas.

En primer término hubo necesidad de construir marcos o modelos macroeconómicos en donde pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional. Gruchman ha usado la siguiente clasificación de los diversos macro-modelos cuantitativos ensayados en varios países: a) sistemas comprehensivos de proyecciones sectoriales y regionales; b) modelos de localización y atracción industrial à la Klaasen; c) modelos de programación interregional de inversiones, como los modelos de Rotterdam y Varsovia y; d) modelos comprehensivos de planificación regional indicativa (Francia) y normativa (países socialistas), (Gruchman, 1976).

La misma construcción de los modelos macroeconómicos impulsó - por el lado de la planificación regional - el diseño de procesos de planificación de niveles múltiples, buscando simultáneamente la identificación de procedimientos descentralizados de decisión (entre un organismo central de planificación regional y los correspondientes organismos regionales) y de un método capaz de garantizar la compatiblidad del conjunto de decisiones. Debe reconocerse que se avanzó mucho más desde la perspectiva sectorial que desde el punto de vista regional.10/ Puesto que el modelo de Rotterdam (Mennes, L., J. Tinbergen, G. Waardenburg, 1969) puede ser considerado como un modelo de programación regional integrado a un sistema de

9/ Chateau, J. Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Doc. de Trabajo Nº 75/78, 1978, Santiago de Chile.

10/ Los principios teóricos de la planificación de niveles múltiples se encuentran principalmente en Kornai (1967). Una amplia aplicación sectorial, al caso de México, se encuentra en Goreux y Manne (1973). Una proposición de aplicación regional se encuentra en Boisier (1976).

/planificación de

planificación de niveles múltiples, cabría señalar que en el caso de América Latina, sólo en México y Chile se intentó el desarrollo de la planificación de niveles múltiples con un componente regional (ODEPLAN, 1968; Carrillo-Arronte, 1970).

El mismo intento de construcción de modelos macro para la planificación regional generó una demanda nueva en términos de información estadística regional. Ello condujo al establecimiento de sistemas embrionarios de información regional que alcanzaron distintos grados de desarrollo en diversos países. En todo caso, la cuestión de la información para la planificación regional pasó a constituir un área preferente de estudio y de trabajo e impuso requerimientos metodológicos específicos para la generación y el procesamiento de la información regional.11/

Otra consecuencia metodológica del paso de la planificación intraregional a la planificación interregional consistió en un incremento paulatino en el grado de centralización con que se maneja el proceso de planificación regional, esto a pesar de la tendencia descentralizadora incorporada en la idea de la planificación de niveles múltiples y a pesar también, del declarado objetivo de utilizar el control del desarrollo regional como un instrumento de descentralización en la toma de decisiones. En cierta medida este proceso resultó inevitable si se tiene en cuenta que la concepción todavía vigente de desarrollo regional se inscribe completamente en los marcos del paradigma "del centro abajo". Adicionalmente, la escasez de equipos técnicos para dotar a cada región y el énfasis que la planificación interregional coloca en las cuestiones de coherencia y compatibilidad entre, por ejemplo, las distintas metas de crecimiento regional, condujeron inexorablemente al diseño de procesos altamente centralizados. El libro de Stöhr sobre planificación

11/ Véase por ejemplo: Kuklinski, A. R. (ed.) Regional Information and Regional Planning, Mouton Pb., The Hague, 1974.

/regional en

regional en América Latina es particularmente ilustrativo en este sentido. Otro autor hace el comentario siguiente: "Hasta ahora, la descentralización de la toma de decisiones apareció generalmente como un componente pasivo de las políticas de desarrollo regional. Esto significa que ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en la estructura social de las regiones, pero apenas se usó como un elemento activo o estratégico para el desarrollo regional o el cambio social. Primero, porque se sabe poco acerca de la relevancia de la delegación de la toma de decisiones para estimular el desarrollo socioeconómico. La segunda razón es que a menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, puede hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo de la autoridad central establecida" (Pichardo, 1976).

Esta situación ha terminado por crear no sólo frustración de parte de las comunidades regionales, sino que también una legítima contrareacción, que constituye uno de los elementos básicos de la crisis actual de la planificación regional.

Otro asunto importante desde el punto de vista metodológico se asocia al progresivo desarrollo de procesos estratégicos de planificación regional que acompañó al auge de la planificación regional a escala nacional, si bien ello no puede considerarse como exclusivo de este campo de planificación.

El concepto de "estrategia" se introdujo en la terminología y en la práctica del desarrollo regional latinoamericano por la vía de una interpretación simplista del concepto.12/ En efecto, se entendió el procedimiento estratégico no como un procedimiento de planificación estocástico en el cual la evaluación de alternativas

---

12/ Esto se observa muy claramente en los primeros documentos oficiales sobre planificación regional en Chile (v. gr. Estrategia para el desarrollo de la Región del Bio-Bio, ODEPLAN, 1966), en los cuales la estrategia resulta ser simplemente un plan cualitativo.

/y las

y las reacciones del "medio" juegan un papel determinante sino sólo como un artificio para soslayar la cuantificación supuestamente inherente a un plan, pero las estrategias siguieron siendo de naturaleza tan normativa como los planes más ortodojos.

No obstante la defectuosa introducción del concepto, la noción de una estrategia nacional de desarrollo regional continuó perfeccionándose como procedimiento alternativo al procedimiento normativo.13/ Este desarrollo estuvo asociado a un examen más sistemático de la teoría sustantiva en materia de desarrollo regional, examen revelador de algunas serias deficiencias existentes en este campo. La aplicación de un procedimiento estratégico requiere, como es claro, de una teoría positiva que permita identificar relaciones causales, pero es menos exigente en términos de una teoría normativa. La aplicación en cambio de un procedimiento normativo de planificación exige como condición la existencia de una teoría normativa; a su vez, la existencia de una teoría normativa presupone una teoría positiva bien estructurada y este no parece ser el caso del desarrollo (inter) regional. En efecto, en términos de la teoría positiva (sustantiva), existe un cuerpo parcial de conocimiento capaz de explicar cómo se estructura el espacio (básicamente las teorías de organización espacial de Lösch y Christaller), también existe un cuerpo parcial de conocimiento capaz de explicar los diferentes procesos de cambio de las estructuras espaciales (las así llamadas teorías del crecimiento regional), pero el conocimiento de cómo se vinculan ambos procesos es todavía incompleto 14/ y por tanto, resulta difícil hablar de una

---

13/ Véase: Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica: Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá, 1976.

14/ Parte de la dificultad reside - en el caso de América Latina - en la diferente validez de las teorías tradicionales de organización del espacio versus las teorías del crecimiento regional.

/teoría positiva

teoría positiva completa y por ende, de una teoría normativa. Frente a un conocimiento incompleto de cómo moldear la realidad, el procedimiento estratégico de planificación es claramente ventajoso desde el punto de vista del manejo del riesgo.

Estrategia o plan, en cualquier caso el intento de controlar todo el sistema de regiones condujo a la necesidad de establecer claramente las prioridades regionales, en virtud de la imposibilidad de destinar recursos significativos a todas las regiones. En general los criterios implícitos o explícitos (los menos) para conferir prioridades interregionales han sido eminentemente económicos y se ha buscado preferentemente una situación de equilibrio relativo entre el resguardo del crecimiento económico global y los objetivos de desconcentración y descentralización. En términos del lenguaje profesional, la mayoría de las estrategias se inclinó por una opción de "desconcentración concentrada" en una región o en unas pocas regiones.

Hay que observar que una estrategia de "desconcentración concentrada" inmersa en los moldes del paradigma "del centro abajo", descansa a lo menos en dos supuestos: primero, en la posibilidad de identificar subsistemas espaciales suficientemente diferenciados entre sí y segundo, en la posibilidad de reproducir, al interior de tales subsistemas, relaciones de dominación-dependencia similares a las observadas a nivel nacional, como forma de impulsar el crecimiento económico. A su turno, estos supuestos están indisolublemente ligados a toda la concepción del desarrollo polarizado. De manera que una consecuencia metodológica adicional del cambio de escala comentado consistió en una revitalización de los conceptos e instrumentos propios de la teoría del desarrollo polarizado.

Ello tuvo a su vez dos efectos. Por un lado, se produjo en América Latina un debate muy intenso y muy fructífero - a comienzos de la década del 70 - acerca de la validez de la teoría y de las

/estrategias de

estrategias de desarrollo polarizado.15/ En parte, es el resultado de este debate el que le permite a Alayev afirmar: "En este sentido, es posible confirmar, que ya existe una escuela teórica del desarrollo regional en América Latina ..." (Alayev; 1978, p. 102). Por otro lado, el énfasis en las cuestiones del desarrollo polarizado llevó a un examen más profundo y fructífero de las teorías de dominación y de colonialismo interno,16/ así como de los elementos que condicionan la movilidad interregional de los factores de producción,17/ toda vez que una estrategia nacional de desarrollo regional presupone una acción tendiente a modificar el patrón tradicional de movilidad espacial, el que, de acuerdo a Myrdal, sólo apoyaría aún más el proceso de concentración territorial histórico.

Tres elementos adicionales podrán agregarse para configurar el cuadro de los efectos metodológicos del paso de la planificación intraregional a la planificación interregional. Lógicamente, el cambio implicó una reducción en la importancia relativa de los procedimientos de planificación intraregional (un asunto sobre el cual se volverá más adelante). Paralelamente, el nivel de abstracción de las proposiciones de cambio regional aumentó considerablemente, un hecho que contribuyó al escaso impacto práctico de las políticas seguidas en varias oportunidades. Al mismo tiempo una serie de factores se conjugaron para generar lo que Coraggio ha denominado como el "vicio del espacialismo puro", es decir, una tendencia a considerar los fenómenos territoriales como autocontenidos, como un producto de si mismo.

---

15/ Este debate se encuentra contenido principalmente en: ILPES/ ILDIS (eds.) Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI, México, 1974 e ILPES: Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina, 2 vol. (mimeo), Santiago de Chile, 1978.

16/ Solari, A., R. Franco y J. Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1976.

17/ de Mattos, C., "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", en EURE, vol. II, Nº 6, Santiago de Chile, 1972.

## 3. Síntesis de algunas experiencias

En esta sección se presentarán - de manera muy resumida - algunas de las experiencias más aleccionadoras de planificación del desarrollo regional en América Latina, correspondientes tanto a la fase intra-regional como a la fase interregional.18/

### 3.1 El caso del Nordeste brasileño

Esta macroregión brasileña, que incluye nueve Estados, abarca 18 por ciento de la superficie del Brasil y contiene 30 por ciento de su población 19/ es una de las regiones más subdesarrolladas de América Latina. Su economía, típicamente primario-exportadora, se ha mantenido virtualmente en crisis desde el comienzo de la decadencia de la economía de la caña de azúcar, a fines del siglo XVII. Diversos ciclos de recuperación basados en nuevos productos de exportación (algodón, cacao, tabaco), auges esporádicos de la caña o el desarrollo de la economía ganadera, junto con la ampliación de las grandes áreas rurales dedicadas a cultivos de mera subsistencia y a las frecuentes sequías en el llamado sertao,20/ no han hecho más que mantener la región en estado de estancamiento y miseria generalizada, que la ha definido en el ámbito brasileño y latinoamericano como una típica "región-problema".

Los primeros intentos por aliviar los problemas crónicos del Nordeste se dirigieron a la regulación del abastecimiento de agua con el fin de poder enfrentar los períodos de sequía, que adquieren carácter catastrófico, sobre todo en las zonas de economía de

---

18/ Esta sección corresponde a parte del Capítulo III del documento del ILPES: Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina, Documento CPRD-B/19, Santiago de Chile, 1977.

19/ Es decir, aproximadamente 30 millones de habitantes (en 1970); una población superior a la de la República Argentina.

20/ Area interior, en la que se delimitó una zona crítica llamada "polígono das secas".

/subsistencia. Se

subsistencia. Se crearon organismos especializados 21/ que desarrollaron la infraestructura correspondiente (represas, canales de riego, etc.) en una fase que Hirschmann llamó críticamente como el "enfoque hidráulico".22/ En efecto, este tipo de medidas, aisladamente, no podían resolver el complejo problema del desarrollo integral, económico y social del Nordeste. En 1956, bajo el gobierno de Kubitschek, se encomendó a un grupo de trabajo 23/ la elaboración de un diagnóstico de los problemas del Nordeste, y de las grandes líneas de una estrategia de reformas. El trabajo de este grupo culminó con un informe presentado al Gobierno del Brasil por Celso Furtado en 1959, en el que se proponía un programa de acción.

La estrategia del GTDN planteaba que una política regional exitosa en el Nordeste presuponía profundos cambios político-institucionales y de las estructuras de poder en la región. Argumentaba también que el problema de esa región estaba relacionado con el desarrollo total del Brasil, y abogaba por un principio de equilibrio regional como objetivo nacional en sí, justificado por razones político-sociales más que de crecimiento económico global. Los principales puntos en que se basaba la estrategia propuesta eran:

a) industrialización, con acento en la ocupación y utilización de recursos locales; entre los proyectos se incluía la implantación de una acería y de industrias elaboradoras conexas, una planta de cemento y una de fertilizantes, todas localizadas en la zona costera densamente poblada; además, se preveía la modernización de la industria textil tradicional;

---

21/ Como el Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) y la Comissao para o Desenvolvimento do Vale do Sao Francisco (CDVSF).

22/ En Koch-Weser, Caio K., La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño, ILDIS, Estudios y Documentos, Núm. 22, Santiago, Chile, 1973.

23/ Grupo de trabajo para el desarrollo del Nordeste (GTDN).

/b) reestructuración de

b) reestructuración de la actividad agropecuaria en las regiones costeras húmedas y el valle del San Francisco, para diversificar y aumentar la oferta de alimentos a las ciudades en proceso de industrialización;

c) reestructuración de la actividad agropecuaria en las zonas secas interiores, para aumentar la productividad y reducir las áreas de economía de subsistencia; se preveía una especialización mayor en ganadería y cultivo del algodón;

d) colonización de las zonas lluviosas y boscosas vecinas a la Amazonia, para recibir mano de obra rural excedente.

Era condición decisiva para implementar esta estrategia el ataque simultáneo en varios frentes considerados esenciales.

Sobre la base de los planteamientos de Furtado se creó en 1959 la SUDENE, de la que fue su primer director. El Primer Plan Modelo suscitó amplio debate y oposición de los sectores más conservadores, pero fúe finalmente aprobado en 1961, con el apoyo de los sectores políticos reformadores. Este plan (1961-62) y su continuación, el Segundo Plan Modelo (1963-65), se vieron sin embargo modificados en su aplicación por las realidades políticas, que exigían evitar las medidas demasiado conflictivas; así, se modificó de manera importante el énfasis en las áreas de acción, limitando los programas de reforma agraria y dando prioridad a la infraestructura (carreteras, energía) y a la industrialización; para esto último se crearon los necesarios incentivos a la inversión de capitales nacionales en proyectos aprobados por la SUDENE.

En el Segundo Plan Modelo estos incentivos se ampliaron al capital extranjero,24/ manifestación ésta de la transición gradual a la que se llama segunda fase del modelo de desarrollo "hacia adentro".

La política de desarrollo de esa época, basada en una rápida industrialización substitutiva de importaciones, fue poco á poco

24/ Según el conocido artículo 34/18.

/perdiendo su

perdiendo su dinamismo inicial por diversas insuficiencias y desequilibrios en el desarrollo logrado; se agudizó la tendencia inflacionaria y se crearon situaciones de creciente tensión social que desembocaron en los cambios políticos de 1964.

En la nueva situación, y sin modificar formalmente sus funciones y objetivos, la SUDENE perdió gran parte de su influencia inicial en el desarrollo de la región, viéndose su peso político disminuido con la creación de organismos sectoriales independientes y competitivos con sus funciones de coordinación, y por su inclusión en un sistema de planificación y coordinación nacional, junto a otros organismos análogos creados para otras regiones.

El Tercer Plan Modelo (1966-68) y luego el Cuarto (1968-73) confirman la permanencia formal de los objetivos fundamentales de la SUDENE. Sin embargo, sus funciones reales quedaron limitadas al examen y aprobación de proyectos, en el marco de la política de incentivación industrial del artículo 34/18, esta política significó, a partir de 1965, un aumento considerable de las inversiones privadas en el Nordeste y el surgimiento de un parque industrial importante y de la más alta tecnología, con participación cada vez mayor del capital extranjero.

La devastadora sequía de 1970 y sus secuelas puso en evidencia la modestia de los resultados de la política parcial seguida por la SUDENE, hecho que se reflejaba, por lo demás, en las estadísticas - que mostraban un ininterrumpido éxodo rural hacia el centro-sur - y dramáticamente, en la proliferación de las favelas de los grandes centros metropolitanos. Un aspecto fundamental de estos resultados se relaciona con el tipo de industrialización que se verificó en la región. Esta se concentró casi exclusivamente en Recife y Salvador (los mayores centros metropolitanos regionales) y fue en general de gran densidad de capital, con poco efecto de empleo en la región, y especializada en la producción de bienes de consumo durables, bienes de capital y productos intermedios para la industria metalmecánica, lo que la vinculaba fundamentalmente al mercado del centro-sur

/(dada la

(dada la pequeñez de la demanda regional), es decir, se desarrolló con marcadas características de enclave. Simultáneamente, las estructuras agrarias del interior se mantuvieron prácticamente intactas y sus poblaciones rurales continuaron en situación de marginalidad.

Con posterioridad a 1970 se inició, como reacción a la sequía de ese año, un Programa de Integración Nacional (PIN) que involucraba la construcción de un sistema de carreteras de penetración de la Amazonia - incluyendo la llamada Carretera Transamazónica - y proyectos complementarios de colonización de dichas zonas, así como proyectos de riego en el Nordeste. A mediados de 1971 se programaron medidas de reforma y racionalización agraria en el Nordeste y Norte (PROTERRA), que posteriormente se limitaron a algunos Estados del Nordeste.

El proyecto de la transamazónica, en particular, adquirió carácter de tarea nacional y se presentó como la solución a los problemas nordestinos crónicos, por vía de la emigración masiva de mano de obra excedente hacia zonas de colonización que esta carretera abriría. En la práctica, sin embargo, las áreas técnicamente aptas para la agricultura resultaron ser circunscritas, siendo más amplias las apropiadas para la actividad pecuaria extensiva. El programa original de colonización - de instalar 600 000 personas en las nuevas tierras - aparecía ya como difícilmente factible, por lo dicho, como también por los enormes costos en infraestructura y asentamiento, las dificultades de adaptación de los nuevos pobladores a condiciones ecológicas difíciles, etc.

Actualmente se tiende a recalcar la importancia indudable del esfuerzo realizado en términos de la seguridad nacional, la explotación de extensos yacimientos de materias primas, y el desarrollo de la actividad pecuaria extensiva, para lo cual concurriría capital nacional y extranjero.

De otra parte, el proyecto de la Carretera Transamazónica es visto por los críticos como un intento más de establecer, mediante

/la colonización

la colonización de regiones despobladas, una válvula de escape para tensiones en el campo, y no como complemento de un real proceso de reforma agraria, en este caso en el Nordeste.

3.2 El caso de la Guayana venezolana

A comienzos de los años cincuenta, la Guayana era una región típica de lo que se ha denominado la "periferia virgen"; vasta en territorio, casi despoblada, con enormes recursos escasamente explotados, casi aislada físicamente y desvinculada económicamente de las regiones consolidadas del territorio nacional. A la economía de subsistencia, que ocupaba a casi toda su dispersa población, se agregó por esos años la única actividad económica de importancia en la región: la explotación, por compañías extranjeras, de dos grandes minas de hierro, El Pao y Cerro Bolívar. El sistema de transporte regional se reducía a ferrocarriles que unían dichas minas con el Orinoco, vía de salida del mineral hacia el exterior.

Como se adelantó más arriba, el desarrollo de la Guayana fue determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo. La economía de Venezuela, como es sabido, descansa en sus exportaciones de petróleo, actividad extrativa que hace uso intensivo de capital y que ocupa sólo un 2 por ciento de la fuerza de trabajo del país. Los ingresos provenientes del petróleo posibilitaron - en los años cincuenta - el desarrollo de una actividad industrial substitutiva de importaciones, que consistió fundamentalmente en armadurías de producto de consumo a base de piezas o insumos importados.

Este desarrollo se concentró naturalmente en Caracas y la región central inmediata, ventajosamente ubicadas en relación con los puertos de importación y el mercado consumidor principal.

Una alta tasa de crecimiento industrial (alrededor de 10 por ciento anual) y su dependencia de la capacidad importadora, indicaban que inevitablemente se llegaría a enfrentar problemas de balance de

/pagos, dado

pagos, dado el crecimiento relativamente lento (de un 2 o 3 por ciento anual) de los ingresos procedentes del petróleo. Esta situación presionaba hacia una ulterior sustitución de las importaciones de productos intermedios por bienes de fabricación nacional. De otra parte, podían preverse crecientes necesidades de energía en relación con la expansión industrial esperada.

El gobierno nacional, a comienzos de la década de 1950, tomó la decisión de construir una gran planta siderúrgica en Guayana, y de aprovechar el vasto potencial hidroeléctrico del Caroní, planes que fueron iniciados por la Corporación Venezolana de Fomento.

A fines del decenio, la necesidad de cambio estructural y diversificación de la producción industrial a nivel nacional se dejó sentir con fuerza: el Plan de la Nación 1960-65 lanzó un ambicioso programa de desarrollo industrial. En él se concedía especial prioridad a la producción - en Guayana - de energía eléctrica, acero, aluminio, hierro enriquecido, productos metal-mecánicos, pulpa de madera y productos químicos, para lo cual la región estaba abundantemente dotada de los recursos naturales necesarios.

El desarrollo de la Guayana venezolana constituyó, pues, una necesidad básica para el cumplimiento de los objetivos del Plan de la Nación 1960-65 y del desarrollo de la economía venezolana en el mediano y largo plazo. De aquí que, junto con iniciarse el Plan de la Nación, se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), organismo regional de desarrollo dotado de amplia autonomía de acción y encargado de ejecutar en la región los proyectos infraestructurales e industriales adecuados a sus recursos potenciales.

En 1960-65, la CVG, con participación de capitales públicos y privados, echó a andar un programa de Desarrollo de la Guayana, estableciendo metas de plazo corto (1960-65), mediano (1960-68) y largo (1960-80). En la fase de corto plazo, entró en producción la siderúrgica del Orinoco, industria clave del complejo industrial programado para la región. En la fase siguiente ya había cerca de

/80 proyectos

80 proyectos en construcción, tanto industriales, relacionados con el complejo, como de infraestructura energética (represa del Guri), vivienda, equipamiento urbano, etc. Para el largo plazo se establecieron metas "firmes", consistentes en la terminación o ampliación de proyectos ya comenzados o aprobados, y metas "potenciales", más ambiciosas, que incluían proyectos deseables y factibles, pero aún en etapa de evaluación o promoción.

La concepción estratégica que ha guiado la acción de la CVG ha sido la de establecer en dicha región - concretamente en Ciudad Guayana - un polo de desarrollo que incorporara la región y sus recursos a la economía nacional, a la vez que promoviera el desarrollo socioeconómico integral de Guayana; este polo debía representar un contrapeso a las fuerzas concentradoras de la región central (Caracas), y contribuir a una estructura espacial más equilibrada.

El importante esfuerzo realizado ha tenido efectos significativos en la estructura industrial venezolana, en la misma región, en términos de su mayor integración y peso económico dentro de la nación y de un fuerte crecimiento poblacional debido a migraciones hacia las nuevas fuentes de ocupación; en particular, hacia Ciudad Guayana, el nuevo centro dinámico regional, cuya población estimada para 1980 alcanzaría los 300 000 habitantes y un nivel metropolitano. Estos logros constituyen evidentemente un éxito en relación con algunos de los objetivos planteados. Evaluaciones recientes, sin embargo, han subrayado los aspectos negativos de este desarrollo y sus insuficiencias respecto de otros objetivos. Así, el desarrollo industrial se ha limitado fundamentalmente a las ramas básicas, elaboradoras de insumos para la industria del centro; no se ha logrado establecer un verdadero complejo industrial, con suficientes encadenamientos hacia adelante en la misma región, lo que le daría una relativa autonomía frente al centro y un crecimiento más autosustentado. Nuevamente se da el caso de un centro industrial en la periferia con

/carácter de

carácter de enclave, proveedor de los insumos que necesita el centro o el extranjero, pero incapaz de inducir un desarrollo industrial diversificado en la región.

Ciudad Guayana, con todo su crecimiento espectacular, no ha logrado la diversidad y estabilidad que caracterizan un centro metropolitano maduro; por el sesgo de su desarrollo industrial, las poblaciones inmigrantes no encuentran suficiente oferta de empleo, de modo que existe una masa de población flotante y condiciones de marginalidad urbana. Esto limita la capacidad de consumo del mercado regional y deprime en general la actividad en los sectores orientados a satisfacer las necesidades de la población local. Los efectos dinamizadores del polo sobre su región son, pues, muy limitados.

Debido a estas y otras insuficiencias se han creado varios conflictos sociales originados en la defraudación de las expectativas de las masas inmigrantes.

En suma, el plan Guayana parece no haber sido capaz de frenar la tendencia a la concentración del crecimiento industrial en la región central, ni ha conseguido reducir, en el caso de esta región, la gran diferencia de ingresos y niveles de vida que existe entre centro y periferia en Venezuela.

### 3.3 El caso de Chile

Chile es, tal vez, el primero de los países latinoamericanos que adoptaron e institucionalizaron un enfoque a escala nacional de la planificación regional, a partir de 1965. Por su configuración geográfica tan peculiar y la marcada división de su territorio en tres regiones ecológicas bien diferenciadas, que determinaron modalidades peculiares de ocupación y uso del espacio y de los recursos naturales, el problema regional en Chile asumió desde temprano formas agudas.

En el tercio central del país (entre La Serena y Puerto Montt), se concentran el suelo agrícola, el 90 por ciento de la población, la mayor parte de los centros urbanos (incluso las tres áreas metropolitanas) y el grueso de la actividad industrial. Es esta zona, por lo

/demás, la

demás, la que constituyó el Chile tradicional, de más antigua ocupación efectiva, a partir del cual se verificó un proceso de incorporación territorial hacia el norte y hacia el sur. Por sus condiciones geográficas y climáticas, el poblamiento de las dos zonas extremas fue escaso y la densidad de población en ellas se ha mantenido siempre baja.

La primera gran división cualitativa del espacio geoeconómico chileno, vinculada con un proceso de planificación del desarrollo territorial y regional, se hizo entre: a) una zona central, consolidada, y b) dos zonas extremas de colonización. Estas últimas corresponden a la periferia virgen, ya que sus recursos potenciales son aún poco conocidos y están poco explotados (salvo en lugares muy determinados).

El proceso de concentración espacial, que se inició, con la fase de industrialización sustitutiva por los años treinta a cuarenta, se verificó esencialmente en la zona central, donde se halla Santiago, el naciente polo nacional y la periferia tradicional formada por áreas agrícolas que dan origen al grueso de los migrantes.25/

Los primeros intentos de promoción del desarrollo regional en Chile fueron de carácter monoregional, en particular en relación con las dos zonas extremas, por preocupaciones geopolíticas y tendientes a fortalecer la integración de dichas zonas con el resto del país. Concretamente, se dieron facilidades de importación para dichas zonas (puertos libres de Arica y Punta Arenas), creándose en el extremo norte una Junta de Adelanto de Arica, cuya labor contribuyó al desarrollo en dicha ciudad de una industria de armaduría (automóviles, electrónica, etc.). Con ello no se abordaba, sin embargo, la parte fundamental del problema regional chileno, que se estaba gestando, como se dijo, en la zona central.

---

25/ Para apreciar el grado de concentración urbana alcanzado en dicha zona, nótese que en 1975 de sus aproximadamente 9 000 000 de habitantes, 3 000 000 vivían en el Gran Santiago y otro millón se distribuía por partes iguales entre el Gran Valparaíso y el Gran Concepción, las otras dos áreas metropolitanas del país.

/En 1965

En 1965 se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con una Subdirección de Planificación Regional; de ésta dependían las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN), una por cada una de las doce regiones en que se dividió el territorio (incluyendo la llamada Zona Metropolitana de Santiago).

La estrategia regional adoptada fue la de los polos y centros de desarrollo, jerarquizando en este sentido las capitales regionales establecidas al regionalizar el territorio. Así, fuera del polo nacional (Santiago), se establecen tres polos de alcance multiregional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción) y diez polos de orden regional; además, un número de focos de desarrollo intraregional, correspondientes a ciudades menores de influencia más local. Se distinguen también, entre los polos regionales, aquéllos de desarrollo fronterizo (Arica y Punta Arenas), en razón de su ubicación e importancia geopolítica.26/

Se asignaron prioridades también entre los centros de la jerarquía anterior en cuanto a la función de centros de desarrollo industrial. Así, en la periferia se atribuyó la primera prioridad para localización industrial a Antofagasta y Concepción y, en torno a Santiago a ciudades medianas y mediano-grandes (incluso el Gran Valparaíso), con miras a la desconcentración interna de centro.

Esta definición de un sistema de polos y centros de desarrollo no fue sin embargo, seguida de medidas consistentes de implementación, por lo que dicha definición no pasó, en los hechos, de un enunciado de metas espaciales de plazo indefinido. Se realizó, si, un intento serio de promover a Concepción como un polo de desarrollo (en el sentido que al término da Perroux), con resultados discutibles.

---

26/ Cabe destacar aquí que se utilizó en forma errada el término "polo" aplicándolo a centros que en realidad se les estaba asignando un rol de "lugares centrales" y que no tendrían la función dinámica implícita en el término consagrado por Perroux.

/Esta experiencia

Esta experiencia desconcentradora perdió impulso y prioridad, al menos en el mediano plazo, al centrar ODEPLAN su atención en la organización espacial de la llamada Macrozona Central (constituida por Santiago y las provincias circundantes), a partir de 1969. Se confirmaba así el hecho de que las fuerzas concentradoras inherentes al modelo vigente son realmente difíciles de revertir.

Durante el gobierno siguiente no se innovó en la regionalización existente, y ODEPLAN se preocupó en gran medida de problemas coyunturales. Sin embargo, se prestó atención a la definición de una estrategia de desarrollo territorial de largo plazo, que sirviera de marco de referencia a futuros planes anuales. Esta estrategia centró especialmente su atención en la zona central, para la que planteaba un proceso de desconcentración del desarrollo basado en la formación de "espacios integrados" (en oposición al carácter circunscrito de polos y centros), aspirando en el largo plazo a la configuración de un corredor de desarrollo, un espacio integrado casi continuo entre La Serena y Puerto Montt; este corredor se estructuraría en base a grandes centros industriales desconcentradores y a centros menores de integración intraregional. De la estructura espacial resultante de la aplicación de esta estrategia se desprendería una nueva regionalización del territorio, referida funcionalmente a la imagen espacial futura, más que a la realidad existente.

La estrategia más reciente no difiere demasiado de las anteriores en lo que concierne a la configuración espacial propuesta; da tal vez una atención mayor a las regiones extremas con el fin de reforzar la integración nacional. Ella sería aplicada a un nuevo marco regional preestablecido, basado en criterios en parte semejantes a los que guiaron la primera división regional del país (de 1965), y a una nueva organización institucional en cuya definición se ha puesto mucho énfasis. No es posible entrar aquí en mayores detalles, por cuanto se trata todavía de un proceso de definiciones que no ha concluido.

/Resumiendo, puede

Resumiendo, puede decirse que la experiencia chilena de planificación regional a escala nacional es rica en planteamientos y fundamentaciones diferenciadas ideológicamente, pero, por la misma discontinuidad del proceso político, y el período reducido de su acción (10 años), escasa en resultados apreciables. Por otra parte, siendo el objetivo de desconcentración contradictorio con las tendencias espontáneas propias del modelo de desarrollo que ha predominado con estos años, una implementación efectiva de un desarrollo regional más equilibrado habría requerido un manejo por parte del Estado de medios poderosos, capaces de modificar estas tendencias y orientar los procesos espaciales hacia las nuevas estructuras deseadas. Estos medios no estuvieron disponibles en medida suficiente, o no pudieron ser utilizados de manera efectiva.

3.4 El caso del Perú

La preocupación en el Perú por el desarrollo regional desigual del país es antigua. Pero sólo en 1965 surgieron los primeros intentos por parte del gobierno de abocarse a una planificación regional del desarrollo, dividiéndose el territorio en ocho regiones de planificación, y sólo a partir de los cambios políticos e institucionales de 1968 se inició la acción planificadora propiamente tal.

Al igual que en el caso de Chile (y de la mayoría de los países de Latinoamérica), existe en Perú una fundamental diferencia geográfica entre regiones naturales, y una base histórica - y en el Perú, también étnica - que ha determinado patrones diferentes de ocupación del territorio y de utilización de sus recursos, y ha servido de punto de partida para los procesos posteriores de estructuración del espacio de manera funcional para las fases del desarrollo por las que ha atravesado la economía peruana. Como se ha visto en América Latina en general, los modelos de desarrollo seguidos por estos países han sido crecientemente concentradores a partir de los años treinta, intensificándose aún más este proceso a partir de los últimos años del decenio de 1960 y comienzos del actual.

/La gran

La gran divisón natural del Perú es longitudinal, en forma paralela a la costa y hacia el interior. La zona de la Costa, desértica y surcada esporádicamente por valles fértiles en que se concentra la población, abarca un 10 por ciento del territorio nacional y contiene alrededor de 48 por ciento de la población del país 27/ incluye el área metropolitana Lima-Callao, y las principales ciudades de tamaño medio del país 28/ y es la parte más moderna, más urbanizada, e industrializada del país. La zona de la Sierra, por su parte, ocupa cerca de un 30 por ciento del territorio peruano y concentra algo más del 50 por ciento de la población nacional (unos 8 000 000 de habitantes), se trata de una zona montañosa y de valles abruptos donde los habitantes - casi en su totalidad quechuas y aimarás - subsisten sobre la base de una agricultura primitiva de baja productividad. El bajo nivel socioeconómico y la alta densidad rural de esta zona determinan crecientes corrientes migratorias hacia los centros urbanos costeros. La red urbana en esta zona es antigua y desarticulada, y depende de los centros costeros de mayor jerarquía.

La Selva, por último, corresponde a la parte amazónica del Perú, y, es una enorme zona casi deshabitada (2 por ciento de la población), que comprende alrededor del 60 por ciento del territorio nacional. Sus habitantes son en su mayoría silvícolas amazónicos, y los recursos potenciales de la zona son prácticamente desconocidos. Se desprende que los problemas de desarrollo regional del Perú se refieren, por una parte, a la incorporación de la Selva a la economía nacional, pero que los problemas más significativos, en términos sociales y culturales, se dan en los desniveles y contrastes de desarrollo que se manifiestan entre las crecientes concentraciones

---

27/ Que era de unos 15 000 000 de habitantes en 1975.

28/ De los 7 000 000 de habitantes de la Costa, unos 2 000 000 corresponden al área metropolitana de la capital.

/urbano-industriales

urbano-industriales de la Costa, y las áreas rurales tradicionales de la Sierra; y dentro de la Costa, en la creciente preponderancia y poder concentrador de actividades y población de la aglomeración Lima-Callao,29/ frente a otros centros hacia el norte y hacia el sur.

Sin embargo, es necesario, destacar como punto de partida para el análisis de las estrategias de desarrollo regional peruanas, que el modelo primario-exportador o de crecimiento hacia afuera perduró en Perú, por diversos motivos, prácticamente hasta fines de los años sesenta, sin perjuicio de que se hubiese iniciado ya en alguna medida el proceso de industrialización substitutiva. Esta industrialización relativamente más tardía hizo que el proceso de concentración de actividades y población en el área metropolitana de Lima, aunque intenso, no haya alcanzado su volumen potencial y se encuentra aún en fases iniciales; ello se refleja, por lo demás, en la tasa relativamente baja de urbanización y metropolización que presenta aún el Perú, y en las grandes masas rurales que todavía permanecen inmovilizadas y marginadas en la Sierra. Esta situación inicial sería favorable a un desarrollo regional más equilibrado, si el desarrollo industrial ulterior del Perú adoptara un modelo menos concentrador por sus características tecnológicas y dirigido a una demanda más masiva.

Por otra parte, Perú dispone desde 1962 de un sistema de planificación nacional. Se ocupa de los problemas del desarrollo espacial y regional la Dirección General de Planificación Regional, dependiente del Instituto Nacional de Planificación (INP).

Este organismo modificó un proyecto de regionalización de 1965 y en 1968 estableció cinco regiones de planificación: norte, centro, sur, oriente y Lima Metroplitana.30/ En cada región se

---

29/ Esta aglomeración ya concentra 60 por ciento del producto bruto industrial.

30/ Estas regiones cortan transversalmente el territorio, incorporando cada una partes de las tres zonas naturales del país; hacen excepción la región Oriente, ubicada exclusivamente en la Selva y Lima Metropolitana, que es exclusivamente urbana.

/estableció una

estableció una Oficina Regional de Planificación, dependiente de la Dirección General.

En 1968 se aprobó una Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo (a 1990), la que propone acelerar el crecimiento hacia adentro, aparentemente con características más distributivas, basado en la incorporación al mercado consumidor interno de grandes grupos hasta ahora marginados, especialmente en la Sierra. Ello va enmarcado en un proceso de reformas sociales tanto en el agro (reforma agraria) como en la industria (reforma del sistema de propiedad de la empresa).31/

En el aspecto regional, la estrategia plantea importantes cambios en la distribución de la población en el territorio, con un fuerte esfuerzo de colonización rural de la Costa y la Selva, a expensas del crecimiento vegetativo de las zonas sobresaturadas de la Sierra. A la vez, en cuanto al crecimiento urbano, propone la creación en el mediano plazo de polos de desarrollo o "centros de demanda compensatorios", para equilibrar la atracción de Lima y "Posibilitar la vida económica de cada región mediante el fortalecimiento de vínculos entre zonas de actividades complementarias". Para ciertas regiones de importancia mayor define ejes de desarrollo nacional, los que estarían constituidos por un número de centros urbano-industriales con funciones complementarias.

En suma, la actual estrategia espacial peruana plantea, desde el plano nacional, los siguientes elementos de dinamismo regional:

a) Polo nacional: la conurbación metropolitana Lima-Callao, en la región Lima Metropolitana.

b) Ejes de desarrollo nacional: el eje Chiclayo-Trujillo-Chimbote, en la región Norte y el eje Arequipa-Ilo-Tacna, en la región Sur.

c) Polos regionales: Pucallpa, en la región Centro e Iquitos en la región Oriente.

---

31/ Incluso la limitación de la participación del capital extranjero.

/Además de

Además de estos elementos estructuradores del espacio a escala nacional, en el nivel intraregional se definieron con más detalle centros polarizados complementarios destinados a integrar los espacios regionales, en particular la Sierra, a los correspondientes ejes o polos costeros.

La estrategia espacial del Perú se caracteriza, como se puede apreciar, por su acento en el desarrollo costero, en el que se ubican los principales elementos polarizadores y equilibradores del área metropolitana de Lima. La ocupación del interior amazónico, si bien se destaca en la estrategia global como uno de los objetivos nacionales de largo plazo, aparece relegada a segundo término, o a una fase ulterior.

Otro aspecto que merece destacarse es el uso del concepto estratégico de ejes de desarrollo, más flexible tácticamente, por cuanto permite la incorporación funcional de un grupo de centros a un espacio dinámico más amplio, cuyo efecto polarizador es más definido.

3.5 El caso de Panamá

La estrategia de desarrollo regional de Panamá es uno de los más recientes intentos de definir un esfuerzo de planificación del espacio a escala nacional en América Latina. Posee un interés especial porque se trata, por una parte, de uno de los países pequeños del continente, al que su posición geográfica y destino histórico han asignado el papel de corredor de tránsito internacional, hecho que ha sido central en su desarrollo como nación y en la estructuración de su espacio.

Por lo demás, en Panamá se hacen presentes todos los procesos y características espaciales comunes a la generalidad de los países latinoamericanos: una rápida urbanización, con las correspondientes migraciones desde las zonas rurales; un fuerte proceso de concentración espacial en un centro urbano polar y su área inmediata, y agudos desequilibrios espaciales del grado de bienestar, con la secuela natural de tensiones sociales y políticas.

/Esta concentración

Esta concentración espacial, que se desarrolla en torno al corredor de tránsito, no es, por otra parte, consecuencia de un dinamismo interno autosustentado, de un polo de desarrollo nacional, sino más bien efecto de un factor exógeno 32/ en otros términos, el modelo centro-periferia de desarrollo espacial se realiza en función de un centro que se ubica, fundamentalmente, fuera de la economía del país.

El resto de la nación no posee recursos naturales de importancia y está escasamente incorporado a la economía del centro. La economía panameña es muy abierta, y es escaso el desarrollo industrial. La población es predominantemente rural (60 por ciento) y muy dispersa, siendo muy pocos los centros de carácter propiamente urbanos. Ciudad de Panamá cuenta con 350 000 habitantes de un total nacional de 1 500 000.

Dado el tamaño del país, y cierto tamaño mínimo eficiente, que debe tener una región para su desarrollo integral, el territorio panameño se ha dividido, para efectos de la planificación del espacio, en pocas regiones de tamaño relativamente grande; concretamente en tres macroregiones: la Metropolitana, la Oriental y la Central-Occidental, esta última destinada a dividirse en dos a mediano plazo. 33/ La primera puede caracterizarse como urbanizada y dinámica, la segunda como de colonización y no desarrollada, y la tercera como consolidada y rezagada.

---

32/ En el fondo, el factor dinamizador de la economía panameña resulta ser la exportación de un recurso natural (desarrollo "hacia afuera"), este recurso es explotado por la inversión extranjera, utilizando tecnología con gran densidad de capital y con relativo efecto de ocupación local. En torno a este enclave se han concentrado otras actividades subsidiarias de origen nacional creando un "centro" de características muy especiales.

33/ De hecho, al publicar oficialmente el Gobierno la estrategia de desarrollo regional se procedió a esta división.

/Los objetivos

Los objetivos de largo plazo y mediano plazo del desarrollo espacial de Panamá se definen a partir de los objetivos generales del desarrollo nacional enunciados en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, y se visualizan en tres categorías complementarias entre sí.

a) Objetivos del sistema espacial, como son la integración física, económica, social y política y, la organización funcional del espacio;

b) objetivos nacionales regionalizados, como el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad nacional, la reducción del desempleo y la marginalidad, la más justa distribución del ingreso, la vigorización del desarrollo económico;

c) objetivos de largo plazo de cada región. Para la región Oriental, ellos son la colonización y reubicación de la población, la preservación ecológica y la incorporación de grupos indígenas; para la región Central-Occidental, el mejoramiento de la productividad agropecuaria, la reforma agraria, la estructuración del espacio rural, el mejoramiento del acceso rural urbano y la industrialización regional; y, finalmente, para la región Metropolitana, la reducción de la fricción del espacio y la complementación de las funciones urbanas.

La estrategia define principios-guías que establecen el marco de referencia para las políticas específicas de desarrollo regional. Estos principios son:

a) responsabilidad prioritaria del sector público en el esfuerzo de desarrollo regional,

b) prelación (en el mediano plazo) de la expansión de la actividad en los centros y áreas ya desarrolladas del interior, sobre la creación de nuesvas actividades en zonas aún no explotadas;

/c) prioridad (en

c) prioridad (en el mediano plazo) del desarrollo agropecuario y del medio rural sobre el industrial-urbano,

d) combinación de ayuda directa a las personas (áreas de miseria) con ayuda estatal al desarrollo de los lugares; y

e) aprovechamiento del esfuerzo de desarrollo regional para canalizar y fortalecer la participación popular.

Las políticas basadas en estos lineamientos estratégicos deberán conducir a cambios sustanciales de la estructura espacial de Panamá, la que, en el largo plazo llegaría a caracterizarse por los siguientes elementos urbanos (imagen-objetivo),

a) un eje de tránsito, que incluiría la zona Colón-Panamá (paralela al Canal) y se prolongaría desde la capital hacia el oeste, hasta la Chorrera; este eje se identifica con el polo nacional de desarrollo, que desempeña funciones diversificadas tanto industriales como de servicio. Corresponde a la región Metropolitana,

b) un eje peninsular de crecimiento, en la región Central-Occidental, que incluiría el centro industrial (potencial) Chitré-Los Santos y el vecino centro de servicios de Las Tablas;

c) un núcleo occidental de crecimiento, en el extremo occidental del país, en torno al centro industrial (potencial) y de servicios de David, incluiría varios centros menores dependientes;

d) tres centros de servicios (lugares centrales) existentes en zonas agropecuarias de la región Central-Occidental; y

e) un centro de servicios (potencial) en la región Oriental, aún no incorporada.

Todavía no es posible examinar las posibilidades de aplicación ni el acento que tendrían las políticas regionales en distintas fases de este proceso, y menos aún la medida en que los excedentes económicos generados en el eje de tránsito puedan ser desviados hacia la periferia. Todo ello dependerá, en parte, de las decisiones políticas, y de los medios de que disponga el gobierno para hacerlas efectivas,

/pero lo

pero lo que tendrá influencia decisiva será el modelo de desarrollo que se adopte, cuya lógica interna difícilmente podrá ser contrariada con medidas que no estén inscritas coherentemente en ella.

3.6 El caso de Bolivia

El inicio de la planificación económica en Bolivia se ubica en el año 1953, con la creación de la Comisión Nacional de Planeamiento, una de las primeras medidas de la Revolución de 1952. En 1962 se creó la Junta Nacional de Planeamiento, y sucesivas modificaciones al sistema llevaron a la creación de un Ministerio de Planeamiento y Coordinación (en 1970), y finalmente, al actual CONEPLAN, en 1972. Aunque en la estrategia de desarrollo de largo plazo (1971-1991) se abordaron por primera vez los problemas del desarrollo regional, sólo en esta última reorganización del sistema de planificación se oficializó expresamente un organismo encargado de los aspectos regionales: la Dirección de Planificación Regional, dependiente de la Secretaría de CONEPLAN.

Geográficamente, Bolivia, como Chile y Perú, presentan una división natural básica de su territorio en tres macroregiones que son la continuación hacia el sur y sudeste de dos de las tres regiones en que se divide el Perú. Estas son:

a) el Altiplano, que se inicia en el Perú alrededor del lago Titicaca, y que abarca 15 por ciento del territorio boliviano y contiene un 15 por ciento de su población. En él se encuentra La Paz, con unos 500 000 habitantes;

b) la Montaña, de estructura semejante a la Sierra peruana, con 30 por ciento del territorio y 65 por ciento de la población, y

c) los Llanos, región análoga a la Selva Peruana, pero más poblada en su parte meridional, comprende 55 por ciento del territorio nacional y apenas 20 por ciento de la población.

Esta división, que como en Perú no es sólo de carácter geográfico, coincide con estructuras sociales y económicas diferenciadas, y con un substrato étnico particular en cada una (aimará en el

/Altiplano, quechua

Altiplano, quechua en la Montaña e hispanizado en los Llanos). El Altiplano y la Montaña son consideradas regiones tradicionales, mientras los Llanos es región de colonización y ha adquirido recientemente ciertas características de modernidad y dinamismo, particularmente en la zona de Santa Cruz.

Por otra parte, el modelo de desarrollo primario-exportador ha persistido en Bolivia casi hasta nuestros días: el desarrollo industrial substitutivo de importaciones es relativamente incipiente, y hay a la vez un rápido avance del sector de los servicios, base del crecimiento urbano. Este último proceso ha sido demorado por la tardía y lenta industrialización, de modo que la tasa de urbanización de Bolivia es aún más baja que la del Perú. El sistema urbano, contrariamente a lo que sucede en Chile y Perú, es mucho más equilibrado entre sus centros mayores, como consecuencia del surgimiento de varios centros importantes ya en tiempo de la Colonia. La debilidad del proceso de industrialización substitutivo ha retardado el efecto concentrador espacial que acompaña y caracteriza a éste. Así, La Paz contiene sólo 10 por ciento de los 5 000 000 habitantes del país, y comparte su importancia con Cochabamba y Santa Cruz.

Por esta misma causa, en Bolivia las diferencias de desarrollo interregionales (medidas en términos del producto interno bruto per cápita) no se han agudizado tanto como en Chile o Perú. En cambio, el desequilibrio urbano-rural entre los ingresos per cápita es extremado (relación de 9:1), por la estructura económica menos desarrollada de Bolivia, donde la población rural representa 64 por ciento de la población total.

Esta estructura urbana incipiente y todavía relativamente equilibrada es, aún más en Bolivia que en Perú, una ventaja inicial para la planificación del futuro desarrollo espacial y regional, pues el proceso de urbanización puede todavía ser dirigido hacia una distribución espacial más equilibrada que la que se produciría espontáneamente si se perseverara en el modelo de desarrollo conservador vigente.

/Un primer

Un primer paso en los esfuerzos de planificación nacional del desarrollo regional en Bolivia fue la definición - en el marco de la estrategia del desarrollo 1971-91 - de cinco regiones de planificación. Esta regionalización fue posteriormente descartada, optándose por un enfoque de organización del espacio, más que de planificación de un sistema de regiones.

La estrategia de desarrollo espacial y regional planteada en 1971 para el largo plazo, estaba enmarcada en la decisión global de superar rápidamente la fase de desarrrollo hacia afuera y entrar en un proceso de desarrollo hacia adentro aprovechando el mercado potencial interno, que alcanza al 85 por ciento de la población. Es decir, el desarrollo industrial en esta nueva fase se orientaría al mercado masivo de bienes de consumo corrientes, más que hacia un mercado selectivo, de tamaño ínfimo en Bolivia, y se combinaría con una dinamización y diversificación de las exportaciones y una estructura productiva capaz de absorber grandes contingentes de mano de obra de origen rural, y de posibilitar una más amplia distribución del ingreso.

En el aspecto social se planteaba la expansión de la salud, la educación y los servicios sociales, lo que significaba también la extensión de su cobertura geográfica.

Estos objetivos generales se concretaban en planteamientos estratégicos sectoriales y en planteamientos regionales. Según estos últimos, además de la regionalización del territorio de que se ha hablado, habría una polarización del espacio económico mediante el establecimiento de polos de desarrollo industrial (concretamente en Santa Cruz, Oruro, Cochabamba y La Paz), polos agroindustriales (en Sucre y Tarija), centros agroindustriales y centros mineroindustriales, siendo estas dos últimas categorías de jerarquía menor.

El Plan Quinquenal 1972-1977 tiene la limitación de no presentar líneas de acción suficientemente explícitas referentes al desarrollo espacial y regional del país, pues fundamentalmente hace hincapié en

/las políticas

las políticas globales y sectoriales para el plazo considerado. Sin embargo, como hay conciencia de la importancia de los problemas regionales para el desarrollo de Bolivia, se dió comienzo en 1975 a la elaboración de una nueva estrategia espacial concordante con los actuales objetivos y orientaciones de la planificación económica global, en cuya preparación ha participado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se presentan aquí los lineamientos generales que fueron propuestos como base de dicha estrategia espacial.

En primer término, se plantea la necesidad de que las estrategias sectoriales y territoriales para el futuro inmediato - y en razón de restricciones en el balance de pagos - sean economizadoras de capital, si no se quiere agravar dicha situación. De aquí que la estrategia espacial que se defina deberá ser selectiva, y centrar la acción en áreas con claro potencial de crecimiento.

Se destaca el hecho que la estructura territorial de la economía boliviana se concentra en un área pequeña, constituida por el triángulo La Paz-Santa Cruz-Potosí, en el cual el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz detenta un poder económico preponderante. En este triángulo se halla localizada la mayor parte de los sectores productivos y de servicio, que generan la actividad y el ingreso del país; esta área contiene 90 por ciento de la capacidad instalada y de la población urbana del país. Por otra parte, Bolivia aparece como un mosaico de regiones desarticuladas entre sí, con escasas interdependencias funcionales y casi ninguna movilidad geográfica de los factores capital y trabajo. Esto se refleja en los desequilibrios de los factores productivos en las diversas regiones, lo que influye en la tecnología utilizada, en las diferencias de productividad entre regiones y en los desniveles socioeconómicos interregionales.

Se insiste, por lo tanto en la necesidad estratégica de lograr la integración de los subsistemas regionales en un todo nacional, eliminando las barreras sociales o culturales que la dificultan.

/Otro hecho

Otro hecho que se hace notar en cuanto a las tendencias recientes (entre 1962-71) de cambio espontáneo de la estructura espacial boliviana es que dos zonas muestran claro aumento de su participación en la actividad económica del país: Santa Cruz y Chuquisaca-Tarija; por otro lado, el área tradicional (en torno a La Paz-Cochabamba) ha perdido participación. Se subraya al respecto que es tarea de una política nacional de desarrollo regional el facilitar este impulso desconcentrador espontáneo eliminando impedimentos infraestructurales y otros.

Partiendo de cinco objetivos nacionales atingentes al desarrollo regional, y de cierto número de condiciones o requisitos que deben cumplir la estrategia y las políticas regionales para el logro de dichos objetivos, se han definido zonas prioritarias, cuyo desarrollo haría una contribución máxima al logro de los objetivos nacionales enunciados. Estos elementos espaciales prioritarios son los siguientes:

a) el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, con las áreas que forman su hinterland, por su actual dinamismo, y factores locacionales favorables y su efecto dinamizador potencial en las zonas circundantes (mineras y agropecuarias);

b) el eje La Paz-Oruro-Potosí-Tarija, con una conexión hasta Sucre, más su hinterland, por poseer una infraestructura urbana y caminera mínima que, mejorada, puede contribuir a acrecentar los avances recientes del sector agropecuario.

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

Una versión oficial, más actualizada de la situación de la planificación regional en Bolivia fue presentada por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación a la Primera Conferencia de Ministros

/y Jefes

y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas en 1977. Dicha versión aparece publicada en el Boletín de Planificación 4-5, del ILPES, 1978.

Los casos resumidos precedentemente son ilustrativos de la diversidad de experiencias de desarrollo regional a nivel latinoamericano, pero no agotan ni remotamente la totalidad de dicha experiencia.

El caso del Nordeste del Brasil ilustra con exactitud un tipo de desarrollo intraregional con características muy marcadas de dominación. El caso de la Guayana venezolana, por otro lado, ilustra con igual exactitud un desarrollo intraregional impulsado por el centro con fines de explotación de recursos naturales y energéticos.

Los ejemplos de Chile y Perú ponen de relieve intentos muy ambiciosos de planificación regional a escala nacional impulsados en el primer caso, por las fuerzas sociales de la periferia y por el propio centro en el segundo.

Panamá muestra el caso de un país pequeño de tamaño en el cual algunos conceptos tradicionales en materia de planificación regional son descartados precisamente en virtud del efecto del tamaño del país sobre su relevancia como instrumentos de desarrollo regional. Bolivia presenta - desde otro ángulo - un ejemplo ilustrativo de la tendencia actual en planificación regional en el sentido de dar mayor importancia a la estructura espacial y organizacional del país por sobre una estructura resultante de la imposición de una regionalización.

La particular conformación de la estructura espacial de Colombia, por completo atípica en términos de la región, confirió siempre a los esfuerzos de orientación del desarrollo regional en ese país un muy marcado acento urbano. Ello tiende a configurar un tipo de experiencia que es distinta de la registrada en la mayoría de los otros países latinoamericanos.

/4. Examen de

## 4. Examen de la experiencia: principales problemas

No son pocos los intentos de evaluación de la experiencia latinoamericana en el uso de políticas de desarrollo regional, si bien habría que señalar que la mayoría de los trabajos de evaluación son más que nada descripciones a nivel de toda la región o bien a nivel de países específicos,34/ sin un real contenido analítico.

En esta sección se intentará sacar a luz algunos de los principales problemas que han dificultado el logro de los objetivos buscados mediante la incorporación de la planificación regional en los sistemas de control del desarrollo económico. Para ello, puede ser de utilidad hacer una separación tan nítida como sea posible entre cuestiones de orden teórico, de orden metodológico y de orden operacional, admitiendo de inicio que tal separación no conduce necesariamente al establecimiento de categorías independientes.

### 4.1 Principales problemas de orden teórico

Al tocar el tema de los problemas "teóricos" enfrentados por la planificación del desarrollo regional en América Latina habría que distinguir entre los problemas propios de la base conceptual de la planificación regional (o sea, pertenecientes tanto a la teoría sustantiva como a la teoría de procedimientos) de aquellos de orden más general, pero no menos importantes, relacionados con la forma

---

34/ Para América Latina en su conjunto, los trabajos más ambiciosos son: Stöhr, W., Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972 (hay versión en inglés de Mouton Pb. The Hague), Gilbert, A.: Latinamerican Development: A Geographical Perspective, Penguin, 1974. Alayev, E., El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975, CEPAL, División de Desarrollo Económico, mimeo, 1978. Evaluaciones o descripciones generales por países son abundantes, entre ellas se encuentran los trabajos de Haddad para Brasil (Haddad, 1978), Jatobá también para Brasil (Jatobá 1978), Boisier para Chile (Boisier; forthcoming), Hilhorst para Perú (Hilhorst forthcoming), Unikel para México (Unikel 1978), Carrillo-Arronte también para México (Carrillo-Arronte, 1978), etc.

/como se

como se inserta la planificación regional en las proposiciones de cambio social y vinculados por tanto a una interpretación teórica de toda la sociedad y de sus procesos de cambio.

Desde este último punto de vista cabe preguntarse si los proyectos de cambio contenidos en las estrategias de desarrollo regional han sido funcionales o nó, es decir, si respondían o no a los intereses de los grupos que ejercían el control del Estado. Si no lo eran, ello habría reflejado una errónea interpretación del funcionamiento político de la sociedad.

El examen de la experiencia de algunos países latinoamericanos no permite responder tanativamente esta interrogante. Aún en aquellos casos en que el proyecto regional estuvo políticamente bien asentado, los problemas de corto plazo, coyunturales, creados en parte por el mismo planteamiento regional, terminaron por esterilizar los esfuerzos de la planificación regional. Se podrían desarrollar ejemplos como el de Chile durante el período 1964-1973 para ilustrar lo dicho.

En otros casos, el error fue más manifiesto y los planteamientos de desarrollo regional carecieron simplemente de viabilidad política.

Como lo señalan Solari, Franco, y Jutkowitz al comentar el conocido libro de Cibotti y Bardeci: "... De ahí llegan a la conclusión de que un problema básico está en la cuestión de la viabilidad política y social de los mismos (los planes). De nada sirve que el planificador incluya grandes proyectos como la reforma agraria u otros similares si no existen condiciones políticas para llevarlos a cabo. Esto subraya la importancia de estudiar cuidadosamente las condiciones políticas existentes, la distribución del poder, los grupos de presión, los intereses lesionados por tales o cuales aspectos del plan, etc. En palabras que los autores (Cibotti y Bardeci) no usan: si el plan es un proyecto político requiere de un diagnóstico político previo. De otro modo nada se sabe acerca de la factibilidad de los planes y la planificación puede convertirse en un ejercicio fútil de redactar documentos cuyas prescripciones jamás serán ejecutadas" (Solari, Franco y Jutkowitz; 1976, p. 605).

/Puesto que

Puesto que en las estrategias nacionales de desarrollo regional la alteración en las formas de captación de excedentes y la modificación subsecuente de la dirección de las transferencias interregionales atentaba en contra de una modalidad histórica de apropiación, una condición sine qua non de dichas estrategias debiera haber consistido en un diagnóstico político tal como el que se sugiere en la cita anterior. En verdad esto nunca se hizo. Se presumió simplemente, de una manera muy ingenua, que era suficiente el interés del Poder Ejecutivo en la formulación de estrategias de desarrollo regional para viabilizar el proceso. Se desconoció la estructura real de poder y sólo muy tarde descubrieron los planificadores regionales que su campo profesional ocultaba una verdadera Caja de Pandora.

A la luz de la experiencia ctual, tal vez si un ejemplo notable de funcionalismo político de la planificación regional - en el marco de los sistemas capitalistas latinoamericanos - sea el caso de Panamá; de todas maneras, en ese país habrá que observar el efecto que sobre los esfuerzos de desarrollo regional tendrá la nueva situación representada por la recuperación de la Zona del Canal.

De cualquier manera, un problema importante enfrentado por la planificación regional en América Latina ha sido su escaso grado de funcionalismo político. El socorrido argumento de "la falta de voluntad política para llevar adelante los planes", parece ser particularmente valedero en este caso.

¿Falta de voluntad política o falta de capacidad de convencimiento por parte de los planificadores regionales acerca del beneficio para el desarrollo de una economía capitalista de un esfuerzo regional? ¿No será que los propios planificadores regionales han sido poco exitosos en discurrir una demostración sustantiva de su necesidad, lo que implicaba analizar: a) la situación de subdesarrollo de las regiones; b) la necesidad del desarrollo y c) que solamente la planificación pueda asegurar esto último en países como los latinoamericanos?35/

---

35/ Solari, Franco y Jutkowtiz; op. cit., p. 586.

/Uno de

Uno de los mayores problemas teóricos en el campo de la planificación regional y uno de los que más ha contribuido a dificultar la toma de decisiones es el llamado "conflicto eficiencia-equidad". Como lo comenta Richardson en su reciente revisión del estado de la economía regional:

"El problema de política regional es concebido frecuentemente como implicando un 'trade-off' entre la eficiencia agregada de la economía y la equidad interregional. La tarea del diseñador de políticas consiste entonces en determinar las preferencias sociales (o las suyas propias) entre eficiencia y equidad y localizar el punto en la función de transformación (suponiendo que ello pueda hacerse) más consistente con tales preferencias" (Richardson; 1978).

Dejando de lado la ambigüedad con que se manejan los conceptos de eficiencia y equidad, el significado concreto del conflicto ha sido el siguiente: la asignación de recursos bajo un criterio de eficiencia significaría usar los recursos escasos de la economía en la expansión de aquellas actividades de mayor rentabilidad. Tales actividades se localizan preferentemente en regiones capitalizadas de manera que el criterio de eficiencia en nada ayuda a las regiones más pobres. Por otro lado, la asignación de recursos bajo un criterio de equidad significará usar los recursos precisamente en las regiones más retrasadas en donde el rendimiento es menor. En consecuencia, el criterio de equidad implicaría un costo social por la vía de una reducción del ritmo de crecimiento potencial de la economía.

Al examinar la manera cómo este problema ha sido tratado en las políticas de desarrollo regional del Brasil, Jotabá llega a afirmar que: "... su resolución (del conflicto), reside de todas formas en el plano político, no importando mucho el estado del arte, en este caso particular" (Jotabá; 1973). Esta posición, por cierto muy difundida, de remitir el problema a la esfera de las decisiones políticas, no parece muy promisoria, como tampoco parece serlo el intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos,

/funciones de

funciones de transformación que permitan - supuestamente - medir la "tasa de substitutión" entre eficiencia y equidad, como ha sido el camino seguido por Mera, por ejemplo (Mera; 1967). De acuerdo al análisis de Mera, el costo de la eficiencia en términos de equidad varía en función de la tasa de substitución posible entre factores productivos; cuanto más se acercan las funciones de producción regionales al tipo de función de coeficientes fijos, menor es el costo de un objetivo en términos del otro.

Entre ambas tendencias, relegar la cuestión completamente al plano político o tratar de medir el valor de transformación, crece la sospecha entre los especialistas de que la validez del conflicto está lejos de ser universal o general y que será posible encontrar más y más situaciones de compatibilidad.36/ Aparte del peso que podrían adquirir los criterios distributivistas y aparte del traslado del problema a un horizonte temporal muy amplio, hay otros ejemplos poco explorados de compatibilidad. En las palabras de Richardson: "Para resumir, si bien es innegable que el problema de 'trade-off' frecuentemente ocurre, hay situaciones en las cuales es posible sostener un argumento de eficiencia en las estrategias interregionales que persiguen la equidad. Los argumentos pueden incluir el logro de la eficiencia de largo plazo en vez de la de corto plazo, la maximización de la tasa social de retorno (tomando en cuenta las externalidades negativas en las regiones prósperas y las externalidades positivas en las regiones subdesarrolladas), explotando recursos ociosos inmóviles, reduciendo la inflación y minimizando la degradación del medio ambiente." (Richardson; 1978.)

En la discusión entre eficiencia y equidad (que en la práctica tiende a resolverse a favor de la eficiencia particularmente cuando la estrategia global está orientada a una rápida industrialización) ha quedado oculto un hecho singularmente importante que en no pocas oportunidades hace estéril la discusión, por lo menos en los términos

36/ Más allá de la solución dada por la versión elemental del modelo neoclásico (completa movilidad, ausencia de externalidades).

/en que

en que ella usualmente se plantea: la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la desigualdad en la distribución interregional del ingreso.

"Los juicios acerca de que la igualización del ingreso (inter) regional disminuirá la desigualdad total de ingresos deben también ser tratados con un grado similar de circunspección: Primero, la relación o la contribución de los diferenciales regionales de ingreso a la desigualdad total de los ingresos personales puede ser insignificante. La desigualdad económica se asocia principalmente con características personales y de otra especie, incluyendo edad, sexo, educación, ocupación, etc. En Brasil, en donde tanto la concentración del ingreso personal como las diferencias espaciales son marcadas, las variaciones de ingreso entre regiones no contribuyen substancialmente a la desigualdad total observada en la distribución personal del ingreso (Fishlow, 1972; Langoni, 1973). La desigualdad económica personal existente se mantendría aún si se lograra una completa igualación regional." (Gilbert; 1976, p. 124.)

En resumen, si bien el argumento a favor de la eficiencia ha pesado más que el argumento a favor de la equidad, en parte debido a que la formalización del conflicto ha descansado en construcciones neoclásicas, comienzan a surgir crecientes dudas en cuanto a su validez. De todas formas, es un hecho que la aplicación de estrategias de desarrollo regional se ha visto entrabada por ello. Es una tarea pendiente para los planificadores regionales demostrar o la compatibilidad entre crecimiento global (si ello siguiera siendo importante) y la reducción de los desequilibrios interregionales o la escasa incidencia de las desigualdades interregionales frente a las desigualdades interpersonales.

Otra cuestión teórica que ha dificultado la concepción y puesta en práctica de las estrategias regionales se asocia - como se se señaló más atrás - a la teoría del desarrollo polarizado. Como este asunto ha sido materia de un amplio debate público, no es necesario referirse

/a él

a él in extenso; de todas formas, una síntesis del problema es necesaria.

Casi sin excepción todas las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron o mostraron como fundamento de su racionalidad la teoría de los polos de crecimiento, las excepciones son Cuba y Panamá. Igualmente, casi sin excepción, lo que se hizo fue un intento de aplicación mecanicista a un determinado contexto (el latinoamericano) de una estrategia presumiblemente funcional a la situación regional de economías desarrolladas. No se investigaron los supuestos no siempre explícitos pero básicos del planteamiento original, tanto de carácter ideológico, pero principalmente tecnológico y se le atribuyó en consecuencia cierto carácter de "fórmula mágica de industrialización y desarrollo" a lo que después devino en una fórmula extremadamente restringida para promover el desarrollo regional. La idea de "polo de desarrollo" fue masificada hasta transformarse en bandera reivindicacionista de toda y cualquiera comunidad.

La situación actual del debate (en sus aspectos técnicos) debiera poder ser resumida de la manera siguiente:

a) la idea de introducir un elemento desestabilizador (un polo, industria motriz) en una región a fin de producir un crecimiento generalizado a toda la matriz de actividades regionales parece adecuada si y sólo si la región presenta una estructura económica suficientemente diversificada. Ello resulta del hecho - analíticamente demostrable - de ser el multiplicador regional (del empleo o del producto) directamente proporcional al grado de diversificación económica regional. Esto significa - como es lógico por lo demás atendiendo al contexto original de la teoría - que la estrategia de desarrollo polarizado resulta eficiente para dinamizar regiones <u>industriales diversificadas</u>, que, por una u otra razón, se encuentran en situación deprimida;

/b) para utilizar

b) para utilizar una estrategia de desarrollo polarizado a fin de promover el desarrollo de regiones con estructuras epecializadas, debe introducirse simultáneamente un conjunto de actividades que equivalen a crear en la región una matriz completa (o suficientemente completa) de relaciones inter-industriales. Pero ello implica una cuestión de escala, de uso masivo de recursos que limita por sí misma la aplicación y por supuesto la diseminación de tal estrategia. Cualquier otra alternativa conduce a generar enclaves.

Si se acepta lo anterior, quiere decir que se está lejos todavía de asistir, como se preguntaba Kamal Salih, al "funeral de la idea de los polos de crecimiento" (Salih; 1975). Simplemente habría que reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado es aplicable en condiciones muy particulares y restrictivas, pero que seguirá formando parte de las estrategias nacionales de desarrollo regional. En todo caso, constituyó uno de los problemas teóricos más serios de las estrategias formuladas en América Latina.

Ligada a la cuestión del desarrollo polarizado se encuentra toda la conceptualización centro-periferia y su uso en la estructuración de las estrategias de desarrollo regional.

Ya en 1966, John Friedmann escribía que debido a la emergencia histórica de relaciones centro-periferia al interior de los países, el problema regional, por primera vez, se colocaba como una cuestión de importancia nacional (Friedmann; 1966). El mismo autor indicaba tres características estructurales típicas del modelo centro-periferia a nivel nacional: i) una relación colonial 37/ ii) deterioro en los términos de intercambio y iii) presión política por parte de la periferia a fin de revertir las tendencias del modelo. Hilhorst ha hecho una síntesis de la teoría centro-periferia y la teoría de la dominación de Perroux (Hilhorst 1971).

---

37/ No necesariamente una relación de "colonialismo interno" del tipo planteado por Gonzalez Casanova sino más bien de "dominación".

/La teoría

La teoría "centro-periferia" forma parte indisoluble del pensamiento de la CEPAL y dado su valor explicativo y metodológico en el análisis de las relaciones entre países, siempre existió una tendencia a aplicar los mismos conceptos para el estudio de las relaciones entre regiones de un mismo país. En las palabras de Pinto: "ya que dentro de cada país, aunque con características originales, emergen problemas similares en los nexos entre sectores y unidades que absorben con ritmos dispares el progreso técnico y asimismo aprovechan en grado diverso sus rendimientos" (Pinto; 1965). Según Alayev, la transferencia del método de la escala internacional a la interregional se justifica por el hecho que la constructividad del método no se pierde, dado que a nivel nacional actuarían casi las mismas fuerzas y leyes que caracterizan al sistema centro-periférico mundial (Alayev; 1978).

La idea implícita - de que ciertos procesos y métodos pueden ser sometidos a una suerte de operación de scaling down sin perder sus características intrínsecas - es, por lo menos, sospechosa. Justamente ese es el tipo de idea central en el paradigma "del centro abajo" (Hansen; 1978). Debe reconocerse sin embargo, que parecen acumularse argumentos, tanto especulativos como empíricos, en favor de la validez positiva del modelo centro-periferia a nivel nacional.38/

Las características estructurales del modelo centro-periferia en su versión nacional reseñadas por Friedmann pueden ser replanteadas de una manera más concreta. Se requieren condiciones necesarias y

38/ Véase entre otros: di Filippo, A. y R. Bravo: Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina, CPRD-B/20, ILPES, Santiago de Chile, 1976; y Dunham, D. Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas, CPRD-C/40, ILPES, Santiago de Chile, 1977, y Baer, W. op. cit.

/suficientes para

suficientes para que el modelo centro-periferia tenga aplicabilidad como explicación del funcionamiento económico-espacial de un sistema regional. Las condiciones necesarias son: i) la generación de excedentes en la actividad económica de la periferia, particularmente de excedentes de comercio internacional; ii) la existencia de relaciones de dominación entre la periferia y uno o más centros; iii) una relación de intercambio desfavorable a la periferia en sus transacciones con el o los centros. La condición suficiente es la existencia de mecanismos de exacción y transferencia del excedente, lo que puede operar simplemente por la vía del sistema de precios o bien, mediante el efecto adverso sobre la periferia de políticas económicas nacionales.

Otro aspecto sobre el cual conviene llamar la atención al discutir todo el problema "centro-periferia" tiene que ver con las formas de propiedad de los recursos regionales. Es un hecho que cuanto mayor es el dominio extraregional sobre los recursos naturales y productivos, más expedito resulta el proceso de transferencia de excedentes de una región a otra. También contribuye a ello la diversidad que se observa en los patrones geográficos de distribución de las "plantas" y de las "sedes sociales" de las industrias y negocios.

El hecho notable es que a pesar de la relativamente abundante literatura sobre el tema y a pesar de la indiscutible influencia de la CEPAL sobre los planificadores latinoamericanos, una de las pocas estrategias de desarrollo regional que discute explícitamente el tema (para descartar el modelo en este caso) es la estrategia de Panamá, aparte del caso inicial de Venezuela. Esto ha constituido un problema, ya que una vez probada empíricamente la teoría en un caso dado, (o no del todo rechazada en un sentido popperiano) la estrategia que fluye es muy directa (polos de desarrollo, políticas de precios, etc.). En este sentido sería posible detectar más de una inconsistencia entre las proposiciones estratégicas planteadas

/en diversos

en diversos países y la real explicación teórica del funcionamiento espacial de esos mismos países.

Finalmente, otro problema teórico que no ha sido adecuadamente resuelto en este campo es el problema del tamaño de los países y de la adecuación o nó del instrumental de la planificación regional a países de reducido tamaño geográfico. Lo usual ha sido, otra vez, aplicar indiscriminadamente los mismos conceptos e instrumentos independientemente del tamaño (y de los efectos del tamaño) de cada país.

Gran parte de la teorización y de la práctica de la planificación regional o espacial está basada en el presente en el concepto de grandes espacios y en la posibilidad de reproducir en espacios subnacionales suficientemente diferenciados, las estructuras y el modo de funcionamiento que caracterizan las relaciones entre el centro y la periferia nacional. Queda abierta la posibilidad sin embargo que el arsenal analítico desarrollado sobre tales bases no sea por completo aplicable al caso de los países pequeños, en donde la fricción espacial juega un rol diferente o, en el caso de regiones de pequeño tamaño.

Esto ha sido escasamente explorado, lo que resulta paradojal si se considera que la planificación regional desciende en línea directa de la economía espcial, cuyo desarrollo obedeció en parte a una reacción frente al a-espacialismo de la teoría económica tradicional.

4.2 Principales problemas de orden metodológico

Los problemas metodológicos se refieren a uno de los elementos que tipifican la existencia de una situación de planificación económica según se reseñó en las páginas iniciales de este documento. Este elemento es el proceso de planificación o el procedimiento de planificación.

¿Existe un proceso o procedimiento de planificación regional? La respuesta es afirmativa en términos generales si se acepta la tesis de Hilhorst por ejemplo, en el sentido de que un proceso de

/planificación queda

planificación queda definido por tres etapas: i) la especificación de objetivos; ii) la selección de instrumentos y; iii) el uso de los instrumentos (Hilhorst; 1971).

El planteamiento de hilhorst está sobresimplificado sin embargo. En efecto, en el caso de la planificación regional, tal como se la entiende hoy día, deben distinguirse dos niveles de procedimiento jerárquicamente dependientes; el proceso de planificación interregional y el proceso de planificación intraregional en el marco del anterior. Ambos procesos son dependientes, pero diferentes toda vez que las etapas que los conforman no son necesariamente iguales en contenido y/o en su prioridad relativa.

La articulación entre ambos saca a luz el primero de los problemas metodológicos detectables en la experiencia de planificación regional en América Latina. ¿Qué tipo de procedimiento debe seguirse para planificar el desarrollo de una región en el contexto de un plan interregional de desarrollo?

Toda vez que la reducción a escala del procedimiento interregional es fácilmente criticable en este caso, una posible respuesta se encuentra en destacar la naturaleza esencialmente estratégica y política - en el sentido de negociación política - del procedimiento intraregional,39/ lo que lleva al diseño de un proceso radicalmente distinto del tradicional y al mismo tiempo suficientemente interconectado con el proceso interregional. Este tipo de proposición se inscribe dentro del movimiento actual de revisión de la teoría y la práctica de la planificación regional en todo el mundo (Friedmann y Douglas, 1975; Stöhr y Totdling, 1977; Coraggio, 1978).

La ausencia de un procedimiento adecuado de planificación intraregional produjo alguno de los efectos siguientes: o los planes

39/ Boisier, S., "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?", Revista de la CEPAL, Nº 7, 1979.

/nacionales de

nacionales de desarrollo regional no llegaron simplemente a plantear su composición intraregional o bien, se formularon planes intraregionales divorciados del plan nacional, generalmente con una metodología propia más de la planificación global que de la planificación regional.

Otro problema general de orden metodológico se aprecia en la falta de una integración formal y de fondo entre la estrategia o el plan de desarrollo regional y el correspondiente plan global. Este hecho obedeció a numerosas causas, fundamentalmente a la diferencia en formación profesional entre planificadores globales y regionales y al notable desnivel analítico de las proposiciones globales y regionales. Al paso que los planificadores globales, respaldados por toda la capacidad de formalización del análisis económico, estaban en condiciones de plantear respuestas concretas a preguntas tan básicas como cuánto invertir, cuánto puede endeudarse el país, cuál puede ser el alza probable de precios, etc., etc., los planificadores regionales estaban en cierta medida obligados a moverse en un plano muy discursivo, vago y de muy largo plazo.

Focalizando ahora la atención en el procedimiento mismo de la planificación interregional, podrían formularse observaciones metodológicas a cada una de las etapas del proceso. Para los efectos de este análisis resulta suficiente sin embargo destacar dos asuntos.

En primer término cabe hacer algunos comentarios breves sobre los diagnósticos regionales.

En numerosas oportunidades se ha señalado el hecho de que la mayoría de los diagnósticos regionales preparados en América Latina han constituido sendas piezas descriptivas, pero con una dimensión positiva o interpretativa muy escasa. Si se carece de una interpretación, resulta imposible establecer relaciones de causalidad en relación a los hechos descritos o si ello se hace, es el resultado de la intuición y no de la planificación. A su turno, la incapacidad para establecer relaciones de causalidad impide identificar políticas o bien las políticas resultan dirigidas más bien a los efectos aparentes que a las causas.

/Esta pobreza

Esta pobreza interpretativa de los diagnósticos debe ser atribuida principalmente al estado todavía embrionario de las teorías del desarrollo regional y en segundo término, a la dificultad (más aparente que real en todo caso) de cuantificación y de formalización de los fenómenos regionales, producto a su vez de la escasez de información estadística y de técnicas apropiadas.

En segundo término se anotan algunas observaciones en relación a los objetivos planteados usualmente a nivel de la planificación regional.

Surgen acá dos asuntos. Por un lado la mayor complejidad del proceso de establecimiento de objetivos en el caso de la planificación regional cuando se compara esto con, por ejemplo, la planificación global. Esta mayor complejidad deriva del hecho de trabajar simultáneamente con tres sujetos de planificación: cada región, el sistema multiregional y el espacio nacional. A su vez ello plantea de partida complejos problemas de compatibilidad. Por otro lado y dejando fuera por el momento la distinción anterior, el problema fundamental en relación a los objetivos regionales ha sido precisamente su falta de coherencia con los objetivos globales. No debe confundirse esto necesariamente con la cuestión de la funcionalidad política mencionada en la sección anterior porque aún cuando haya existido tal funcionalidad, todavía subsiste el problema de la coherencia, más allá incluso del asunto "eficiencia-equidad".

Por ejemplo, ¿es coherente el objetivo global de estabilidad con un objetivo regional como acelerar la industrialización de tal o cual región?

El ejercicio de verificar la consistencia de objetivos regionales y globales rara vez se ha hecho. Una excepción notable se observa en Bolivia, en donde el equipo de asesores de Naciones Unidas (Proyecto PODERBO) realizó a comienzos de la década actual un examen de esta naturaleza como parte de la tarea de formular una estrategia de desarrollo regional de largo plazo.

/Obviamente si

Obviamente si tal examen no se realiza, las probabilidades de generar políticas contradictorias se elevan considerablemente y las posibilidades de incorporar los objetivos regionales en los planes generales de desarrollo se minimizan, aunque no sea más que por el natural recelo de los planificadores globales (para los cuales el análisis de consistencia de objetivos es casi rutinario) frente a proposiciones no del todo evaluadas.

Adicionalmente y para terminar con este examen sumario de algunos problemas metodológicos cabe también destacar el considerable retraso de las técnicas de evaluación de proyectos con criterios regionales, una cuestión que ha impedido defender la racionalidad de no pocas proposiciones regionales.

4.3 Principales problemas de orden operacional

Los problemas de orden operacional se refieren a la puesta en marcha o implementación de las estrategias de desarrollo regional.

Necesariamente habrá que señalar a la propia regionalización como el principal problema de implementación. Los problemas derivados de los intentos de validar una regionalización dada se han asociado a dos hechos: la artificialidad de algunas propuestas y, las repercusiones políticas de una regionalización.

En relación a lo primero, se hace necesario recordar que en gran medida, la definición regional en América Latina (a lo menos durante las dos últimas décadas) fue una tarea prioritaria de los planificadores regionales, economistas y economicistas las más de las veces. Las regiones definidas resultaron en algunos casos, verdaderos artefactos, sin una correspondencia real con las fuerzas sociales y con los lazos de lealtad preexistentes. Se desconoció la multifacética naturaleza de una región - desde espacio contínuo diferenciado hasta conciencia colectiva de ser y pertenecer a un lugar.

Naturalmente que el intento de encajar una realidad social y política caracterizada por fuertes sentimientos de pertenencia,

/asociación e

asociación e identidad en categorías geográficas construidas sobre bases puramente económicas generó resistencias políticas y sociales que terminaron por esterilizar el proyecto de regionalización. Tal fue el caso de Chile en algunas regiones del Norte y del Sur durante el período 1964-1970 como también el caso de Ecuador en relación a la provincia de Chimborazo en fecha más reciente.

En algunas oportunidades, el "localismo" resulta una fuerza tan poderosa que cualquier intento de regionalización que trate de racionalizar la estructura de las relaciones espaciales está de antemano condenado al fracaso. Tal parece ser en alguna medida el caso de Bolivia. Como se desprende de la síntesis de ese país presentada más atrás, la proposición estratégica en Bolivia prácticamente evita la cuestión de la regionalización, favoreciendo un enfoque completamente espacial y de fortalecimiento institucional en sus planteamientos.

A veces, como es el caso de Guatemala, se opta por la línea de menor resistencia y se adopta, para fines de planificación regional, una regionalización sectorial en uso, la del sector agropecuario en este ejemplo.

Es interesante en este contexto reproducir parte de los comentarios de Alayev sobre lo ocurrido en América Latina entre 1950 y 1975:

"En el año 1950 los 19 países latinoamericanos se dividían en 357 unidades territoriales administrativas del primer rango. De aquellas, 326 unidades pertenecían, según su grado de autonomía, a lo que llamamos de 'Primera clase' (estados, provincias, departamentos) y 31 pertenecían a lo que llamamos de 'Segunda clase', gobernadas directamente por el gobierno central con un estatuto específico (territorios, intendencias, comisarías, comarcas). Alrededor de los años 1970-1975 el número total de las jurisdicciones del primer rango aumentó hasta 374, o unas 17 unidades más; es notorio que el número de las unidades de segunda clase disminuyó en

/11, contando

11, contando sólo 20 unidades, mientras las de primera clase crecieron en 28 hasta 354 unidades.

"Si medimos el procentaje de población afectada por los cambios administrativos (aquella que ha cambiado su 'estatuto', pasando de una clase a otra, o ha cambiado su subordinación de un centro administrativo a otro) resulta que este indicador será:

| | |
|---|---|
| en Brasil y Honduras | 0,8% |
| en Ecuador | 0,9% |
| en Nicaragua | 1,6% |
| en Argentina | 5,9% |
| en República Dominicana | 10,6% |
| en Colombia | 12,3% |
| en Haití | 26,9% |

Se ve que, excluyendo a Haití, cuyo ejemplo es de poca importancia, en los demás siete países la magnitud de las reformas administrativas en la reorganización del territorio era modesta; en 10 países, como ya se ha dicho, los sistemas administrativos permanecían intactos durante todo el período - con una notable excepción en el caso chileno, del cual hablaremos más adelante.

"Esta poca movilidad de los sistemas administrativos latinoamericanos (los cambios mencionados tocaron sólo 2,6 por ciento de la población continental) exige una investigación especial; limitémonos concluyendo que, junto con la tradición centralizadora existe también una tradición conservadora en el ámbito de la división administrativa.

"Basándonos en los materiales del II Seminario Latinoamericano sobre Regionalización y en el estudio analítico del Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL, añadiendo además otras observaciones, podemos delinear el cuadro siguiente:

/País

| País | Número de Jurisdicciones administrativas 1950 | 1975 | Número de las regiones identificadas para los fines de planificación |
|---|---|---|---|
| Argentina | 25 | 24 | 6 y 8 |
| Brasil | 26 | 27 | 5 |
| Colombia | 25 | 30 | 6 |
| Ecuador | 18 | 20 | 5 |
| Guatemala | 22 | 22 | 4 |
| Haití | 5 | 9 | 4 |
| Honduras | 17 | 18 | 10 |
| México | 32 | 32 | 10 |
| Panamá | 9 | 9 | 4 |
| Perú | 24 | 24 | 5 |
| República Dominicana | 21 | 27 | 3 |
| Venezuela | 23 | 23 | 8 |

"En promedio, una región del plan corresponde a 3-4 regiones administrativas. Pero, ¿corresponde? ¿Existe la correspondencia entre ambos sistemas - o, como se llama, congruencia? La congruencia, cuando a una región del sistema de planificación corresponda al número entero de las regiones administrativas y los límites exteriores de la primera y de las últimas territorialmente coincidan - existe en 6 países (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Haití, Panamá). En los demás países los sistemas territoriales del plan son completa o parcialmente incongruentes con los sistemas administrativos. Este hecho extraña más aún si notamos que teóricamente la necesidad de la congruencia regional ya hace mucho que ha sido comprobada, tanto fuera como dentro de América Latina. Parece que la mayoría de los países de continente necesita una reforma administrativa territorial más radical. Tomando en cuenta que una amplia gama de las acciones (programas de salud, de educación, de vivienda, sistema presupuestario, colección de los datos estadísticos, etc.) se desarrolla a través de las unidades administrativas, vale concluir, que la conservación de la incongruencia genera discrepancia entre las acciones económicas y demás acciones del gobierno.

/Al parecer

"Al parecer la regionalización en los países latinoamericanos seguirá el esquema siguiente: primero, se crearán y estabilizarán las regiones de planificación; segundo, el sistema administrativo se hará congruente con el sistema de planificación; por fin, las regiones económicas serán dotadas de los poderes y funciones de las unidades administrativas del primer rango en muchos casos, especialmente en los países de gran tamaño, las antiguas unidades no desaparecerán, siendo un nivel jerárquicamente intermedio entre las nuevas unidades grandes y los municipios, cuya fragmentación necesariamente seguirá más adelante." (Alayev op. cit.)

Ahora, por otro lado, el intento de introducir una regionalización administrativa claramente significaba alterar el patrón de distribución del poder dentro del aparato de la administración interior y de la administración pública de cada país. Esto generó resistencias políticas en dos planos: por parte del resto de las instituciones del sector público y por parte de las autoridades administrativas (intendentes, gobernadores, alcaldes, etc.).

En todos los casos, ha sido difícil readecuar tanto la administración pública como la administración interior a las nuevas estructuras propuestas por las estrategias de desarrollo regional; poco ayudó a ello la posición relativamente inflexible de los propios planificadores regionales.

Chile representa en este sentido un ejemplo de imposición autoritaria, pero indudablemente efectiva, de una regionalización con fines de modificación del regimen de administración interior más que con propósitos de planificación. Venezuela, en el otro extremo, puede citarse como un caso en que una flexible negociación política logra asentar un proyecto de regionalización.

Aparte del problema operacional planteado por los propios intentos de regionalización, las estrategias de desarrollo regional sufrieron principalmente de la falta de continuidad en la aplicación

/de las

de las políticas y de la escasez de equipos técnicos en un número suficiente como para dotar a cada una de las administraciones regionales propuestas.

La falta de continuidad, manifestada en frecuentes cambios de prioridades regionales, ha obedecido a varios factores, entre otros, a la ausencia de una instancia supra-ministerial (al estilo de un Consejo de Ministros para el desarrollo regional) capaz de sobreponerse a los vaivenes de la política contingente y capaz en consecuencia de adoptar decisiones políticas de largo plazo. Aún cuando tiene un cierto sabor a escapismo, es un hecho que la modificación de los patrones vigentes de desarrollo regional constituye una tarea con resultados de largo plazo, pero no por ello menos imperiosa ahora.

/5. El papel

## 5. El papel de la planificación regional en América Latina durante la próxima década

Las secciones anteriores de este documento pueden haber dejado una impresión relativamente pobre en relación al desempeño de la planificación regional en América Latina. Un juicio como ese resultaría parcial, porque si bien es cierto que se han destacado los "problemas" de la experiencia regional, no es menos cierto que se esta lejos de descartar los esfuerzos de desarrollo y planificación regional. Bien por el contrario, hoy día se percibe no sólo un interés renovado por el tema sino que se intenta en varios países incorporar algunos aspectos del desarrollo regional en las propias Cartas Constitucionales. Las Naciones Unidas asimismo, mantienen actualmente programas estables de cooperación técnica en este campo en por lo menos cinco países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela, Ecuador), un hecho que revela el interés de los gobiernos por incorporar la dimensión regional en sus planes de desarrollo.

La cuestión regional puede ser vista desde tres ángulos complementarios en función de su relación con los grandes problemas nacionales.

Primero, como una cuestión de adecuación o funcionalidad entre la organización del espacio 40/ y el modelo global de desarrollo. No toda organización del espacio es igualmente eficiente frente a diferentes modelos (o estilos) de desarrollo. Por ejemplo, un espacio organizado de una manera altamente concentrada coloca impedimentos adicionales frente a una estrategia o un modelo de desarrollo "hacia adentro" si bien por otro lado podría resultar una eficiente forma de organización en relación a un modelo de desarrollo "hacia

40/ La organización espacial se refiere a la estructura (en un momento dado) de los asentamientos humanos, los asentamientos de producción, la red de conexión entre ellos y los flujos de recursos, personas y bienes que se verifican en tal estructura.

/afuera". Un

afuera". Un sistema de centros urbanos caracterizado por un elevado grado de primacía y fuerte discontinuidad urbano-rural es un escollo para objetivos tales como la integración nacional, la equidad social, etc., en virtud de los obstáculos a la difusión espacial que tal sistema implica. La forma como se manejan las relaciones entre el desarrollo económico y la organización del espacio da lugar a dos enfoques y prácticas de la planificación regional: la planificación regional adaptativa y la planificación regional de desarrollo, según lo discute Hermansen (Hermansen:, 1970).

Segundo, como una cuestión de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales. Como se comentó en páginas precedentes, la heterogeneidad estructural tiene una dimensión geográfica o territorial y por tanto la aplicación de políticas de tipo homogéneo o no discriminatorio o bien deja fuera de su alcance a determinados grupos focales localizados o bien tiende a empeorar la situación relativa de las regiones menos desarrolladas.

Tercero, como una cuestión de distribución del poder, particularmente dentro del sistema de administración pública. Esto es lo que confiere una dimensión eminentemente política a la planificación regional en la medida en que se busque el establecimiento de una sociedad con un relativo equilibrio de poder. En tal caso, parte del proceso de distribución de poder pasa por una amplia gama de organizaciones de tipo territorial así como también por una serie de niveles jerárquicos de autoridad territorialmente establecidas.

El tipo de consideraciones anteriores justifica por así decirlo el establecimiento de un nivel de planificación regional en los sistemas de administración del desarrollo. En las secciones siguientes se planteará - a manera de tesis - la contribución que la planificación regional debería estar en condiciones de hacer en relación al desarrollo económico, social y político de América Latina en el futuro inmediato y mediato.

/5.1 Desarrollo regional

5.1 Desarrollo regional y desarrollo económico

Ante la pregunta de cuál es la relación entre desarrollo regional y desarrollo económico, la respuesta puede ser obvia y simplista, toda vez que ningún autor o especialista pondría en duda la afirmación de que el desarrollo económico debe ser entendido como un proceso socialmente incluyente y no excluyente y si se postula paralelamente que el desarrollo regional se dirige preferentemente a la incorporación de áreas y/o poblaciones en situaciones de rezago relativo, la relación entre ambas sólo podría ser de asociación positiva.

Pero un asunto es aceptar una asociación positiva en términos genéricos y otro completamente diferente es demostrar que no puede lograrse el desarrollo económico sin un proceso previo o paralelo de desarrollo regional. En lo que sigue se seguirá un camino algo menos ambicioso y se tratará de mostrar la relación entre el desarrollo regional y ciertos temas o aspectos usualmente considerados como centrales en relación al desarrollo económico.

El crecimiento económico - incremento sostenido de la capacidad productiva de una economía - está, como es de sobre conocido, asociado a la inversión (así como a otros factores tales como la innovación tecnológica, calidad de los recursos humanos, etc.). De esta forma, la cuestión del crecimiento regional versus el crecimiento global (como es usualmente colocado el problema) se transforma en definitiva en una cuestión referida a dónde debe invertirse, geográficamente hablando.

La argumentación discursiva en términos de invertir en el "centro" o invertir en ciertos lugares de la "periferia" no es concluyente en un sentido u otro. La elección de una estrategia tendrá necesariamente que basarse en un análisis cuantitativo. Las condiciones factuales de cada país jugarán un papel determinante puesto que hay razones para esperar que países en diferente estado de desarrollo, con tamaños y poblaciones diferentes, con distinta

/dotación de

dotación de recursos y con patrones diferenciados de asentamientos, generarán estrategias también distintas. Asimismo, el horizonte temporal con el cual se trabaja condicionará la elección de la estrategia.

La discusión en torno a este punto ha tendido a polarizarse entre los que defienden la inversión periférica y los que defienden la inversión en el centro, como posiciones absolutas. Resulta difícil pensar que el encuadramiento de la discusión en estos términos ayude a encontrar una solución socialmente eficiente.

Para ilustrar la forma cómo debería plantearse el problema es interesante hacer un breve comentario sobre el modelo de Rahman (Rahman; 1963). Trabajando con un modelo de programación dinámica de una economía de dos regiones en que las tasas de ahorro y los coeficientes marginales de capital-producto son dados y constantes, Rahman demuestra que el crecimiento máximo del ingreso total no necesariamente se alcanza mediante la asignación de todo el flujo de inversiones a la región más productiva a lo largo de todo el período de programación. Dados los coeficientes marginales de capital-producto, los elementos decisivos son las tasas de ahorro. Si la región técnicamente más desarrollada también muestra la mayor tasa de ahorro, la otra región no tiene argumentos económicos para revertir la política de inversiones a su favor. Sin embargo, si la región menos desarrollada tiene la más alta tasa de ahorro, entonces la estrategia óptima desde el punto de vista de la maximización del crecimiento agregado puede ser concentrar las inversiones en esta región durante un cierto número de períodos iniciales, aún cuando ello conduzca a una pérdida de corto plazo en la producción y el ingreso. Esta es una estrategia óptima sin embargo, sólo si el período de programación es suficientemente largo como para permitir que la pérdida inicial de ingreso sea compensada dentro del mismo horizonte de programación gracias a la mayor tasa de ahorro de la región menos desarrollada.

/A pesar

A pesar de ciertas limitaciones del modelo de Rahman, que por lo demás han sido comentadas en la literatura, es importante traer a colación su trabajo no sólo por su interés intrínseco sino también por su relativa antigüedad, lo que pone de relieve que no ha sido la falta de modelos analíticos lo que ha impedido cuantificar y objetivizar el problema de la asignación territorial de inversiones y por tanto el problema del crecimiento regional versus el crecimiento global.41/

La estabilidad de precios es otro de los grandes tópicos dentro del tema general del desarrollo, un asunto por lo demás íntimamente vinculado al crecimiento. Por varias y conocidas razones, la inflación constituye una de las preocupaciones dominantes de los gobiernos y nuevamente cabría preguntarse si hay alguna relación entre la cuestión regional y la amplitud de las variaciones de precios y si el control de ciertos aspectos del desarrollo regional ayudaría a resolver parte de las presiones inflacionarias.

Este es un tema casi inexplorado, a no ser por un sugerente trabajo de Higgins (Higgins; 1973) quien ha sostenido que la reducción de los desequilibrios regionales es importante para mantener bajas las tasas de inflación. Su argumento se basa en la tesis de que los mercados de trabajo son regionales más que nacionales en tanto que los aumentos de precios se difunden rápidamente a través de toda la economía nacional. El análisis de Higgins se fundamenta en la conocida curva de Phillips, es decir, entre la relación entre el desempleo y la inflación. A juicio de Higgins, los países que tienen las peores curvas de "trade-off", esto es, altos niveles de inflación combinados con altas tasas de desempleo son al mismo tiempo países que muestran disparidades regionales muy significativas, como por

41/ Muchos otros autores han abordado el mismo tema, ninguno de ellos latinoamericano. Véase por ejemplo los trabajos de Reiner (1965), Hermansen (1975), Siebert (1969), entre otros.

/ejemplo Brasil

ejemplo Brasil e Indonesia. A la inversa, en países como Inglaterra, Suecia y Australia, en donde la brecha regional es casi inexistente, las curvas de Phillips son bastante favorables. La razón de ello reside, de acuerdo a Higgins, en que en el primer caso, la inflación es generada en una región y el desempleo se concentra en otras.

Este es un tópico que requiere de mucha investigación adicional. Resulta obvio señalar que en la medida en que se demuestre alguna relación específica entre presiones inflacionarias y desequilibrios regionales, se estará dando un paso importante para afianzar la cuestión regional como un issue político de interés nacional y por tanto se estará avanzando en la tarea de incorporar la acción regional en los procesos decisionales más relevantes de la política económica.

La distribución del ingreso constituye tal vez el tema central de la discusión actual sobre desarrollo económico. Como los términos generales de la cuestión son suficientemente conocidos, no es necesario repetirlos acá y resulta preferible pasar directamente a examinar las relaciones entre desarrollo regional y distribución.

Surgen acá tres aspectos: la diferenciación territorial del patrón de distribución del ingreso, el juego a veces contrapuesto entre la distribución inter e intraregional del ingreso y, la cuestión de la pobreza crítica.

El primer aspecto señalado es bastante simple. La distribución del ingreso (entre personas) no es, definitivamente, un problema que pudiese ser considerado como puramente nacional, sin una dimensión geográfica. Algunos de los pocos estudios empíricos disponibles muestran que aún en países de muy reducido tamaño geográfico, los patrones de distribución tienden a diferir significativamente entre distintas regiones; más importante aún, los factores explicativos también tienden a ser diferentes.42/ La CEPAL llegó también a

42/ Este es el caso de Panamá, de acuerdo a un estudio preparado en 1974 por la Dirección de Estadística y Censo.

/resultados similares

resultados similares en un estudio en el que se compara la distribución del ingreso en ciertas áreas metropolitanas y en el resto del territorio en varios países.43/ La conclusión que salta a la vista es que en muchos casos, no resulta posible atacar el problema de la distribución del ingreso a menos que ello se haga con una diferenciación explícita regional de las políticas redistributivistas. Sobre esto sin embargo, no pueden establecerse principios generales ya que, como se discutió anteriormente, en otros casos la contribución de la heterogeneidad espacial a la heterogeneidad total de la distribución del ingreso puede ser inexistente o muy reducida.

El segundo aspecto ha sido bastante discutido en la literatura y en relación a él podría decirse que hoy existe un consenso. La reducción en los desniveles de ingreso entre regiones puede y suele estar acompañada de un aumento en la disparidad en la distribución del ingreso al interior de cada región. No es difícil ofrecer una prueba matemática de cómo un aumento de la equidad interregional puede estar acompañada de una disminución de la equidad intraregional, y dependiendo de las magnitudes, de una disminución de la equidad intranacional.44/ Una discusión ya clásica sobre un ejemplo empírico de esto fue hecha por Barkin para México (Barkin, 1972). Gilbert y Goodman en su reciente análisis sobre el Nordeste del Brasil, concluyen:

"El criterio de igualación de los ingresos regionales debe ser usado con cuidado. No es difícil concebir situaciones en las cuales la convergencia de los ingresos regionales puede ocurrir sin llevar a una situación de rápido crecimiento regional o a un mejoramiento en la situación de los pobres. Específicamente, la convergencia

43/ CEPAL: Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización, Santiago de Chile, 1971.

44/ Coraggio, J. L., Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, CIDU, Santiago de Chile, 1969.

/del ingreso

del ingreso regional puede estar asociada con ganancias mínimas (o a veces una baja) del ingreso real de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso dentro de las regiones más pobres." (Gilbert y Goodman; 1976.)

El tercer aspecto, la pobreza crítica, ha sido objeto de numerosos estudios recientemente. Estos análisis del problema han arrojado luz sobre dos hechos relevantes desde el punto de vista regional: primero, los llamados "mapas de pobreza" o "radiografías de la pobreza" 45/ han permitido identificar determinadas áreas o regiones en las cuales el nivel de pobreza colectiva supera límites dados; a su vez, ello debería haber contribuido a plantear opciones estratégicas asociadas a favorecer la ayuda directa a las personas por sobre la ayuda a los lugares.46/ Segundo, los estudios de carácter más analítico (Molina y Piñera; 1979) están mostrando que la dimensión geográfica de la pobreza es una variable importante de tipo explicativo. Si bien es cierto que el análisis se ha llevado hasta el momento en términos de las categorías rural-urbano, no es menos cierto que esta categorización coincide en muchos casos con las clasificaciones regionales.

Los argumentos anteriores ponen de relieve la contribución que el desarrollo y la planificación regional pueden hacer con respecto a un problema tan crucial como el de la distribución, particularmente al mostrar la dimensión geográfica de un asunto tradicionalmente considerado como un típico problema "nacional".

El empleo es otro de los problemas clásicos dentro de la discusión sobre desarrollo y en cierto sentido, empleo y tecnología son las dos caras de una misma moneda.

---

45/ Por ejemplo los estudios de localización de la pobreza hechos en Panamá y Chile.

46/ Esta es una opción básica de toda estrategia de desarrollo regional.

/El binomio

El binomio tecnología-empleo ha sido relativamente bien estudiado en términos regionales, por lo menos en lo que se refiere a la evaluación de ciertas experiencias puntuales.47/ La conclusión general de estos estudios está bien sintetizada en el siguiente comentario de Stöhr y Todtling sobre la transferencia de tecnología y de capital a las áreas periféricas: "Esto ha sido puesto en práctica en casi todos los países analizados. Esencialmente ello supone crear en las regiones periféricas, en lo que atañe a la disponibilidad de factores y a la infraestructura, condiciones similares a las de las regiones centrales. El fuerte acento de la mayoría de las políticas de desarrollo regional en los incentivos de capital y en la introducción de alta tecnología (a menudo incorporada al capital) han fomentado el surgimiento en las áreas periféricas de industrias capital-intensivas, y con ello han incrementado la productividad regional y el producto regional".

"Al mismo tiempo las transferencias mencionadas han producido relativamente pequeños efectos sobre el empleo y contribuido poco, pese a la aplicación de premios a la generación de empleos en algunos países." (Stöhr y Todtling; 1978.) 48/

Pero la verdadera cuestión no reside en la verificación del carácter capital-intensivo de una buena parte de las políticas regionales de industrialización, sino en la búsqueda y explicitación de otras alternativas con un mayor efecto de empleo.

Desde este punto de vista es necesario rescatar el pensamiento de Schumacher sobre "tecnología intermedia" y la dimensión regional que el propio autor le confirió. En las palabras del destacado economista alemán:

---

47/ Dos estudios interesantes en América Latina son el de Koch-Weser para el Nordeste del Brasil (Koch-Weser; 1973) y el de Izaguirre para la Guayana Venezolana (Izaguirre; 1977).

48/ Subrayado en el original.

/"La tarea

"La tarea verdadera puede ser formulada en cuatro proposiciones:

Primero, que los lugares de trabajo tienen que ser creados en las áreas donde la gente vive actualmente y no primordialmente en las áreas metropolitanas hacia las cuales tienden a emigrar.

Segundo, que estas ocupaciones deben ser, en promedio, suficientemente baratas de manera que puedan ser establecidas en gran número sin que ello signifique un nivel inalcanzable de formación de capital e importaciones.

Tercero, que los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de manera de minimizar los requerimientos de personal calificado, no sólo en los procesos de producción sino también en la organización, el aprovisionamiento de materias primas, financiamiento, mercadeo, etc.

Cuarto, que la producción sea hecha principalmente con recursos locales y para uso principalmente local.

Estos cuatro requisitos sólo pueden cumplirse en la medida en que prevalezca un enfoque 'regional' del desarrollo y además, si hay un esfuerzo deliberado para desarrollar y aplicar lo que puede ser llamado 'tecnología intermedia'." (Schumacher, 1977.)

Este tipo de enfoque se entronca claramente con algunas de las características asignadas al paradigma "de abajo arriba", precisamente en relación al uso de tecnologías de pequeña o mediana escala ligadas a un mayor uso in situ de los recursos regionales y orientadas principalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de cada región.

Para que las estrategias de desarrollo regional contribuyan efectivamente a solucionar los problemas de empleo será necesario en primer término cambiar los objetivos tradicionales de los planes de desarrollo regional, todavía demasiado sesgados hacia metas de crecimiento económico, en favor de objetivos de maximización de empleos. Es claro que ello contribuirá además al logro de una mayor equidad distributiva. Lo que resulta sorprendente sin embargo a la luz de los graves problemas de desempleo actual en varios países latinoamericanos es que la simple identificación - a nivel de cada

/región - de

región - de los sectores con mayores multiplicadores de empleo, podría ayudar a orientar el gasto público de una manera tal vez más eficiente que la tradicional, pero ello no se hace en la práctica.

Si bien el uso de tecnologías intemedias o "socialmente apropiadas" puede, como se dijo, contribuir a paliar el problema del desempleo, no es menos cierto que sólo un cambio radical en el patrón de concentración territorial podría resolverlo. Esto aquivale a sostener que el problema del desempleo masivo, estructural, sólo podría resolverse en el ámbito del desarrollo regional. Esto deriva del efecto combinado de dos fuerzas: las migraciones por un lado, cuyo aumento tiende a incrementar la concentración geográfica de la población y en consecuencia, de la fuerza de trabajo y la tecnología por el otro, que genera un menor ritmo de crecimiento en la fuerza de trabajo demandada por la industria, o en general, por los sectores formales urbanos. El efecto de estas dos tendencias es un encadenamiento que comienza por un aumento en la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo lo que a su vez conduce a un incremento en el volumen del sector informal con repercusiones directas en la productividad media, el nivel de ingreso de los asalariados y la pobreza de amplios estratos sociales.

Los problemas ecológicos o de medio ambiente constituyen sin duda una de las preocupaciones más importantes en la discusión actual sobre desarrollo o sobre "otro desarrollo".

Tal vez si sea el tema del ecodesarrollo uno de los tópicos sociales más adecuados para ser manejados por las estrategias de desarrollo regional, en parte debido a la naturaleza localizada de los problemas de conservación y renovación de recursos por un lado y de polución por otro.

Al examinar el concepto de ecodesarrollo planteado por M. Strong e I. Sach, Gutman afirma: "En esta última perspectiva, el planeamiento regional resulta un marco especialmente adecuado para la promoción del ecodesarrollo. El enfoque del planeamiento regional coincide

/con el

con el énfasis que el ecodesarrollo deposita en la diversidad de estilos y en el máximo aprovechamiento de las oportunidades que brinda el ecosistema local". (Gutman; 1977.)

La asociación entre este tipo de preocupación por los recursos y el medio ambiente y el desarrollo regional constituye también una de las características básicas del paradigma "de abajo arriba" en planificación regional.

Para finalizar con este examen sumario de algunas relaciones entre el desarrollo regional y el desarrollo económico, vale la pena reproducir la opinión - ya antigua - de un destacado personero latinoamericano expresada en el prólogo que él mismo escribía para un clásico libro del ILPES: "Pero extraigamos y anticipemos de una vez acaso su más importante conclusión: el desarrollo sólo podría impulsarse vigorosamente extendiéndolo en su ámbito geográfico, liberándolo de las barreras que hoy parecen separarlo y fraccionarlo dentro de los países, y dándole una unidad de la que, es obvio, actualmente carece".49/

5.2 Desarrollo regional y desarrollo social

El desarrollo social es un proceso de transformación vinculado principal - pero no exclusivamente - a la ampliación de las oportunidades de auto-realización de las personas ya sea como individuos o como miembros de grupos. En tal sentido, el desarrollo social presupone una dada distribución de los resultados de la actividad económica y un acceso generalizado a los servicios sociales colectivos.

Como se señaló en las páginas iniciales de este documento, el logro de una mayor equidad social pasa por la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo depende no sólo de su ubicación en la

49/ Del prólogo escrito por Cristóbal Lara B. al libro del ILPES Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

/trama social

trama social sino también de su ubicación en la trama espacial. En lo que sigue se pasará revista a algunas de las contribuciones que el desarrollo regional puede ofrecer en relación a ciertos objetivos generales del desarrollo social.

Actualmente el bienestar de la sociedad se mide por el tamaño del producto nacional bruto. "El PNB es un concepto susceptible de medición estadística, por lo que satisface las exigencias de una concepción tecnocrática de la sociedad contemporánea, y aparentemente incluye todos los bienes y servicios que puede generar la comunidad en el transcurso del tiempo para la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros".50/ Este enfoque está siendo radicalmente cuestionado hoy en día, aunque no puede dejar de señalarse el carácter esencialmente utópico de la mayoría de las proposiciones a favor de estilos diferentes de desarrollo. Pero tal vez lo que parezca utópico o por lo menos prematuro a nivel de la sociedad global, lo sea menos a la escala geográfica más reducida de la región. Tal vez el margen de "lo posible" sea ahí mayor y por tanto, tal vez algunas dimensiones de un otro "estilo" de desarrollo sean viables a nivel regional.

El desarrollo social debe entenderse como basado en dimensiones más amplias que lo que Allardt llama la dimensión de tener,51/ dimensión justamente ligada a las necesidades materiales y a la noción de producto económico. El mismo autor propone sacar a luz otros dos tipos de necesidades humanas que parecen ser particularmente apropiadas para ser incorporadas en los planes regionales: la necesidad de amar, referida a las relaciones entre individuos, medida por componentes tales como la solidaridad local, la solidaridad familiar

---

50/ Proyecto "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", Informe Nº 2, noviembre de 1978, CEPAL, Santiago de Chile.

51/ Citado por Stöhr y Todtling, op. cit., 1977.

/y la

y la amistad y, la necesidad de ser, referida al grado de autorealización de los individuos (versus la alienación del individuo en la sociedad de masas) y expresada por componentes tales como el grado de irremplazabilidad y la cantidad de recursos políticos y acceso al sistema decisional por parte de cada individuo. Galtung agrega dos componentes adicionales de interés para el desarrollo regional: la posibilidad de elegir estilos de vida diversos y, por otro lado, el grado de autonomía local versus el control externo.

Las necesidades de amar y ser se concretan más fácilmente en espacios sociales proxémicos, por ello mismo más cerca de la dimensión regional que de la dimensión nacional. Esto es lo que confiere un interés especial - desde el punto de vista del desarrollo regional - a los conceptos anteriores.

Proposiciones tales como las incorporadas en el paradigma "de abajo arriba" o en la estrategia de "crecimiento espacial selectivo" o en la estrategia de "planificación regional negociada", todas propuestas en los últimos años, tienen como elemento común el favorecer un tipo de desarrollo regional a "escala humana", por contraposición al paradigma tradicional de gran escala, muchas veces socialmente disruptor.

Las nuevas tendencias que comienzan a aflorar en planificación regional tienden a darle una dimensión sociológica mucho más amplia que en el pasado. Uno de los conceptos que aparece recurrentemente en la literatura actual es el concepto de self-reliance (Seers, 1977; Stöhr, 1978; Villamil, 1977). La noción de self-reliance en desarrollo regional tiene que ver con la capacidad de cada región de establecer sus propios objetivos y estilos de desarrollo (dentro, claro está, de un marco unificador nacional) mediante una mayor capacidad de negociación política. Implica también un cambio en los sistemas de propiedad y control como asimismo, cambios en los patrones de consumo. Sin embargo, debe reconocerse que se sabe poco todavía acerca del papel que podría implicar la noción de self-reliance en el desarrollo económico.

/Las posibilidades

Las posibilidades de autorealización de un individuo dependen, como es claro, de varios factores pertenecientes a la estructura social, como la movilidad social por ejemplo. Dependen también de la variedad de estructuras y sistemas sociales, en definitiva, de estilos de vida, a los que el individuo puede tener acceso. Esto guarda íntima relación con el grado de unidad o diversidad de estilos de desarrollo contenido en el proyecto de desarrollo regional. Cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa es la propuesta de estrategia regional (rasgo común a casi todas ellas en la actualidad) tanto menores son las posibilidades que tiene cada comunidad para definir formas de organización y desarrollo que sean funcionales a sus propios valores y en consecuencia, menores son los grados de diversidad. Sobre este punto se volverá más adelante.

El desarrollo social está asociado a la idea de "modernización" y en varias oportunidades se ha indicado que las estrategias de desarrollo regional tienen por propósito último la "modernización" de las regiones.

El paso de una sociedad "tradicional" a una sociedad "moderna" implica:

a) cambios de la estructura normativa predominante, en términos de que los individuos se ven cada vez menos constreñidos a actuar en las formas estrictamente preestablecidas, multiplicándose las situaciones en que pueden optar lícitamente entre diversas alternativas;

b) de la institucionalización de lo tradicional se pasa a la institucionalización del cambio;

c) especialización creciente de las instituciones y surgimientos de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional.52/

---

52/ Solari, A., R. Franco y J. Jutkowitz, op. cit.

/Este proceso

Este proceso de modernización no se genera simultáneamente en todo el territorio. Se genera principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas y se difunde tanto por el espacio de relaciones funcionales como por el espacio de relaciones urbanas.53/ Por esta razón la modernización de la sociedad toda presupone la existencia de un sistema urbano contínuo bien conectado con el sistema de asentamientos rurales. Como es bien conocido, en América Latina la mayoría de los sistemas urbanos son discontínuos, de tipo fuertemente primaciado. Por esta razón, la modernización de la sociedad y particularmente la modernización del agro, implica la necesidad de "llenar los huecos" de la estructura del sistema urbano, es decir, presupone políticas específicas de desarrollo del sistema urbano nacional, una parte importante de una política de desarrollo regional.

La prestación de ciertos servicios colectivos, como salud y educación, y la vivienda ha sido tradicionalmente considerado como un componente básico del desarrollo social, en una perspectiva ciertamente restringida, sectorial, pero no por ello menos válida.

La relación entre el desarrollo regional y la provisión de tales servicios es demasiado obvia como para discutirla en detalle. Baste señalar que en la experiencia europea de planificación regional, el equipamiento colectivo, es decir, educación, salud, vivienda y facilidades recreacionales, constituye tal vez el componente más importante de los planes regionales, para lo cual se han desarrollado metodologías específicas de programación (Klaasen, 1968). En todo caso, la localización de servicios como los de educación y salud constituye un típico problema de desarrollo regional, toda vez que la accesibilidad geográfica es acá un elemento determinante.

---

53/ Véase: Friedmann, J., "A General Theory of Polarized Development", (1972).

/5.3 Desarrollo regional

5.3 Desarrollo regional y desarrollo político

"El desarrollo es un proceso social total, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar del desarrollo económico, político, cultural y social" (Jaguaribe; 1973). La cita de Jaguaribe es útil para aclarar el artificio seguido en la exposición: la separación con fines de análisis de un todo indivisible en la realidad.

Hablar de desarrollo político presupone una posición ideológica que debe ser explicitada. Aquí claramente se opta por la democracia como forma de organización política y como expresión concreta en consecuencia, del término "desarrollo político". Al plantear una opción política definida, este documento no hace otra cosa que rescatar lo mejor de la tradición del Instituto, expresada por ejemplo en las numerosas obras de José Medina Echavarría.

La relación entre el desarrollo regional y el funcionamiento de una sociedad democrática es doble y debiera ser perfectamente clara.

Por un lado, una condición básica del modo de convivencia democrático es una distribución equilibrada del poder político. No es verdaderamente democrática una sociedad en la que el poder de decisión esté excesivamente concentrado, ya sea que la concentración se manifieste en grupos privados, en los burócratas públicos, en el partido gobernante o en cualquier otra organización.

Pero no es solamente la concentración del poder (como una medida de la cantidad relativa de poder de cada agente) lo que interesa, sino también la centralización del mismo, es decir, la forma verticalizada en que se toman las decisiones dentro de una organización. En realidad lo verdaderamente atentatorio en contra de la democracia es la combinación de la concentración y la centralización del poder. De aquí se desprende que en el intento de recrear una sociedad democrática deberá prestarse atención tanto al logro de una repartición más equilibrada del poder entre los

/distintos grupos

distintos grupos sociales (incluido el propio Estado) como a la distribución de cada parcela de poder entre los elementos que constituyen la base de una organización. En este útlimo aspecto, la descentralización del poder significará la transferencia de parte de la capacidad de decisión a organismos intermedios, de carácter público o no, muchos de los cuales se encuentran o deberían encontrarse organizados sobre bases territoriales (desde juntas de vecinos a organismos de desarrollo regional).

¿Cuál es el papel de un proyecto de desarrollo regional en este problema? Es un doble papel. Primero, determinar la mejor distribución del poder entre los distintos organismos territoriales, varios de los cuales tendrán jurisdicciones con un cierto grado de superposición entre ellos (por ejemplo, el gobierno regional y el gobierno provincial). Segundo, determinar la mejor combinación posible entre centralización y descentralización del poder decisional. Es un hecho que la sociedad moderna requiere de un cierto grado de centralización, aunque no sea más que por puras razones tecnológicas, como también es un hecho la necesidad de la descentralización. Resolver la ecuación de estas fuerzas opuestas es, en parte, una tarea de los especialistas en desarrollo regional.

Por otro lado, y en otro plano, en América Latina parece prevalecer una concepción de democracia ambiguamente asociada a la idea de igualdad, concepto por demás elusivo. Esta concepción, cuyo origen se remonta probablemente al legado de la Revolución Francesa, se ha deformado al punto de transformar la noción de igualdad en una noción de uniformidad y se concluye que cuanto más uniforme y standarizada es la sociedad tanto más democrático es el sistema social. Este verdadero vicio del igualitarismo per se, se ha gestado mano a mano con el excesivo grado de centralismo estatal, porque, claro está, un omnimodo Estado central es un instrumento poderoso para imponer sobre toda la sociedad valores, normas, procedimientos y estilos de vida esencialmente uniformes.

/Esto no

Esto no quiere decir sin embargo que el proceso anterior no haya tenido aspectos positivos. La uniformidad y el centralismo han sido en alguna medida, el precio pagado por la unidad nacional, un elemento que caracterizó y distinguió a algunas de las sociedades latinoamericanas y que, en algunos aspectos, sigue llamando la atención del observador extranjero. Pero, como más de alguno señaló, se trata de una unidad más aparente que real, basada precisamente en la imposición ejercida por un Estado extremada y relativamente poderoso. Una consecuencia inmediata de esta forma de concebir la democracia es que el Estado tiende a dar respuestas públicas perfectamente standarizadas ante una variedad de problemas locales, lo que a su vez implica un elevado grado de disfuncionalismo, o de fracaso absoluto, de tales respuestas.

En otras latitudes, la idea de una sociedad democrática parece estar más asociada al concepto de la "diversidad en la unidad", es decir, a la armónica coexistencia de una variedad de estilos de desarrollo dentro del marco unificador de la Nación. Desde luego, esta concepción es bastante más humanista, toda vez que respeta el derecho de cada comunidad para elegir su forma de organización y su estilo de desarrollo, sin llegar, por supuesto, a la fragmentación política. Esta concepción de una sociedad es más democrática no sólo por dar cabida a un espectro de expresiones sociales sino además, por asociarse más estrechamente a la cuestión de la participación de los individuos y grupos en la configuración de sus propios modelos de sociedades locales. Desde el punto de vista de la acción del Estado, en este esquema se previene la respuesta pública esterotipada y se privilegia en cambio una respuesta particularizada, profundamente inmersa en la realidad local y por tanto esencialmente participatoria.

/Tal vez

Tal vez sería oportuno investigar hasta qué punto en América Latina podrá combinarse este estilo de acción pública con el estilo tradicional, más centralizado. Nuevamente el papel de un proyecto de desarrollo regional consistiría en proveer la racionalidad para que tal sistema descentralizado y participatorio pudiese generar proposiciones de desarrollo viables y consonantes con los grandes objetivos y proyectos nacionales. En definitiva, una sociedad que da cabida al regionalismo bien entendido es una sociedad más democrática.

/6. Conclusiones

## 6. Conclusiones

En las páginas precedentes se ha pasado revista a algunos aspectos juzgados relevantes en la experiencia de planificación regional producida en América Latina. El documento también ha intentado mostrar la relación entre el desarrollo regional y el desarrollo integral de la sociedad, mostrando en particular las vinculaciones entre el desarrollo regional y los procesos de cambio en el plano económico, social y político.

Una primera cuestión que surge del análisis anterior es un resultado de tipo intelectual muy positivo. Esto se refiere a un cambio notorio en la capacidad de pensamiento original latinoamericano en el campo del desarrollo y la planificación regional. Las fuentes de influencia iniciales ceden paso en la última década a un pensamiento autóctono (dentro de los límites del realismo en esta materia) que incluso encuentra eco y acogida en otras latitudes.54/

Las primeras experiencias de planificación regional en este subcontinente estuvieron fuertemente influenciadas por el "modelo TVA", cuando el objetivo fue principalmente el control de cuencas y por el modelo "Cassa per il Mezzogiorno" cuando el propósito fue la industrialización. Las décadas de los cincuenta y de los sesenta representan la cúspide del proceso de importación de enfoques e ideologías de planificación regional; las llamadas escuelas "europea" y "americana" y asociadas a nombres como Isard, Rodwin, Friedmann, Stöhr, Perroux, Hilhorst, Rochefort, Boudeville, ejercen un dominio e influencia incontrarrestable, con aspectos positivos y negativos,

---

54/ Prueba de ello es por ejemplo la creciente cantidad de trabajos de autores latinoamericanos que se está publicando en inglés tanto en Europa como en los Estados Unidos y las contínuas referencias a autores latinoamericanos que aparecen en libros y textos publicados en el "centro".

/sobre los

sobre los dirigentes políticos y sobre los propios planificadores regionales del área.

Siempre en conexión con el movimiento de renovación en el pensamiento económico latinoamericano, los planificadores regionales comienzan a basar sus proposiciones, primero, en el análisis de la realidad latinoamericana y, segundo, en el encuentro con las ideas matrices del pensamiento económico que se desarrolla en la región y particularmente en la CEPAL (centro-periferia, heterogeneidad estructural, dependencia, planificación, etc.). Esto condujo a una revisión, descarte o adecuación de una buena parte del bagaje teórico y metodológico importado y a un intento - todavía en marcha - por crear un pensamiento original. Como todo este proceso necesita ser transmitido y debatido, quizás si sean los cursos internacionales del ILPES sobre planificación regional en donde mejor se exprese y se recoja este proceso creativo.

Es un hecho, en definitiva, que hoy puede hablarse de una "escuela latinoamericana" de economía regional y ello debe ser considerado como un logro extraordinariamente importante, producto directo de la vasta experiencia en programas de desarrollo regional habida en América Latina.

Esta experiencia, como se aprecia del análisis hecho en este documento, presenta muchas deficiencias y aún errores más o menos manifiestos. Ello ha sido producto a su vez, de un necesario, pero al mismo tiempo peligroso proceso de aprendizaje social. Necesario ya que toda forma de planificación o todo intento de controlar y orientar deliberadamente procesos sociales conlleva a su vez un proceso de aprendizaje, y peligroso, ya que en las sucesivas pruebas de acierto y error, pueden terminar por impresionar más estos últimos que los primeros, contribuyendo tal vez así a una paulatina pérdida de peso político de la actividad.

/Resulta extremadamente

Resulta extremadamente difícil evaluar el impacto de la experiencia latinoamericana de planificación regional, en parte por su variedad y falta de continuidad, pero en parte también porque se carece de técnicas apropiadas para evaluar planes (más allá de formas de evaluación parcial de cumplimiento de metas específicas), es decir, las técnicas de evaluación para programas de objetivos múltiples no están suficientemente difundidas y desarrolladas. En el caso de programas (intra) regionales, la evaluación se complica más aún por la dificultad para separar el efecto de políticas endógenas y exógenas a la región. Esto hace imposible entonces emitir un juicio global sobre la efectividad de los programas de desarrollo regional, en este y en otros casos.

En este documento se ha planteado, en forma relativamente explícita, una tesis: el desarrollo regional a escala nacional no puede sino ser considerado como una condición necesaria del proceso de modernización social. No puede lograrse el desarrollo, entendido éste, claro está, como un proceso bastante más comprehensivo que el mero crecimiento, a menos que las políticas económicas y sociales contengan un definido componente geográfico.

Así planteada, la tesis podría parecer poco novedosa. Después de todo, ésta ha sido en general la prédica de los planificadores regionales. La cuestión reside sin embargo en aceptar la triple dimensión del desarrollo regional, la dimensión económica, tradicional, pero también la dimensión social y, lo que es más importante, la dimensión política, en una forma mucho más concreta que la admisión generalizada en el sentido que "la planificación es una actividad política".

Pero plantear que el desarrollo regional y por consiguiente que la planificación del desarrollo regional está revestida de esta triple dimensión podría ser puro wishful thinking, a menos que se intente precisar las condiciones factuales que permitan llevar esta tesis al plano de las decisiones de política económica.

/No puede

No puede ocultarse que más de diez años después de que Friedmann escribiera en su libro sobre Venezuela que el problema regional se había convertido en un problema "nacional" debido a la emergencia de las relaciones centro-periferia, todavía ello no ocurre en realidad. El "problema regional" todavía no es percibido como una cuestión de decidido interés nacional. En consecuencia, lo primero que se requiere para dar a la planificación regional el rol que amerita es transformar el "problema regional" en un issue político nacional, es decir, en algo que está siempre presente en el centro del debate político de la sociedad. Como lo sostienen algunos especialistas, tal vez ello nunca será posible, a juicio de tales especialistas, debido a la naturaleza misma de la cuestión regional, importante, pero secundaria a fin de cuentas. Este razonamiento no parece demasiado convincente y es posible citar algunos elementos cuya debida consideración podría contribuir a transformar el problema regional en un asunto político, a menos que tal transformación se realice, será difícil contribuir a resolver los problemas regionales.

Nunca se ha hecho un esfuerzo suficiente como para demostrar que el problema regional es un problema que afecta a las grandes mayorías de la población, algo que debiera ser evidente, pero que no ha sido. Después de todo, la mayoría de la población de casi todos los países vive en la periferia y experimenta, de un modo u otro, el efecto adverso de la dominación del centro.

Desde otro ángulo, los planificadores regionales no han sabido colocar adecuadamente el problema regional dentro del marco y sobre todo en términos del lenguaje que expresa las preocupaciones nacionales dominantes; por ejemplo, se ha gastado más esfuerzo en demostrar el conflicto entre crecimiento económico y desarrollo regional que en mostrar su asociación. En particular, si una preocupación dominante en América Latina sigue siendo el crecimiento, y ello parece ser legítimo aún después del debate sobre crecimiento derivado de los estudios del Club de Roma, entonces los planificadores regionales

/deberán demostrar

deberán demostrar claramente que el crecimiento regional es una condición del crecimiento económico, como se discutió anteriormente.

Por otro lado, un papel más preponderante de la planificación regional dependerá por cierto de la ideología económica prevaleciente en un determinado país.

Como es sabido, si bien todos reconocen la existencia de un "problema regional" no siempre se conceptualiza de igual modo su solución. En rigor y en términos bastante genéricos, "el problema regional" se refiere a la coexistencia jerarquizada dentro de un mismo territorio, de sistemas espaciales diferenciados y de los correspondientes procesos de cambio igualmente diferenciados. Los desniveles de ingreso entre regiones, los cambios en la distribución espacial de la población, las situaciones de dominación-dependencia, etc., no son más que manifestaciones visibles y a veces cuantificables del problema básico recién reseñado.

En este sentido, la prevalencia de un pensamiento neoclásico puro, dentro del cual "el problema regional" es simplemente una imperfección del mercado, no ofrece lugar para la planificación regional. En efecto, si las manifestaciones antes mencionadas del problema regional se atribuyen a un funcionamiento defectuoso de los mecanismos que deberían asegurar la transparencia y la movilidad en el mercado, la respuesta lógica entonces será mejorar la difusión de información (de oportunidades) y mejorar los sistemas de transportes y comunicaciones así como eliminar las trabas institucionales a la libre movilidad de la fuerza de trabajo. Esto lleva, como ya es conocido, a planteamientos dirigidos a eliminar los tratamientos (políticas) diferenciales regionales y dirigidos también a la eliminación de acuerdos colectivos laborales y en definitiva de toda forma de sindicalización.

Si la ideología prevaleciente es de corte más desarrollista, la visión del "problema regional" toma una dimensión distinta de la anterior, pero todavía lejos de un enfoque comprehensivo de planificación

/regional. En

regional. En efecto, en esta perspectiva se consideraría el "problema regional" como un subproducto indeseable pero inevitable del propio proceso de crecimiento económico y en particular, del mecanismo de diferenciación involucrado en el crecimiento.

Se toma acá entonces como punto de partida de la argumentación el hecho de ser necesario un proceso de concentración económica para generar los excedentes que hagan posible la reinversión y la expansión ulterior del mismo proceso, que tiene tanto una dimensión sectorial (micro y macroeconómica) como una dimensión espacial: el crecimiento desproporcionado de una ciudad o de unas pocas ciudades. La misma argumentación postula que, superado cierto nivel de concentración y desarrollo, las mismas fuerzas económicas - ahora bajo la forma de deseconomías de aglomeración, reducción de la tasa de ganancia y existencia de más amplios y mejores sistemas de transporte - llevarán a un proceso de desconcentración territorial con la consiguiente reducción en, por ejemplo, los desniveles interregionales de renta. Complementariamente se sostiene dentro de la misma argumentación que, desde el punto de vista de la eficiencia global de la economía (esto es, la maximización de la tasa de crecimiento) la concentración geográfica resulta conveniente, al menos durante cierta etapa. Es decir, resulta conveniente estimular el crecimiento de las grandes ciudades.

Si se acepta entonces el razonamiento de la cadena concentración-eficiencia-desconcentración-equidad, la acción de desarrollo regional consistirá en utilizar la ciudad primal como un multiplicador económico y el sistema urbano como soporte del proceso de goteo o derrame. Las políticas específicas serán en este caso más espaciales que regionales, es decir, más dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema espacial que a promover el desarrollo de cada región. Concretamente se trata en este caso de la aplicación de políticas de desarrollo urbano y de desarrollo de transportes, así como de políticas de estímulo a sectores y a ciertos centros urbanos.

/Finalmente si

Finalmente si la ideología económica prevaleciente pertenece a la corriente "estructuralista" sobre desarrollo, los problemas regionales tienden a ser considerados como parte de la heterogeneidad estructural que caracterizaría a las sociedades en desarrollo. En tal perspectiva las relaciones entre la organización del espacio y otro tipo de estructuras y procesos sociales (como por ejemplo, la estructura productiva) son consideradas como biunívocas y temporalmente alternadas. Es decir, se reconoce la influencia recíproca entre la organización del espacio y la organización social y se admite que a lo largo del tiempo puede ser la estructura espacial la que condiciona las estructuras sociales en tanto que en etapas diferentes puede darse la relación inversa. Este planteamiento lleva a identificar la "especificidad" de lo regional. Tal especificidad estará dada por: i) la diferente constelación de recursos naturales sobre el territorio; ii) el acceso diferenciado a los mercados; iii) el efecto de la fricción del espacio en el proceso de difusión; iv) el diferente grado de mezcla de actividades modernas y tradicionales en distintas partes del territorio; v) las distintas formas de dominación ejercidas por los propios elementos del sistema regional y; vi) la desigual distribución del poder.

Una vez admitida la "especificidad" de lo regional de inmediato queda definido un sujeto particular de planificación (distinto del sujeto "global" o del sujeto "sectorial") e incluso un campo profesional diferenciado. A su vez ello conduce al planteamiento de políticas regionales y al establecimiento de instituciones ligadas al manejo de los asuntos regionales. En esta perspectiva la planificación regional adquiere una dimensión comprehensiva.

Conjuntamente con los dos factores señalados recientemente - que se ubican en la esfera política e ideológica - no puede dejar de señalarse que el rol de la planificación regional en América Latina dependerá también de la capacidad técnica de los propios planificadores regionales, en particular de su capacidad para desarrollar respuestas

/flexibles ante

flexibles ante la variedad y especificidad de los problemas locales. Esto es una responsabilidad que atañe más de cerca precisamente a las instituciones vinculadas a la formación profesional en este campo, dentro de América Latina.

Queda implícitamente planteado sin embargo un interrogante fundamental, para el cual, preciso es reconocerlo, no se tiene todavía una respuesta científica: ¿en qué medida, procesos de expansión del tipo de capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio suficiente de maniobra para la implementación de estrategias de desarrollo regional que en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

Alayev, E., 1978 — El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975, CEPAL, División de Desarrollo Económico, preliminar.

Alden J. y R. Morgan, 1974 — Regional Planning: A Comprehensive View, Leonard Hill Books, London.

Baer, W., 1965 — Industrialization and Economic Development in Brazil, U. of Yale, Irving Inc.

Barkin, D., 1972 — "A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development", International Social Development Review, Nº 4,

Boisier, S., 1976 — Diseño de planes regionales, Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid.

Boisier, S., 1979 — "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche?", Revista de la CEPAL, Nº 7.

Boisier, S. (forthcoming) — "Continuity and Change: A Case Study of Regional Policies in Chile", en Stöhr, W. and F. Taylor (eds.), Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, J. Wiley and Sons, London.

Carrillo-Arronte, R., 1970 — An Empirical Test on Interregional Planning. A Linear Programming Model for Mexico, Rotterdam University Press, Rotterdam.

Carrillo-Arronte, R., 1978 — La estrategia del desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas, ILPES, CPRD-E/19, S Santiago de Chile.

CEPAL, 1971 — Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización, Santiago de Chile.

/Chadwick, G. F.

Chadwick, G. F., 1971 — A Systems View of Planning. Towards a Theory of the Urban and Regional Planning Process, Pergamon Press Ltds., Oxford.

Chateau, J., 1978 — Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones, FLACSO, Documento de Trabajo Nº 75/78, Santiago de Chile.

Coraggio, J. L., 1978 — Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional, Documento IV-3, Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, México.

Coraggio, J. L., 1969 — Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, CIDU, Santiago de Chile.

de Mattos, C., 1972 — "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de los recursos en los países latinoamericanos", en EURE, vol. II, Nº 6, Santiago de Chile.

de Mattos, C., 1979 — "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 8, Santiago de Chile.

di Filippo, A. y R. Bravo, 1976 — Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina, ILPES, CPRD-B/20, Santiago de Chile.

Dunham, D., 1977 — Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas, ILPES, CPRD-C/40, Santiago de Chile.

Faludi, A., 1973 — Planning Theory, Pergamon Press, Oxford.

Fischlow, A., 1972 — "Brazilian Size Distribution of Income", American Economic Review, 62.

Friedmann, J., 1966 — Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela, MIT Press.

Friedmann, J., 1972 — "A General Theory of Polarized Development", en N. Hansen (ed.), Growth Centres in Regional Economic Development, New York.

/Friedmann, J.

Friedmann, J. y M. Douglas, 1975 "Regional Planning and Development: The Agropolitan Approach", in Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, UNCRD, Nagoya.

Gilbert, A., 1974 Latin American Development. A Geographical Perspective, Penguin.

Gilbert, A., 1976 Development Planning and Spatial Structure, J. Wiley and Sons, London.

Gilbert, A.G. y D.E. Goodman, 1976 "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en A. Gilbert (ed.), Development Planning and Spatial Structure, J. Wiley and Sons, London.

Goreux, L.M. y A.S. Manne, 1973 Multi-Level Planning: Case Studies in Mexico, North-Holland.

Gruchman, B., 1976 An International Review on the Method of Macro-Framework Building for Comprehensive Regional Development, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya.

Gutman, P. S., 1977 "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas", en Revista de la SIAP, vol. XI, Nº 44.

Haddad, P. R., 1978 "As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaliacao", en Baer, W., Geiger, P.P. y P. R. Haddad (eds.), Dimensoes do desenvolvimento brasileiro, Editora Campus, Río de Janiero.

Hansen, N., (forthcoming) "Development from Above: the Center-Down Paradigm", en Stöhr, W. and F. Taylor (eds.), op. cit.

Hermansen, T., 1970 Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional, ILPES, CPRD-D/2, Santiago de Chile.

/Hermansen, T.,

Hermansen, T., 1975 "Interregional Allocation of Investments for Social and Economic Development. An Elementary Model Approach to Analysis", en A. R. Kuklinski (ed.), Regional Disaggregation of National Policies and Plans, Mouton Pb., The Hague.

Higgins, B., 1973 "Trade-Off Curves and Regional Gaps", in J. Bhagwati and R.S. Eckaus, (eds.), Development and Planning: Essays in Honor of Paul Rosenstein-Rodan, Allan and Unwin, London.

Hilhorst, J., 1971 Regional Planning. A System Approach, Rotterdam University Press.

Hilhorst, J., (forthcoming) "Bottom-down Planning: Regional Planning in Peru, 1968-1977", en Stöhr, W. y F. Taylor (eds.), op. cit.

ILPES, 1970 Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

ILPES/ILDIS (eds.), 1974 Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI, México.

ILPES, 1977 Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina, Documento CPRD-E/19, Santiago de Chile.

ILPES, 1978 Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina, (mimeo.), Santiago de Chile.

Izaguirre, M., 1977 Ciudad Guayana y la estrategia del desarrollo polarizado, Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires.

Jaguaribe, H., 1973 Desarrollo económico y político, Fondo de Cultura Económica, México.

Jatoba, J., 1978 Desenvolvimento regional no Brasil: Politicas e Controversias, mimeo., CME-PIMES Universidade Federal de Pernambuco.

/Klaasin, L. H.,

Klaasen, L. H., 1968 — Social Amenities in Area Economic Growth, OECD, París.

Koch-Wesser, C., 1973 — La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño, ILDIS, Estudios y Documentos Nº 22, Santiago de Chile.

Kornai, J., 1967 — Mathematical Planning of Structural Decisions, North-Holland Co., Amsterdam.

Kuklinski, A. R., (ed.), 1974 — Regional Information and Regional Planning, Mouton Pb., The Hague.

Langoni, C., 1973 — Distribuçao da renda e desenvolvimento económico do Brasil, Editora Expressao e Cultura, Río de Janeiro.

Mennes, L., J. Tinbergen, G. Waardenburg, 1969 — The Element of Space in Development Planning, North-Holland Co., Amsterdam.

Mera, K., 1966 — Transformation Analysis between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis, Harvard University.

Molina, S.,y S. Piñera, 1979 — La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas, PPC/DPE/01.1, CEPAL, Santiago de Chile.

Neira, E., 1976 — "Desarrollo regional en América Latina: ¿utopía o estrategia de desarrollo nacional?", en CLAD, Administración regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

ODEPLAN, 1966 — Estrategia para el desarrollo económico. Región del Bío-Bío, Concepción.

ODEPLAN, 1968 — A Model of Interregional Programming and Compatibility, (mimeo.), Santiago de Chile.

Panamá (Ministerio de Planificación y Política Económica), 1976 — Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá.

/Pichardo, I.,

Pichardo, I., 1976 "El análisis institucional de la administración regional", en CLAD, Administración regional en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Pinto, A., 1965 "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, Nº 125, México.

Rahman, M. A., 1963 "Regional Allocation of Investments", Quarterly Journal of Economics.

Reiner, T. A., 1965 "Sub-national and National Planning: Decision Criteria", Papers, RSA, Vol. XIV.

Richardson, H. W., 1978 "The State of Regional Economics: A Survey Article", International Regional Science Review, Vol. 3, Nº 1.

Salih, K., 1975 "Concluding Remarks", en Growth Pole Strategy and Regional Development Planning in Asia, UNCRD, Nagoya.

Schumacher, E. F., 1977 Small is Beautiful, Blond and Briggs London,

Seers, D., 1977 "The New Meaning of Development", International Development Review.

Solari, A., R. Franco, J. Jutkowitz, 1976 Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, México.

Siebert, H., 1969 Regional Economic Growth. Theory and Policy, International Text Book Co.

Stöhr, W., 1972 Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Stöhr, W. y F. Todtling, 1977 "Spatial Equity. Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy", Papers, RSA, Vol. 38.

/Stöhr, W.

Stöhr, W. y F. Totdling, 1978 "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", Revista de la SIAP, Vol. XII, Nº 45.

Stöhr, W., (forthcoming) "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", en Stöhr, W. y F. Taylor (eds.), Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, J. Wiley Pb. (forthcoming).

Unikel, L., 1978 Políticas de desarrollo regional en México, ILPES, CPRD-E/18, Santiago de Chile.

Villamil, J. J., 1977 "Planning for Self-Reliant Growth", IDS Bulletin, Vol. 9, Nº 1.

# PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA
# ¿TEORIA O PRACTICA? a/

Bert H. J. Helmsing
Francisco Uribe-Echeverría

a/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA ¿TEORIA O PRACTICA?

## I. INTRODUCCION

La planificación del desarrollo experimentó durante los decenios de los años cincuenta y sesenta un período particularmente favorable y expansivo.

Casi universalmente, se la percibió como un instrumento eficaz y necesario para resolver los problemas económicos y sociales de los países pobres.

Esta situación cambió sin embargo en la década actual, y es un hecho generalmente aceptado, que ya no despierta el mismo interés ni inspira la misma confianza. Más aún hacia el final de los años sesenta enfranta un cuestionamiento creciente.1/

Dentro de esta dinámica la planificación regional no ha sido una excepción. Creada, según algunas opiniones "para solucionar problemas para los cuales no se puede encontrar soluciones a nivel superior" (nacional) ha entrado también, tal vez con algún retardo, en la misma "crisis de confianza".

Un diagnóstico, ampliamente compartido sobre el porqué y el cómo de esta crisis, parece ser todavía inexistente, en la medida en que este cuestionamiento afecta una gran variedad de aspectos y reconoce sus orígenes en objetivos y orientaciones ideológicas muy variadas.

Por otra parte en una proporción significativa, las evaluaciones críticas, son todavía poco satisfactorias en cuanto raramente utilizan un modelo teórico explícito para enmarcar sus juicios. En muchas ocasiones son más bien documentos históricos de carácter descriptivo sobre la planificación de los programas que intentos sistemáticos de evaluación.2/

Recientemente, esta situación ha empezado a cambiar y se observa como empiezan a aparecer intentos de formular una crítica más sistemática y, lo que es más importante, a explicitar nuevos enfoques alternativos.3/

/Con todo,

Las críticas adquieren aquí dos líneas fundamentales. Una de naturaleza técnica, que centra sus ataques en la inadecuación conceptual de las teorías más usadas; y otra de naturaleza ideológica que pone su acento en la funcionalidad entre aquellas teorías y estrategias, y una forma de desarrollo capitalista engendradora por definición de una sociedad desigual.8/

Sin desconocer la crucial importancia de tales aportes, que apuntan a una necesaria revaluación de toda la teoría y las estrategias de desarrollo regional, pensamos que, en un cierto sentido, ello puede conducir a una visión distorcionada del verdadero panorama que exhibe la implmentación de estrategias de desarrollo regional en América Latina.

Ello en virtud de que, al lector, le puede quedar la impresión de que, durante las dos últimas décadas, se implementaron efectivamente a todo lo ancho y largo de América Latina masivamente programas de desarrollo regional.

Es decir que las tesis centrales y los objetivos de la planificación del desarrollo regional se hubiesen fracasado en su empeño de acelerar y transformar el proceso de desarrollo de las naciones latinoamericanas.

Esta impresión se refuerza por ejemplo, cuando en el intento de evaluar impactos globales, se señala que a pesar de dos décadas de aplicación de la planificación regional en este continente los indicadores de desarrollo están lejos de exhibir cambios sustanciales.9/

Nos preguntamos si esta constatación, además de ser verdadera, no es, en alguna medida, desorientadora.10/

Porque si algo debería llamar la atención en América Latina, es por contraste, el hecho de que, después de un período de entusiasta actividad en que se inició la creación de mecanismos y de formulación de planes y programas, la mayoría de ellos fueron olvidados o reducidos a proporciones a veces casi insignificantes.

/Es esta

Es esta preocupación la que ha definido la perspectiva bajo la cual este ensayo ha sido escrito. Su propósito central es el de mostrar, que la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Latina es no haber logrado trasnformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación.

Dando por aceptado, que existen problemas serios y difíciles de resolver con la teoría y las estrategias, quisieramos entonces concentrarnos, como un aporte adicional, en examinar esta incapacidad de las tesis centrales de la planificación regional para influenciar, en la realidad, decisivamente la trayectoria de desarrollo de las sociedades latinoamericanas con arreglo a lo que sus teoría y estrategias planteaban.

De este modo, el ensayo que aquí presentamos, no es tanto una evaluación de lo que la planificación del desarrollo regional proponía en la teoría para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo sino más bien, lo que ella constituyó en la práctica. Pensamos, que olvidar esta dimensión de la "frustración" regional en América hace correr el riesgo, que la situación se repita con nuevas teorías y/o estrategias.

Teniendo en cuenta, este propósito, hemos optado por una metodología que consiste esencialmente en comparar para tres parámetros básicos (la función, los objetivos y la base teórica) la teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina.

No está de más advertir que, dada la naturaleza de este ensayo, el documento no tiene la pretensión de presentar una visión detallada ni ampliamente documentada de lo que ha sido la teoría y la práctica de esta actividad. Constituye más bien un esfuerzo por reflexionar sobre el problema y lanzar algunas hipótesis sobre esta dicotomía con el propósito de proporcionar material para la discusión durante este seminario y, a más largo plazo, para motivar un interés de investigación sobre algunos de los aspectos que mencionamos y que a nuestro

/juicio revisten

juicio revisten importancia fundamental para la práctica de cualquier campo de la planificación del desarrollo.11/

## II. LA TEORIA Y LA PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

### 2.1 La función de la planificación regional

La función teórica

La revisión de la literatura sobre la planificación del desarrollo regional permite distinguir dos funciones diferenciadas, aunque por cierto no excluyentes de esta actividad.

La primera función se refiere a un aspecto substantivo del proceso de desarrollo, e incorpora básicamente el planteamiento de que la estructuración espacial del proceso constituye una variable fundamental de éste, y que por lo tanto, su incorporación a los esquemas y modelos de planificación, no sólo es necesaria para evitar distorciones en la implementación de estrategias nacionales y/o sectoriales, sino también en un sentido positivo, para acelerar y/o modificar el proceso.12/

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

Desde este punto de vista la planificación regional debía constituir "un vínculo entre (esta) forma de macro y micro planificación y contribuir a englobarlos en un sistema amplio y coordinado de planificación en virtud del cual cada parte se hace más eficiente y precisa"; independientemente del tipo de procedimiento desde "abajo" o desde "arriba".13/

/Ambas funciones

Ambas funciones si bien compatibles no presentaban en todos los casos el mismo nivel de dependencia recíproca.

Así por ejemplo, parece evidente que la función dentro del sistema de planificación podría cumplirse sin que necesariamente se dispusiera, o fuese pre-requisito la existencia de una estrategia que diese a los aspectos de estructuración espacial un lugar importante en la manipulación del proceso de desarrollo.

Pero, por otra parte la elaboración e implementación de tales tipos de estrategias se haría muy difícil sin una reorganización del proceso de planificación a lo largo de las líneas propuestas por la planificación regional.

No quiere decir ello, que siempre fuese necesario disponer de un aparato regional global. Ello dependería más bien de la naturaleza de tales estrategiasy sobre todo de su grado de comprehensividad con respecto al desarrollo nacional y a su espacio económico-social y político.

Así pues para fines prácticos, ambas funciones pueden considerarse como complementarios, pero reconociéndoles un cierto grado de independencia que dio a la planificación regional algun grado de flexibilidad para englobar bajo esta denominación un rango bastante amplio de tipos de programas de desarrollo.14/

El planteamiento de una función substantiva en el proceso de desarrollo, abría lógicamente la posibilidad (necesidad) de intervenir en él por la vía de estrategias espaciales. Partiendo de esta premisa común, se pueden identificar (como era lógico que ocurriese) diferentes interpretaciones de la relación entre el desarrollo como proceso y las estructuras espaciales.

Dependiendo de estas varias interpretaciones, sus objetivos y sus campos de operación han sido diferentes. Ello es precisamente lo que se analiza en la sección siguiente.15/

Así entonces, lo que puede llamarse la función de la planificación regional no quedó atada a un solo set de objetivos de desarrollo. Por el contrario, permitió la adopción de una variedad más o menos

/amplia de

amplia de ellos que a posteriori pueden ser alineados en corrientes, que a su vez podrían reconocerse como "doctrinas".

Con respecto a la segunda función aquí identificada, puede decirse que ella se justificaba en razón de un aumento esperado de la eficiencia del proceso, no sólo en términos de una evaluación del tipo costo/beneficio, sino que muy especialmente en términos de un aumento de la capacidad para identificar, afrontar y resolver los porblemas concretos de la población expresados en la persistencia y aún agravamiento de diferencias en los niveles de desarrollo entre diferentes componentes del espacio nacional.

Este aumento de eficiencia, así entendido, era esperado de un incremento de la capacidad para adaptar adecuadamente las políticas nacionales a las características regionales, para utilizar más racionalmente sus recursos y potencialidades. Características, recursos y potencialidades que resultaban difíciles de conocer y movilizar desde el nivel nacional. Asimismo haría posible mejorar las probabilidades de un nivel más alto de participación de las comunidades territoriales en la formulación e implementación de los planes.

El planteamiento de esta función de la planificación regional generó una necesaria preocupación por las estructuras administrativas, en virtud de su relevancia a la organización de un sistema de planificación de niveles múltiples.

La observación de la prevalencia de patrones centralizados de toma de decisiones y de asignación de recursos en el sector político, llevó entonces a proponer descentralizaciones administrativas en razón de su relativa inflexibilidad y de su inevitable "sesgo central". Este pre-requisito para el éxito de las políticas regionales esperaba obtener una mayor participación de unidades subnacionales en el proceso, y permitir una más fácil expresión de sus intereses.

Los distintos argumentos para la descentralización administrativa han mantenido vivo el debate, particularmente en cuanto a su grado.16/

/Naturalmente, entonces

Naturalmente, entonces la reorganización de la estructura de toma de decisión se transforma en un objetivo básico y condicionante de la probabilidad de efectiva y exitosa implementación de las estrategias regionales.

Sin ella era muy difícil que las funciones asignadas a la PDR pudieran efectivamente cumplirse.17/

Si se pudiera resumir entonces, sintéticamente la función que la PDR pretendió cumplir en el desarrollo nacional podríamos decir que ella consistía en ampliar y profundizar el proceso de planificación del desarrollo incorporando: a) nuevas variables (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo) y b) un enfoque desagregado del procedimiento de planificación (PDR como mecanismo de integración de niveles nacional/local; y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias y ejecución).

El resultado esperado era obtener un aumento en la eficacia global y al mismo tiempo una mayor capacidad de respuesta frente a los problemas concretos tal como los experimentaban los diferentes componentes subnacionales de las sociedades nacionales.

Representaba, en definitiva, una forma supuestamente superior de planificación al poner en el centro de la atención de los políticos y planificadores, una preocupación por los efectos de conjunto de una serie de campos de intervención muy separada y enfatizando, dentro de esta perspectiva niveles subnacionales de integración, que por lo general había escapado a las políticas generadas en sistemas nacionales.

La función en la práctica

El análisis de lo que ha sido la práctica de la planificación regional en América Latina, permite observar que en pocos países se consolidó un sistema de operación que responda a los planteamientos teóricos. Es decir, un sistema compuesto de varios niveles, que permita una coordinación intersectorial efectiva y cuente con la capacidad de elaborar, desarrollar e implementar estrategias regionales de las características que se señalaban anteriormente.18/

/Esto a

Esto a pesar de que en la década de los sesenta en especial, muchos países latinoamericanos destinaron importantes recursos a programas orientados a la constitución de tales sistemas, y recibieron para tal efecto considerable apoyo externo.19/

En la mayoría de los casos, sin embargo estos esfuerzos, nunca se desarrollaron plenamente.20/ Y en aquellos en que se obtuvo un grado significativo de implementación los sistemas regionales no se consolidaron.

Esto por supuesto no significa que no hayan existido, o no se hayan implementado políticas de desarrollo regional. Por el contrario, prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos han formulado tales políticas y se han abocado a la realización de programas regionales. Una buena demostración de esto lo constituyen las varias recopilaciones de programas aparecidas en la década de los sesenta.

Sin embargo, en la práctica, la introducción de la PDR, no llegó a constituir una nueva matriz de procedimientos y objetivos que transformara todo el sistema de decisión, definición de objetivos y asignación de recursos, como había sido necesaria para que la PDR cumliese las funciones teóricamente previstas.21/

La planificación regional constituyó más bien una actividad secundaria, sin una inserción estructural clara. Muchas veces jugó un rol de tipo conceptual en la proposición de estrategias y políticas que no encontraron una canalización firme en las actividades gubernamentales.

Bajo esta perspectiva lo que parece haber ocurrido en la práctica es que sólo algunos aspectos; (y aún muchas veces, éstos, sólo pracialmente) pudieron ser efectivamente incorporados a programas de acción concretos o lograron transformarse en planes específicos.

Ello, significó que las funciones globales teóricamente postuladas fuesen, en la práctica dejadas de lado. El objetivo de un sistema global, perdió entonces importancia y los esfuerzos de

/planificación regional

planificación regional tendieron por lo general a implementarse como operaciones específicas y para las cuales se ensayaron una serie de diversas soluciones ad hoc.22/

Bajo esta perspectiva subordinada y fragmentada difícilmente podía la PDR servir como instrumento para una modificación substancial del patrón de desarrollo espacial y aún para una redistribución regional del crecimiento.

En general los esfuerzos de desarrollo a nivel regional en la periferia, que se implementaron fueron aquéllos que respondían a necesidades del desarrollo central y las consideraciones regionales ocuparon un lugar secundario. Cosa similar puede decirse de los programas en áreas de pobreza. Estos se dirigieron más bien a mejorar marginalmente las condiciones de vida, pero casi nunca a generar un proceso de desarrollo.23/

El predominio de las motivaciones expuestas puede comprobarse en casi cualquier lista de programas regionales. La inmensa mayoría de los programas iniciados caen bajo las categorías de desarrollo y extracción de recursos naturales, afirmación de la soberanía nacional, alivio de situaciones de extrema pobreza (especialmente rural) etc.

Como consecuencia, en la práctica la PDR no fue en principio un esfuerzo de modificación del patrón del desarrollo 24/ sino que se limitó a cumplir una función de apoyo al patrón ya existente, sea resolviendo los "cuellos de botella" que este manifestaba y/o evitando rupturas críticas en zonas, áreas o regiones que amenazaban la estabilidad del proceso nacional sea desde el exterior (programa de apoyo a áreas fronterizas) o desde el interior (programas orientados a la extrema pobreza urbana o rural) en aquellas áreas donde se manifestaban o insinuaban niveles activos de inquietud social.

Por otra parte, y parcialmente como consecuencia de lo anterior, los procedimientos de planificación tampoco transformaron el sistema de toma de decisión, asignación de recursos y planificación en general.

/Y por

Y por lo tanto, tampoco puede decirse que haya alcanzado la segunda función prevista. En algunas áreas, se hicieron avances importantes pero más en virtud de la extensión y coordinación del aparato central que a través de sistemas propiamente regionales.

En definitiva, la PDR, que se inició básicamente como una actividad regional, que se planteó posteriormente, así misma un rol nacional debió "acomodarse" a cumplir un rol instrumental para algunas políticas nacionales que lo requerían.

Cabe preguntarse porqué se produjo esta situación.

Naturalmente el resultado obtenido en la práctica fue, con seguridad, condicionado por un conjunto complejo de factores, cuya contribución sólo puede ser planteada aquí en términos hipotéticos.

Una hipótesis, en cierta forma extrema, sería que la planificación regional fue incorporada en las intenciones de los gobiernos más que todo "como una bandera social" pero sin que representara un compromiso político profundo. Una versión restringida de la misma diría, que a lo menos, en los casos que tal compromiso existía, los gobiernos tuvieron corta duración o no dispusieron del control suficiente para realizar sus intenciones.

Por otra parte, también sería argumentable que los objetivos fijados por la planificación regional fueron, ceteris paribus, altamente irreales en términos de la factiblidad de alcanzarlos, y que ello impidió en la mayor parte de los casos que se intentaran seriamente; más allá de algunos aspectos parciales.25/

Finalmente otra hipótesis que también ha recibido considerable atención es la de que no fue, o no ha sido posible realizar las transformaciones del aparato planificador y ejecutor como para permitir el despliegue de las funciones perseguidas por la planificación regional. Desde este punto de vista podría argumentarse también que el desplazamiento del centro de interés de los planificadores regionales desde la planificación de y para regiones hacia un enfoque

/nacional centralizado

nacional centralizado y cercano al aparato central (con el argumento de allí estaban los recursos) si bien abría nuevas posibilidades, facilitó la toma de control del nivel nacional y debilitó la posibilidad de la emergencia de un real "poder" regional.

La respuesta más realista sería muy probablemente que los tres aspectos se combinaron en alguna proporción, cambiante en los diferentes países del área.

Cabe preguntarse, adicionalmente, si solamente han sido las funciones propias de la PDR las que han sufrido esta distorsión, o si esta situación puede también encontrarse en otros campos de la planificación del desarrollo.

Ello nos llevaría a la necesidad de una discusión y revisión más sistemática sobre la relación entre el grado de control social 26/ existente en una sociedad y las funciones posibles de un sistema de planificación.27/ Queda la impresión de que tal relación, de la que en teoría todos estamos conscientes, ha sido en la práctica descuidada u objeto de apreciaciones más bien optimista, y que ello le ha dado a la planificación del desarrollo un "aire de irrealidad" que hoy en día muchos planificadores, políticos y académicos parecen compartir.

En el caso de la planificación regional esto era particularmente grave por cuanto, si nuestra interpretación sobre su función fuese correcta, ello significaría que demandaba una complejización, extensión y profundización del proceso de planificación que requería de condiciones muy exigentes de capacidad de orientación, organización y control para su correcto desenvolvimiento.

Si formas menos complejas de planificación se estaban encontrando con dificultades muy fuertes para ejercer una influencia real sobre el proceso de desarrollo, no es sorprendente que el intento de montar un sistema regional de planificación revelase en toda su profundidad las consecuencias propias de esta situación, y que ello condujese con mayor o menor rapidez en distintos países a su reducción o abandono.28/

/Bajo estas

Bajo estas condiciones, la planificación del desarrollo regional se pareció más a un "brazo extendido" de la planificación nacional tal y como se la había estado practicando, con una forma externa que podría hacerla aparecer como "regional".

Esta particular simbiosis, se preocupó más por la localización y algunas dimensiones espaciales de las políticas funcionales que por la interrelación entre los procesos de desarrollo y la estructuración espacial. De esta forma la planificación regional abandonó en una buena medida en la mayor parte de los casos, aquéllo que era su innovación teórica propia.

Dentro de la crisis más general a nivel de planificación del desarrollo su variante regional entonces parece haber verificado el tipo de proceso que podría caracterizarse como "last in, first out".

## 2.2 Los objetivos de la planificación del desarrollo regional

### Los objetivos de la teoría

Dentro del amplio campo definido por las funciones generales identificadas para la planificación regional, surgieron como era lógico diferentes interpretaciones sobre los objetivos que esta debía proponerse.

Como es obvio, siempre un objetivo se formula en función de un determinado problema.

El diagnóstico que llevó a la planificación del desarrollo regional establecía que el análisis del comportamiento espacial de una serie de variables del desarrollo muestra una tendencia a un incremento constante de la concentración del proceso, lo que es considerado como indeseable por cuanto impone restricciones al crecimiento y desarrollo nacional en el mediano y largo plazo y al mismo tiempo genera desigualdades de ingreso y nivel de vida inter-regionales.29/

Los objetivos de la planificación regional entonces se definen en función de las consecuencias de esta tendencia y se apoyan en una elaboración teórica explicativa de sus causas.30/

/Si se

Si se pudiese plantear un objetivo general ampliamente compartido alrededor del cual se establecen otros más específicos y que reconocen alguna variedad podría decirse que a nivel teórico, las estrategias buscaban en general una redistribución espacial del crecimiento económico con el propósito de ampliar la capacidad de expansión del sistema global aumentar los niveles de vida, y reducir los desequilibrios detectados en el diagnóstico.30/ Esto se alcanzaría a través de la modernización e integración de las regiones atrasadas y/o periféricas, tanto en términos socio-económicos, como socio-políticos y físicos.

Dentro de esta perspectiva se pueden encontrar variantes que ponen énfasis en algunos tipos de problemas o seleccionan algunos mecanismos a los que se les atribuye la virtud de inducir otra serie de cambios asociados.

Así, en algunos casos, se hace énfasis en la incorporación de la población a los mercados, en otros en la explotación de recursos naturales, la desconcentración industrial, el apoyo a regiones deprimidas, o áreas problemas, etc.

La planificación del desarrollo regional, con las funciones especificadas en el punto anterior, debía ser el instrumento a través del cual, se obtuviese la reorientación buscada, por cuanto el funcionamiento espontáneo de la economía sería incapaz de corregir las tendencias de concentración y desequilibrio, o las correcciones se producirían en un plazo tan largo que perdía todo sentido social y/o político.32/

Parece interesante destacar aquí que la formulación teórica de los objetivos del desarrollo regional era visto en un marco de compatibilidad a niveles regional y nacional. Esto es que las estrategias propuestas presentarían la característica, no sólo de atender a una mejor distribución del ingreso entre diversos tipos de unidades espaciales, sino también de darle al sistema nacional una capacidad de desarrollo mayor.

/Como consecuencia

Como consecuencia de los planteamientos anteriores existía la confianza que si se alcanzaban los objetivos postulados se producirían cambios importantes en las características del proceso de desarrollo, haciéndolo evolucionar hacia una mayor participación social, mayores niveles de equidad y en general hacia una nivelación de las oportunidades abiertas a la población.

A menudo se insistió en que tales objetivos eran particularmente relevantes y oportunos al caso latinoamericano, por cuanto estos países se encontraban en una fase transicional de desarrollo en la cual debía producirse una reorganización de los sistemas espaciales.33/

Era por lo tanto, el momento preciso para orientar esta transformación y romper las rigideces organizacionales supuestamente heredadas del pasado colonial, con el argumento de que, mientras más consolidada una estructura espacial, más difícil se haría su corrección, en virtud de la inercia que tales estructuras parecen poseer y que era ampliamente reconocida.

Cabe hoy, a la luz de las experiencias concretas, reanalizar si efectivamente el margen de flexibilidad de las estructuras espacial era y/o es considerable o si, a lo menos en muchos casos, los patrones de ocupación espacial del territorio no estaban ya bastante consolidados o habían generado tendencias difíciles de contrarrestar o que requerían de un instrumental más radical 34/ que el que las estrategias regionales estaban recomendando.

Los objetivos en la práctica

Cuando se examina lo que han sido los objetivos de laseestrategias de desarrollo regional en América Latina se puede observar que ellos en la práctica, pueden definirse más bien como un subconjunto de aquéllos que la teoría sustentaba y que además, fueron sufriendo un proceso de reducción paulatina.

Estas reducciones fueron por lo general en el sentido de sacrificar objetivos propiamente regionales frente a objetivos nacionales.35/

/Así puede

Así puede observarse cómo aquellas partes de las estrategias de desarrollo regional que se transformaron en programas y proyectos concretos fueron precisamente aquéllos que coincidieron con objetivos nacionales anteriores, o definidos independientemente de un "enfoque regional".

Esto parece mostrar que los objetivos de desarrollo regional no lograron transformarse en objetivos nacionales y que por el contrario ocurrió que objetivos nacionales se expresaron a través de métodos y formas de organización regional.

Ello por supuesto es consistente con lo que se planteaba en la sección anterior, respecto de la función de la planificación regional en el conjunto de las actividades gubernamentales en relación con el proceso de desarrollo, en la medida en que los objetivos posibles de abordar en la práctica iban a depender del campo de acción definido por su inserción estructural.

El fenómeno de subordinación de la planificación regional y en el fondo la no aceptación de sus objetivos centrales como objetivos nacionales puede haber tenido su origen en varias razones diferentes.

Por una parte, la supuesta compatibilidad y aún reforzamineto mútuo con el nivel nacional resultó ser en la práctica más complicada que lo que la teoría planteaba.

La existencia de trade-offs significativos en el corto y mediano plazo vino a complicar la factibilidad política de los objetivos regionales incorporados a las estrategias, por cuanto la visibilidad de los resultados en plazos significativos desde un punto de vista social y político no se hizo tan evidente.

Por otra parte, es hoy en día, dudoso sostener que la supuesta flexibilidad de las estructuras espaciales en los países latinoamericanos fuese alta o fuese aplicable a todos ellos.

Este juicio parece tener a lo menos calificaciones que debilitarían fuertemente su validez. En primer lugar se basaba en una concepción de una "fase transicional" del proceso de desarrollo que

/a su

a su vez tiene su origen en un paradigma evolutivo de fases entre subdesarrollo y desarrollo cuya validez ha sido últimamente seriamente cuestionada. En segundo lugar, descuidaba la estrecha interacción entre estructuras socio-políticas y económicas y estructuras espaciales y el rol de aquéllas en generar y reproducir a estas.

En síntesis parecía afirmarse, únicamente en la relación, válida por lo demás, de que las estructuras espaciales como hechos concretos y existentes afectaban las oportunidades y restricciones de desarrollo de las comunidades de los diferentes espacios subnacionales.

Como consecuencia no siempre se percibió al comienzo con claridad el volumen de recursos, la envergadura y el tipo de las acciones necesarias, para producir las transformaciones.

La toma de conciencia posterior de que los resultados positivos se observarían en plazos largos, que demandarían una cantidad de recursos que afectarían a las tasas de crecimiento nacional, y la necesidad de transformaciones en las estructuras socio-políticas y económicas, puso el problema en una nueva perspectiva política que favorecía el abandono o la limitación de los esfuerzos orientados al desarrollo regional.

Por otra parte el diagnóstico de las desventajas de la concentración y de los desequilibrios espaciales del desarrollo, provenía de una imagen de este proceso que no siempre iba a coincidir con el estilo de desarrollo, aceptado o impuesto, en el caso de cada país. Ello tuvo dos implicaciones importantes. Por un lado las tesis de las estrategias regionales fueron más o menos atractivas 36/ dependiendo de la orientación del proceso global (estilo de desarrollo) adoptado por cada país.37/ Así se puede observar una ampliación del campo de acción y de la organización de la planificación regional en los casos en que la orientación central del desarrollo nacional se apoya en intereses, teorías y modelos para los cuales los objetivos de las estrategias de desarrollo regional eran funcionales. Casos

/interesantes a

interesantes a este respecto son, por ejemplo, la correlación entre los programas de desconcentración y la importancia política de la periferia para determinados movimientos y/o partidos políticos, o las políticas de desarrollo en base al mercado interno y la incorporación de regiones periféricas etc.

Por otro lado, y como efecto de esta misma relación, la factibilidad de los objetivos regionales postulados no sólo variarán de país a país, sino que dentro de estos con los sucesivos cambios de orientación impuestos por el acceso al poder de movimientos o partidos políticos con diferentes "proyectos históricos". Ello hizo que la estabilidad de las políticas regionales fuese bastante precaria y que sus características y profundidad, fuesen variando en plazos de tiempo que impedían que ninguna de ellas, cuando existió verdadero interés político en su implementación, se consolidaran.38/

Dentro de este contexto era por lo demás lógico que los objetivos se fuesen, por lo general, reduciéndose como consecuencia de la percepción de esta incertidumbre y de la necesidad de considerar explícita o implícitamente la estabilidad de los programas en un escenario político cambiante.

Por último es también posible argumentar, que la forma en que los objetivos fueron planteados tuvo incidencia importante en este abandono más o menos paulatino.

En efecto, como consecuencia de las características propias de la base teórica "regional" 39/ los objetivos generales planteados no permitían una identificación libre de ambiguedad para las metas concretas y aún en algunos casos hacían imposible cualquier definición.

Así, por ejemplo, un programa de explotación de recursos naturales ubicados en una región, puede contribuir a una reducción de desigualdades regionales.40/ El que ello ocurra en la práctica depende de una serie de objetivos asociados y de las políticas específicas que se definan para tal objetivo final.

/La falta

La falta de especificidad de objetivos regionales, tanto en la práctica como en la teoría, es un problema grave que tiene varias consecuencias.

Primero, hace difícil distinguir entre la situación deseable y lo que, dado un horizonte de tiempo, se puede realizar. De allí surge el argumento casi universalmente utilizado como "excusa" que los objetivos se realizan a largo plazo pero sin una idea clara de cuál sería ese plazo. Sin embargo, si el horizonte de tiempo para la planificación es "T", entonces parece irracional establecer objetivos para un horizonte de tiempo T + n, del cual n es un incognita!

Por otro lado, el hecho de no dar mucha atención al grado de detalle, implica también que la situación deseable no se define con más rigor. Debe reconocerse que para ello no se dispone de mucha teoría, salvo algunos modelos normativos de organización espacial los cuales tampoco son demasiado relevantes para el contexto latinoamericano.41/

La aparente libertad creada por esa falta de especificidad de objetivos, o sea la ambiguedad entre los objetivos generales y los concretos; induce un sentido (flaso) de "general, todo poderoso, actuando con completo control y libertad sobre un mapa". Las estrategias regionales a menudo entonces parecen requerir milagros en los cambios en los procesos de desarrollo en el espacio haciendo perder de vista la inercia del sistema.

Puesto en otras palabras, no parece haber habido una percepción realista de la cantidad gigantesca de recursos, necesarios de ser movilizados para implementar las estrategias.

Así la relación entre los cambios en los procesos del desarrollo en el espacio y la capacidad funcional del sistema socio-económico de realizar estos cambios, parece haber recibido una atención menor de la deseable. Por ejemplo, una estrategia que propone constituir 14 polos de crecimiento de varios niveles, ilustra los puntos aquí planteados.

/Por otra

Por otra parte, el carácter general de los objetivos puestos en práctica obviamente esta relacionado con el carácter de las teorías disponibles y en cuales se apoya la estrategia.

Una teoría es un conjunto de proposiciones sobre el comportamiento de un número determinado de variables. Mientras más general la teoría, más difícil establecer un modelo que cuantifique las proposiciones de ella. La ausencia de un modelo hace difícil especificar la relación entre variables objetivo y las variables de control (instrumentos). Entonces la eficiencia de la estrategia en términos de los objetivos es difícil de establecer. Como consecuencia existe una gran incertidumbre respecto a la consistencia instrumento-objetivo, O = f (I, ...) mientras por otro lado no se puede establecer con exactitud la dosificación del instrumento. Por ejemplo, cuál debe ser el tipo de incentivo y de qué cantidad o nivel para lograr "x" empleos adicionales en una región?

Esta ambiguedad de los objetivos, o de los sistemas de objetivos, facilitaron la posibilidad de cumplimiento parcial de las estrategias y en cierta forma pueden haber sido un factor importante, o al menos, posibilitante de ajustes posterior que por las causas anteriormente mencionadas fueron siempre en el sentido de hacer primar los componentes nacionales y subordinar u olvidar del todo aquellos, que se refería propiamente a los intereses más directos de las regiones.

En términos sintéticos, se podría concluir que el bajo nivel de implementación de los objetivos centrales que la planificación regional sustentaba, o su abandono paulatino, en otros casos, parece tener su origen fundamentalmente en el enfrentamiento a nivel político y operacional entre objetivos de carácter nacional y regional.

Enfrentamiento en el cual los primeros tendieron a prevalecer y los segundos no lograron transformarse en objetivos nacionales.

Tal situación parece haber sido condicionada por un conjunto de factores:

/a) Los objetivos

a) Los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran por tanto más funcionales al "estilo de desarrollo" prevaleciente.

b) Los objetivos del desarrollo regional implicaban plazos y recursos significativamente mayores que los inicialmente percibidos como consecuencia de lo cual su implementación tendió a afectar la situación política de los grupos gobernantes, amenazando su capacidad de retener el poder. Por una parte debido a la imposibilidad de una acción igualmente significativa en todas las regiones periféricas que abría el campo a enfrentamientos políticos difíciles de manejar y por otra debido a la escasa visibilidad de los resultados dentro de los períodos de gobierno normales.

c) Los objetivos operacionales eran ambiguos e imprecisos. Por una parte dejaban un amplio margen de interpretación que facilitó grandemente la diferenciación entre planes escritos y programas concretos. Por otra parte dificultó en una medida significativa la identificación de las metas concretas que ellos involucraban y por consiguiente la implementación de los programas correspondientes. Esta baja operacionalidad de los conceptos estratégicos claves será tratada en el punto siguiente.

## 2.3 La base teórica de la planificación del desarrollo regional

En esta parte corresponde analizar hasta qué punto, lo que puede llamarse la base teórica de la planificación regional fue utilizada (y en qué forma) en la elaboración y/o diseño de estrategias. Ello implica básicamente hacer una distinción entre lo que podríamos llamar las teorías "ofrecidas" y su uso efectivo en la práctica.

### La base teórica

Entendemos por teoría regional 42/ a un conjunto de proposiciones sobre el proceso de desarrollo que contempla variables tanto en la dimensión espacial como temporal. Una teoría regiona puede tener distintos grados de comprehensividad dependiendo del número de

/variables que

variables que incorpora. Así, puede limitarse al proceso de crecimiento económico o puede ser más amplia al referirse al desarrollo económico.43/ Por último también puede incorporar variables del desarrollo social y político. En este sentido una teoría del desarrollo regional sería en esencia interdisciplinaria al tener que plantear relaciones entre variables de distintos campos disciplinarios. No todas las elaboraciones teóricas existentes sin embargo transcienden los límites disciplinarios o lo hacen a un nivel de generalidad muy alto, de modo que en muchos casos resulta un poco "exagerado" hablar de teorías de desarrollo regional. Con todo sin embargo y dado que ellas sin duda han tenido esa pretensión vale la pena hacer una reseña, aunque breve, de las varias corrientes que se han formulado.

Para los propósitos, de este ensayo, bastaría tal vez clasificar el "stock" de teorías del siguiente modo:44/

a) La teoría del crecimiento regional basada en la dotación de recursos (naturales) regionales (Perloff, Wingo). Esta corriente centra su proposición en que el crecimiento económico regional es una función primordialmente de sus recursos. Como es lógico, por lo demás, no sólo se refiere a los recursos en sí mismo sino que también reconoce que el acceso a esos recursos y el acceso a los mercados de los bienes producidos con ellos son variables determinantes del crecimiento regional. Su imagen entonces del proceso de desarrollo regional, aparece configurada dentro de la expansión de una economía central, que incorpora sucesivamente nuevas áreas, en la medida que ello es funcional al núcleo en expansión. La dotación de recursos y su accesibilidad condicionarán entonces la forma y el tiempo de incorporación.

Supuestos esenciales, a veces explícitos a veces implícitos de este tipo de proposiciones son:

/- Que la

- Que la incorporación a la economía central es, bajo cualquier circunstancia, generadora de crecimiento regional.
- Que el rpoceso de crecimiento de la economía regional, se traducirá en una elevación del nivel de desarrollo de la región incorporada.

b) Las teorías del crecimiento desbalanceado. Dentro de esta categoría están en especial aquéllas de Myrdal y Hirschman. Ellas se centran en las proposiciones de que el crecimiento no se da homogéneamente en el espacio, sino que tiende a localizarse en ciertas áreas o zonas y que las fuerzas del mercado libre tienden a rebozar este crecimiento localizado (causación circular, acumulativa).

Este fenómeno de concentración en algunas unidades espaciales (A) tiene un efecto detrimental sobre otras (B) pero también habrá un efecto positivo en el sentido de que la concentración del crecimiento dará lugar a efectos de difusión. La intervención del Estado es vista entonces como necesaria para lograr un efecto neto positivo para las unidades espaciales de tipo (B). Debe sin embargo mencionarse que los dos autores mencionados difieren en este punto. Mientras Hirschman propuso que una política económica deliberada haría posible corregir el balance desfavorable para las regiones (B), Myrdal señaló que dadas las condiciones existentes en los países pobres (la naturaleza internacional de las relaciones que determinan el subdesarrollo económico y las políticas de "laissez-faire") la acción del Estado tiende a reforzar el balance desfavorable y es conducente a una mayor concentración en algunas pocas regiones de tipo (A).

c) La teoría de polos de crecimiento. Sobre esta teoría se ha escrito en abundancia.45/ Cualquier escrito adicional corre el peligro de aumentar la confusión generalizada a este respecto. Basta tal vez mencionar que el concepto de polo de crecimiento planteado por un economista francés, fue posteriormente apropiado y modificado por una larga serie de autores para una cantidad de fines diferentes, de tal manera que hoy en día puede observarse un cierto cansancio mental con esta teoría.

/No obstante

No obstante esto, puede observarse que inicialmente ella no era una teoría regional puesto que estaba inscrita en un marco de "espacio abstracto". Su popularidad adquirió niveles más altos posteriormente a través de algunas interpretaciones que hicieron,46/ posible su traslado al campo del espacio geográfico.

Con posterioridad, se agregaron a ella en forma normativa variables del desarrollo y cambio social 47/ y se combinó con otras proposiciones teóricas tales como la difusión espacial de innovaciones y de la estructura de los sistemas urbanos.

A medida que tal proceso ocurría, se produjo una mezcla entre los conceptos de polo de crecimiento (desarrollo) y de centro de crecimiento (y desarrollo) de tal modo que hay autores que no estiman necesario discriminar entre ellos y los usan "indistintamente" en forma explícita.48/

d) Las teorías de desarrollo polarizado. Tomando como punto de partida, el marco de un modelo de centro-periferia desarrollado en las teorías de la economía internacional y las elaboraciones de los conceptos de polos y centros de crecimiento, autores como John Friedmann y J. Hilhorst desarrollaron a finales de la década del 60 marcos conceptuales más comprehensivos del desarrollo regional. La proposición central de Friedmann consiste en que la economía espacial se integra a través de la matriz de centros urbanos que actúan como promotores del proceso de desarrollo difundiendo "impulsos" de transformación y crecimiento.49/

Así, entonces una intervención en la estructura del sistema urbano, acompañada de políticas económicas y sociales apropiadas, debería dar como resultado un proceso de integración progresiva de la periferia y como consecuencia de éste un "acercamiento" de los niveles de desarrollo entre "centro" y "periferia". Cabe mencionar que ciertas condiciones fueron mencionadas para que tal integración ocurriese. Así Friedmann enfatiza la necesidad de liderazgo local, capaz de modificar la estructura social existente y de introducir

/innovaciones; y

innovaciones; y una distribución del gasto, y por tanto del ingreso, que permitan la generación de una demanda interna regional, etc.

Hilhorst, por su parte, partiendo de algunas proposiciones similares, elaboró sobre el proceso de dominación ejercido por el centro sobre la periferia. Esa dominación económica, social y política tendría dos componentes: la extractiva y la distributiva. Así, el proceso de penetración del centro en la periferia es visto en un marco ambivalente. Al mismo tiempo que aquél extrae beneficios netos de ésta, va generando un proceso de autoidentificación de la periferia, la emergencia de una elite regional y un aumento paulatino de su integración interna a ese nivel.

Bajo esta perspectiva, la periferia iría progresivamente mejorando su capacidad de negociación frente al centro y aumentando su participación en los beneficios del desarrollo. Algunas condiciones fueron también impuestas a este proceso.

En primer lugar, era necesario la existencia de un interés nacional en la región periférica para iniciar el proceso. En segundo lugar era necesario un cierto nivel de diversificación interna de la periferia para dar lugar a un proceso de crecimiento interno. En un sentido negativo se hacía notar también que una dominación muy fuerte del centro generaría una estructura social muy rígida que obstaculizaría la emergencia de una contra-elite regional.

Varias observaciones generales pueden ser aquí de interés. La percepción del proceso de desarrollo subyacente a este tipo de elaboraciones se inclina hacia una interpretación de éste como "modernización" (en alguna de sus formas), y en general a concebirlo como un resultado posible dentro de la mecánica de los sistemas dominantes en América Latina, si determinados problemas son resueltos, y si ciertas desigualdades son deliberadamente compensadas. La trayectoria hacia el desarrollo, si bien diferiría en algunos aspectos de lo ocurrido en Estados Unidos y Europa conduciría a un resultado similar.

/De allí

De allí que la planificación regional, tenga como función esencial, por una parte, acelerar el proceso, y por otra, intervenir para producir las compensaciones necesarias. A largo plazo, el proceso es visto como convergente, si políticas adecuadas son oportunamente adoptadas por el Estado. La urbanización es el centro de interés a través de ella se conforma y organiza la economía espacial.50/ Es a través de su manipulación que será posible inducir patrones más homgéneos de desarrollo espacial.

Poco, o casi nada se habla de relaciones a nivel internacional y su importancia en la configuración de las relaciones internas a nivel regional.

e) El enfoque de la dependencia y el colonialismo interno. Durante la década de los sesenta, se había venido desarrollando en América Latina una línea de pensamiento que tendía a establecer un nuevo paradigma para el análisis de los problemas del subdesarrollo. En este nuevo enfoque, desarrollo y subdesarrollo no serían dos fases de un mismo proceso, sino más bien dos aspectos simultáneos propios de un mismo sistema.51/ Desarrollo y subdesarrollo serán entonces no sólo simultáneos, sino mutuamente explicativos. Este enfoque, originalmente aplicado a las relaciones entre países, fue también utilizado a escala regional. La idea de que el subdesarrollo regional era consecuencia de la apropiación central de los excedentes económicos llevó a la concepción de un verdadero proceso de "colonialismo interno".52/

A partir de este punto, la inclusión cada vez con mayor énfasis de una percepción socialmente estratificada del proceso de desarrollo, empieza a hacer cada vez menos válida la imagen de regiones desarrolladas y no desarrolladas. La diferenciación social al interior de ellas empieza a ser percibida como una dimensión central.53/

Las estrategias de polarización y los centros (o polos?) de crecimiento son denunciados como expresión de la teoría y práctica de la acumulación desigual y como instrumentos de ominación espacial.

/Básicamente un

Básicamente un espacio de acción para las compañías transnacionales cuyo rol en el desarrollo ha sido uno de los temas más recurridos en el último tiempo.54/

Varias innovaciones merecen destacarse. Por una parte desaparece la idea de una convergencia (aunque sea a largo plazo y condicional) en la medida que el subdesarrollo es un efecto estructural del desarrollo en otras regiones, en otros países. En segundo lugar, por primera vez el desarrollo regional aparece inscrito en un marco más amplio de carácter internacional y su naturaleza no es diferente de aquél.55/

En tercer lugar, el problema de las desigualdades es visto más bien como un reflejo de la explotación social entre clases y de las asociaciones entre algunas de éstas e intereses extranjeros.

En conjunto, estas tres características tenían que llevar, a lo menos inicialmente, a un rechazo casi completo de las teorías y estrategias que hasta entonces habían prevalecido.

En el fondo la planificación regional no estaría sino recreando, en la periferia, el mismo sistema de desigualdad ya existente en el centro, y permitiendo una penetración más profunda de los intereses capitalistas (y especialmente de los países dominantes) y por tanto, acentuando la dependencia de ellos y finalmente, haciendo más difícil una transformación en el sentido de un auténtico desarrollo. Subyacente, sin duda a este razonamiento se encuentra el juicio sobre la necesidad de una revolución social y política.

f) Ultimamente han surgido nuevas contribuciones teóricas que pretenden interrelacionar el proceso de concentración económica y el desarrollo regional.56/ Aquí se puede hacer referencia a Holland y Singer quienes ponen especial énfasis en las implicaciones de estructuras industriales oligopólicas y monopólicas.57/ En la dinámica del proceso de oligopolización surgen empresas líderes cuyas escalas de operaciones son muy grandes (multi-regional y/o multinacional), y

/en base

en base de ésto Holland les atribuye un poder meso-económico a estas empresas. También como consecuencia del proceso de oligopolización surge un dualismo regional, en donde las empresas líderes de los oligopolios y monopolios están localizadas en la región más desarrollada, mientras en las regiones menos desarrolladas sólo existen empresas pequeñas y tradicionales. Para poder romper este dualismo la política económica regional tiene que dirigirse a las empresas líderes de los oligopolios. Sin embargo, los instrumentos tradicionales de política económica regional no son eficaces a este respecto por el mismo carácter de poder meso-económico de estas empresas. Así Holland propone que los gobiernos deben tratar de controlar directamente a estas empresas.

g) Además de las corrientes principales antes mencionadas existen en el campo de la planificación regional un conjunto de teorías y proposiciones sobre algunas propiamente espaciales tales como, localización, organización espacial, teoría económica de tamaños de centros y algunos otros.

Puede argumentarse que ellas no son propiamente teorías de desarrollo regional. Al referirse a algunos aspectos específicos son usadas dentro de las diversas teorías regionales antes mencionadas, y su importancia en ellas es variable de acuerdo con el particular tipo de interacción que ellas plantean entre desarrollo y la dimensión espacial.

El uso de las teorías en la elaboración de estrategias

Como es por lo demás natural, no todas las teorías expuestas, han sido igualmente utilizadas en la formulación de estrategias de desarrollo regional. En el hecho, algunas de estas concepciones no se presentaban fácilmente a generar orientaciones concretas aplicables en un esquema de planificación. Así ocurre por ejemplo con aquéllas que sostienen que los gobiernos ni están interesados, ni serán capaces de eliminar el problema regional (Myrdal). Caso similar

/ocurre con

ocurre con quienes plantean el carácter estructural de los desequilibrios regionales en las naciones definidas como "capitalistas periféricas y dependientes". Aunque en este último caso, debe reconocerse que existe una buena variedad de posiciones más o menos diferenciadas.

Estos enfoques, si bien podían ser utilizados en la elaboración de diagnósticos, llegaban fácilmente a un punto muerto, en cuanto a la proposición de acciones concretas al requerir de condiciones muy especiales de carácter socio-político que eran prácticamente inexistentes en América Latina. En sus versiones externas conducen más bien a negar el valor de la planificación sin un cambio drástico de la sociedad: la revolución social.

En cambio, las proposiciones de Perloff, Wingo et al, sí permitían definir un rol para acciones de planificación, en cuanto al mejoramiento del acceso físico y económico de la periferia para facilitar su integración era precisamente un curso de acción relativamente fácil de adoptar. De hecho como se observará en la práctica gran parte de los programas concretos emprendidos siguieron esta lógica.

Por otra parte, el conglomerado teórico, alrededor de los conceptos de polo y centro de desarrollo, las teorías de desarrollo polarizado y dominación, incluían desde su planteamiento una óptica de planificación. En un cierto sentido puede argumentarse que ellas buscaban por sobre todo dar una sustentación teórica a una voluntad de intervención en el proceso de desarrollo espacial.58/

No puede pues extrañar que una buena cantidad de estrategias se hayan apoyado precisamente en estas formulaciones. A lo menos en los textos de los planes.59/

Por último, las teorías (o modelos?) referidas a variables puramente espaciales (localización, lugar central, tamaño óptimo urbano, etc.) representaron la única base teórica discernible (o utilizable) en la práctica, en muchos de los planes propuestos en América Latina.

/De manera

De manera que la concentración en algunas corrientes parece un resultado lógico de su mejor adaptabilidad a la planificación como instrumento de acción en el contexto socio-político dominante en América Latina, pero también respondió a algunos aspectos más sustantivos.

Es posible argumentar que en general, estas líneas preferenciales de pensamiento, encajaban bien con el paradigma dominante del desarrollo en los 50 y 60, que incluian la industrialización como estrategia de crecimiento económico, la necesidad de urbanización y por tanto el rol positivo de las ciudades en el desarrollo, la escogencia de tecnologías de alta productividad, la planificación como instrumento del poder central para dirigir el proceso y el concepto de "circulos viciosos" de subdesarrollo. De hecho, las estrategias regionales basadas en estas ideas, vendrían a resolver (o intentarlo) algunos problemas bien particulares de este tipo de estrategias, a nivel global.

Bajo estas condiciones, las estrategias de desarrollo parecían no requerir de transformaciones estructurales conflictivas, para su éxito.

Por el contrario, éstos serían más bien una consecuencia de la aplicación de las estrategias. Ello, como es lógico, aumentaba la factibilidad de proponer planes basados en ellas, bajo las condiciones existentes en América Latina.

Pero las dificultades de formular estrategias con las bases teóricas regionales tuvieron también otros componentes.

En general ellas eran conceptualmente imprecisas y algunos de estos conceptos claves no eran en absoluto claros, o podían ser objeto de un número más o menos alto de interpretaciones.

Por otra parte, existen pocos modelos formulados en base de teorías regionales de desarrollo. Esto no quiere decir que no hayá habido intentos importantes de modelaje, pero la mayoría de ellos son modelos de compatibilidad económica más algunas hipótesis (ecuaciones) de comportamiento.

/El hecho

El hecho de no disponer de modelos formulados en base de teorías regionales de desarrollo, en parte se explica, como se mencionó, por el carácter general de estas teorías. El carácter interdisciplinario de ellas, también ha contribuido no poco a dificultar este proceso de especificación.

Bajo estas condiciones, no era muy fácil formular una variedad significativa de estrategias, y como de hecho ocurrió, la práctica se concentró en el uso de algunas variantes de dos o tres tipos de ellas.

Planteada la situación general, trataremos ahora de examinar el tipo de estrategias que han tenido un uso más extenso.

El examen de los inventarios de programas regionales en América Latina, permite tres observaciones que llaman la atención.

La primera es que un número grande de ellos no parece tener una estrategia, teóricamente sustentada, que la ligue claramente con algunos de los cuerpos teóricos de la planificación regional. En un cierto sentido, se pueden denominar planificación regional sólo por el hecho de tener un enfoque territorial. Dentro de este grupo encontramos alguna variedad desde aquéllos que tienen una naturaleza estrictamente sectorial (agua, energía, transporte, etc.) hasta aquéllos que buscan reforzar las economías de ciertas áreas, sea por razones geopolíticas o sociales y en los cuales la racionalidad de la acción no va más allá del circuito inversión o gasto-empleo-ingreso-empleo.

La segunda observación que llama la atención es la gran cantidad de programas rurales, que van desde la colonización, hasta la modernización o tecnificación. Esto es especialmente interesante por cuanto siempre se ha tenido la impresión de un fuerte sesgo urbano en la planificación del desarrollo regional en latinoamérica, que había sido una consecuencia del énfasis en el rol de la urbanización y la industrialización tan claramente delineado en la mayor parte de las teorías. Esto nos hace una vez más, reflexionar sobre las

/considerables diferencias

considerables diferencias entre la teoría y la práctica de la planificación regional. Queda la impresión que la teoría como tal ha tenido menos influencia de lo que podría a primera vista suponerse. En una proporción importante la práctica de la planificación regional en América Latina 60/ aparece más bien en una posición ecléctica sin una definición clara en su base teórica.

La tercera observación es que, en los casos en que sí se reconocen enfoques teóricos explícitos éstos corresponden de una u otra manera a la "familia" de proposiciones asociadas con las teorías del desarrollo polarizado, polos de crecimiento y dominación.61/

No resulta sin embargo muy claro, en gran parte de los casos, si las estrategias utilizadas pueden considerarse como una expresión correcta de las teorías invocadas; o si se limitaron a una estrategia de urbanización-industrialización en términos generales.

En efecto varios estudios han señalado como en la mayoría de los casos, los conceptos,62/ y la utilización de los modelos de estrategia propuestos fueron equivocados o al menos suficientmente ambiguos como para despertar sospechas sobre su pureza teórica. Más aún, la mayoría de las experiencias muestran que a nivel de los proyectos, la distancia entre teoría y práctica se acentuó al reducirse éstos a sólo algunos aspectos de los contemplados en las "estrategias-documentos".

Así entonces con raras excepciones, hubo considerables diferencias entre la teoría que en el "ambiente" aparecía como sustentando la planificación regional en América Latina y los proyectos concretos que se implementaron.63/

El que así ocurriese, parece ir más allá de la diferencia esperable entre lo que se esceibe en teoría y lo que se ejecuta en la práctica.

Toda una serie de críticas apuntan hoy en día a las dificultades, que no fueron al parecer percibidas en su oportunidad, que los conceptos de desarrollo polarizados tenían para su aplicación en la práctica.

/Hasta el

Hasta el punto de que hoy en día parece haber un cierto consenso de que el concepto mismo de centro de crecimiento es más bien ambiguo y poco claro.

A lo menos, muchos planificadores, creyeron que era aplicable tanto a las grandes aglomeraciones industriales como a pequeños centros.64/ El concepto de "crecimiento autosostenido" o la forma, el momento y/o el tamaño en que ello ocurría tampoco fue nunca precisado.

Finalmente, el conjunto de medidas o instrumentos a través de los cuales todo el proceso debía iniciarse y sostenerse tampoco pareció tener una definición consistente.65/

En lo que se refería a los efectos de difusión de crecimiento hacia la periferia la situación es similar o aún pero. Estos efectos eran "esperados" pero poco o nada se podía hacer o se hacía, efectivamente para que ocurriesen.

Así no sorprende que hoy en día una larga lista de escritores y planificadores consideren el concepto de centro de crecimiento poco útil en la práctica como un instrumento de planificación.66/

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

Como consecuencia, la contribución de las teorías del desarrollo regional a la práctica de la planificación del desarrollo aparece entonces de una magnitud muy inferior a la que los escritos teóricos permitían entrever.

Como hemos visto, por una parte, un número sustancial de programas regionales careció de ellos casi por completo, y por otra, cuando estuvieron presentes a nivel de estrategias, no tuvieron la capacidad de transformarse en acciones concretas.67/

/III. HACIA UN

## III. HACIA UN ENFOQUE ANALITICO DE LA "CRISIS" DE LA PDR

El análisis presentado en la parte anterior muestra cómo lo que pueda llamarse la crisis de la planificación del desarrollo regional en América debe entenderse en un doble contexto.

Por una parte, su aparente incapacidad de alcanzar, en los casos en que efectivamente se implementó, objetivos de desarrollo social y económico como los que empezaron a ser más concientemente formulados y expuestos a partir de la década de los 60.68/

Este componente, que ha sido tal vez el más analizado y denunciado,69/ no debe sin embargo impedir reconocer un problema, tal vez de mayor dimensión, como es el escaso grado de éxito en transformarse en una práctica coherente y significativa, dentro de las actividades o formas de acelerar y promover más altos niveles de desarrollo.

Este segundo tipo de crisis merece a nuestro juicio de un amplio análisis porque bien podría ser que no bastase la renovación teórica y estratégica interna de la actividad sino se revisan en profundidad las condicionantes externas de su desempeño representadas básicamente por los mecanismos de su inserción y operación dentro de un sistema social a la vez político y técnico.

El tipo de análisis que sugerimos se refiere al conjunto de aspectos que condicionan la posibilidad de cualquier tipo de estrategia de transformarse en una práctica importante.

A fin de avanzar en este sentido, es necesario plantear a priori algún esquema ordenador y a partir del cual tal análisis pudiese alcanzar un alto grado de sistemacidad.

En lo que sigue se ha abordado este problema a través de un marco básico que trata de organizar los factores de los cuales parece depender el desempeño de una estrategia de desarrollo en la práctica.70/

En el punto 3.2 se hace un esfuerzo por aplicar este marco a la situación de la planificación del desarrollo regional en América Latina.

/3.1 Las causas

3.1 Las causas probables del comportamiento de las estrategias de desarrollo 71/

En esta parte se intenta formular algunas hipótesis sobre las diferencias del eventual éxito o fracaso de una estrategia de desarrollo en general, dentro de las cuales las estrategias de desarrollo regional se consideran un caso particular.

Para orientar la elaboración de este marco se ha aceptado que tal problema puede ser definido en términos operacionales como la identificación de los factores de los cuales depende la factibilidad, aplicabilidad y eficacia de la estrategia en cuestión.

A fin de evitar en lo posible ambiguedades, definiremos estrategia como la adopción de un curso de acción, o de los criterios que lo definen, encaminado a influir en la transformación de la realidad, deliberadamente desde un estado inicial hasta un estado final deseable.

El examen propuesto, implica a nuestro juicio el prestar atención a tres aspectos básicos:

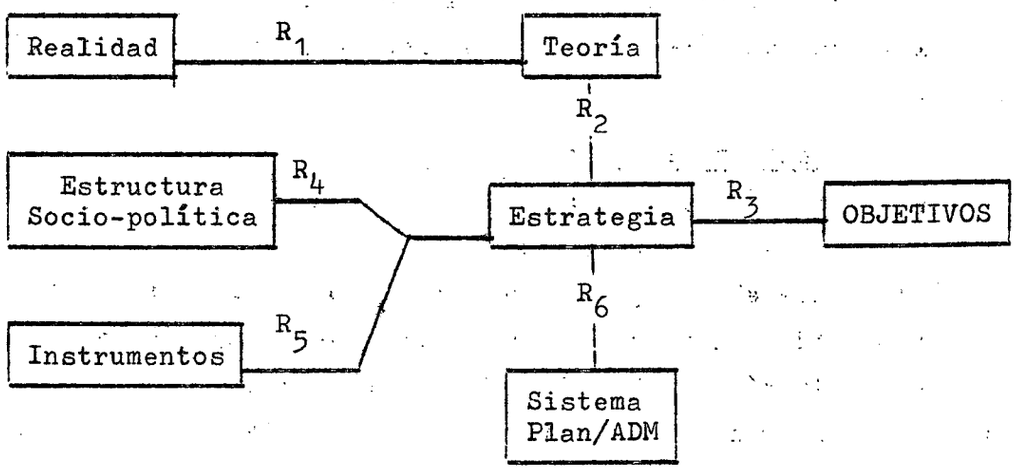
El primero se refiere a la racionalidad teórica de la estrategia que puede ser descrita como la relación entre los objetivos, la estrategia y su base teórica.

El segundo se refiere a su factibilidad de implementación e incluye dos condiciones diferentes. La primera referida a la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables y la segunda referida a que las acciones previstas sean operacionalmente factibles.

El tercer aspecto global se refiere a la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de las acciones de todas ellas o de subconjuntos específicos.

El gráfico a continuación intenta resumir la serie de relaciones involucradas en los tres tipos de interacciones mencionadas.

/Gráfico




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

Así entonces concebimos una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuancia de la naturaleza de cada una de ellas.

/Para mayor

Para mayor claridad en lo que sigue se ha optado por analizar estas relaciones agregadas dentro de tres conjuntos como se definieron al comienzo.

Teorías, estrategias y objetivos

Una estrategia supone necesariamente una teoría que la origina y la proporciona su base conceptual.

Básicamente ello implica que disponemos de una teoría que relaciona los objetivos (efectos) con las intervenciones (causas). De este modo resultaría posible demostrar que si las intervenciones postuladas se llevan a cabo, entonces los objetivos perseguidos serán alcanzados.

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

Por otra parte la necesaria relación de consistencia, no es una característica intrínseca en toda estrategia, puesto que por definición ésta representa una interpretación de esta teoría o modelo y por consiguiente está sujeta a variaciones, a veces, difíciles de detectar.

Ello ocurre en función de varios aspectos característicos de toda teoría y de la manera en que ellos perturban la elaboración de una estrategia. Examinaremos algunos aspectos más relevantes a continuación.

En realidad una estrategia es una interpretación de la teoría y/o modelo en el sentido que requiere el uso de éstos para postular un cierto número de intervenciones que están dirigidas a alcanzar unos objetivos específicos. Y naturalmente estos objetivos pueden ser diferentes para cada estrategia. Así pues una teoría puede dar origen a varias estrategias dependiendo de los varios objetivos que puedan postularse. Para cada una de ellas habrá en consecuencia una racionalidad propia enmarcada en la teoría, pero no equivalente a ella.

/Dicha racionalidad

Dicha racionalidad entonces debería ser una proposición específica y explícita para hacer posible un control de consistencia.

El proceso de elaborar una estrategia a partir de una teoría presenta no pocas dificultades.

En primer lugar, una teoría no constituye nunca un cuerpo de proposiciones igualmente definidas, ni con el mismo grado de confiabilidad, en todas sus partes. En muchos casos, segmentos de la teoría son en verdad nuevas hipótesis y por tanto su uso en el diseño de una estrategia introduce un alto grado de incertidumbre.

Por otra parte, es en cierta manera lícito, y hay muchos ejemplos de ello, que una teoría defina variables cuya interpretación concreta es muchas veces difícil cuando no imposible.

Para hacer operable una estrategia estas variables deben ser completamente identificadas y en muchos casos es posible observar que en este proceso se pierde una buena parte cuando no toda la definición primitivamente incorporada en la teoría.72/

Así mismo una teoría por no ser completa frente a la realidad, deja fuera otras relaciones entre las variables consideradas y/o excluye otras.

En la práctica, por supuesto estas relaciones o variables excluidas, existen y participarán en condicionar los resultados alcanzados por la implementación de las acciones postuladas.

En consecuencia, habrá siempre un grado apreciable de incertidumbre en los resultados por esta causa, y es debido a ello que, en términos teóricos se postula la necesidad de evluación y retroalimentación permanente en el proceso de implementación.

Esto sin embargo no es fácil, por cuanto depende de la capacidad de obtener y procesar la información relevante en un período de tiempo oportuno. Como por otra parte, el tiempo de reacción de las varias variables involucradas suele ser considerablemente diferente y el conocimiento de estos "lags" es muy primitivo, la evaluación

/de esta

de esta información es sumamente compleja y puede inducir a multiplicidad de errores.

Finalmente, si bien a una teoría puede bastarle, el planteamiento de relaciones cualitativas y/o el sentido general de ellas, la aplicación de instrumentos se realiza siempre en un marco cuantitativo y por tanto la definición de metas concretas en el uso de los instrumentos está también complicada con un alto grado de incertidumbre.73/

Pero la sola consistencia entre teoría y estrategia no es suficiente para garantizar que los resultados esperados sean alcanzados. En efecto, para que ello ocurra en la práctica es necesario que la teoría en la cual se apoya o se deriva sea una interpretación válida de la realidad y en especial de la "ley de cambio" de esa realidad.

Por consiguiente está también condicionada a la validez de la teoría en las condiciones específicas en que se aplicará la estrategia.

El problema de validez de la teoría frente a la realidad por planificar tiene una serie de connotaciones que vale la pena examinar a más detalle.

Debe considerarse que en el proceso de planificación rara vez las teorías, y/o modelos que se utilizan han sido desarrollados para los sistemas que se pretenden planificar y que por el contrario éstos provienen por lo general de otros sistemas de la misma clase y/o aún de clases distintas.74/

Podría argumentarse a este respecto que una forma posible de analizar la validez de una teoría para los efectos de legitimizar su uso en la formulación de estrategias pudiera ser la comparación entre la realidad en la cual la teoría fue generada y la realidad en que la estrategia va a aplicarse.

Ello puede conducir a la necesidad de adaptar teorías y/o modelos como paso previo a la elaboración estratégica, cosa que raramente ocurre en el proceso de análisis que los planificadores desarrollan para fundamentar sus planes.

/Por otra

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

El análisis presentado parece mostrar un camino en la elaboración de estrategias de desarrollo lleno de dificultades y requiriendo de grandes capacidades teóricas y analíticas.

En la práctica por supuesto la mayor parte de estas dificultades no son ni siquiera afrontadas y más bien se soslayan utilizando modelos de estrategia cuya pertenencia y eficacia es más bien desconocida y cuyos efectos reales, sobre los cuales los documentos no dejan lugar a dudas deberían entenderse como altamente inciertos.

Adicionalmente, un procedimiento muy utilizado es presentar la estrategia en un grado de generalidad tal que parece hacerla evidente, pero ello implica necesariamente tanto, perder la conciencia de la incertidumbre, como reducir drásticamente su utilidad en la orientación de la formulación de planes y/o programas.

Estrategias e implementación

La corrección o incorrección teórica de una estrategia, no es suficiente para definir su aplicación o abandono y por lo tanto no constituye una garantía de que los objetivos serán alcanzados.

El problema de implementación puede analizarse desde dos perspectivas diferentes si bien interrelacionadas.

/Por una

Por una parte toda estrategia de desarrollo constituye un documento político en el sentido de que define una orientación para el proceso de desarrollo fija objetivos sociales y toca los intereses de los diversos grupos que componen la sociedad al asignar recursos y generar transferencias entre ellos.

Como por otra parte, la implementación de una estrategia requiere de un conjunto de decisiones sociales y/o individuales, es entonces razonable suponer que en el acto de decidir la aplicación de las medidas contempladas, los diversos grupos sociales movilizarán su cuota de poder social efectivo para respaldar u oponerse a la decisión.75/

Por ello sería legítimo deducir de lo anterior que la implementación dependerá de su aceptabilidad para un conjunto de fuerzas sociales que sean capaces de controlar directa o indirectamente los recursos necesarios para ello.

La aceptabilidad política de la estrategia no puede sin embargo plantearse sólo frente a los fines. Es necesario tomar en cuenta también que en muchos casos la divergencia pueda establecerse también frente a los medios, aún cuando los objetivos sean en principio aceptables.

De este modo, la sola aprobación a nivel socio-político de una estrategia global no podrá tampoco garantizar todo su proceso de implementación. En realidad la validación de su factibilidad política se producirá a lo largo de todo su período de implementación a medida que van poniéndose en juego los diversos instrumentos contemplados.

En definitiva ello hace necesario considerar el hecho de que la aplicación de estrategias como forma del proceso de planificación no puede ser visto fuera del sistema político.

El sistema político representa la más alta esfera de poder en la sociedad, y es aquel en el cual se toman decisiones que obligan a toda la sociedad. Es decir decisiones que puedan ser forzadas.

/"La fuerza

"La fuerza legítima es el hilo que corre a través de los insumos y de los productos de un sistema político, dándoles sus características específicas y su coherencia como sistema." 76/

Pero naturalmente el sistema político tiene un límite y se encuentra inmerso en el medio social. 77/

El medio ambiente social es al mismo tiempo la fuente de los recursos y las restricciones que operan en el proceso de decisión política.

Influencia al sistema político a través de los dos insumos principales, demandas y apoyo, y a su vez es afectado por los productos del sistema, políticas, decisiones y acciones.

Los productos del sistema político, a su vez no pueden ser considerados como la culminación de un proceso interno sino más bien como una transacción entre el sistema político y su medio ambiente.

La lógica de esta formulación aparece evidente cuando consideramos la particular relación entre los insumos que el sistema procesa.

En efecto, es precisamente a través de la satisfacción de ciertas demandas que el sistema político recibirá apoyo. Como por otra parte la necesidad de obtener el apoyo de los diversos grupos sociales es diferencial, el sistema político tenderá en general a procesar con prioridad las demandas de aquellos grupos que estan en mejores condiciones de amenazar su estabilidad.

La imagen que surge del planteamiento anterior es en consecuencia, la de un proceso en el cual la factibilidad de decisiones políticas dependen permanentemente, y a todos los niveles de implementación, de la interacción entre el sistema político y el medio social y en el cual, el sistema gubernamental y administrativo como eje del sistema está sometido permanentemente a presión de ese medio ambiente.

Es más que evidente que la implementación de un curso de acción preestablecido será altamente sensible a la correlación de fuerzas sociales frente a aspectos concretos de la estrategia y ello conduce por lo general a que rara vez ésta pueda aplicarse en su integridad.

/Un segundo

Un segundo aspecto lo constituye la factibilidad operacional. En efecto, aún suponiendo un consenso sobre la deseabilidad de la aplicación de una determinada estrategia, ello será posible sólo si existen los instrumentos y recursos necesarios conjuntamente con la capacidad administrativa y organizativa para su utilización eficiente.

En sus aspectos operacionales la implementación puede plantearse como un proceso dinámico y continuo de toma de decisión que implica un número de etapas o subprocesos interrlacionados y retroalimentados.

Este proceso se lleva a cabo dentro de los diferentes niveles del sistema político-administrativo y también a través de las diferentes instituciones y unidades de sistema que operan en los diferentes niveles.

Teóricamente, una estrategia, asigna un rol. es decir especifíca un papel (explícito o implícito) que la totalidad o un subconjunto de estas instituciones deberían cumplir.

Para que cada una de ellas esté en condiciones de desempeñar correctamente su papel, cada unidad de output contemplada en la estrategia debe reunir una serie de condiciones. Estas serían las siguientes:

a) Autoridad, o poder legítimo para formular las políticas, tomar decisiones y ejercer control sobre ellas en el área que le corresponde.

b) Recursos (financieros, humanos, materiales) para ejecutar las acciones correspondientes a las decisiones adoptadas y así alcanzar los objetivos perseguidos.

c) Información o canales de comunicaciones que le permitan conocer el estado del sistema sobre el cual opera y feedback sobre la respuesta del sistema a sus políticas, decisiones y acciones con respecto a la objetención de los resultados.

Estos tres requisitos, están fuertemente interrelacionados y podría decirse que cualquier limitación en uno de ellos implicará restricciones sobre los otros.

/Por otra

Por otra parte una buena parte de las actividades esperadas de cada una de estas agencias no pueden considerarse en el marco de una estrategia como independientes.

Por ello la implementación de ésta, requerirá además la capacidad de coordinación, para hacer posible la complementación de los diferentes outputs en función de los objetivos comunes.

La coordinación en una estrategia de desarrollo contiene tanto aspectos funcionales, (niveles y tipos de objetivos) como espaciales (localización) y temporales (programación).

Este aspecto, tan difícil de alcanzar en la implementación de una estrategia es sin embargo esencial en la medida que la alteración del perfil funcional, de las configuraciones espaciales o de las secuencias temporales pueden desvirtuar totalmente los resultados finales.

Otro aspecto que no puede dejarse de lado, es el hecho de que, aún si los requisitos anteriores fuesen cumplidos y a lo menos teóricamente existiese la autoridad, los recursos y la información y la capacidad de coordinación, los resultados finales serán completamente condicionados por la eficiencia interna de cada una de las instituciones en generar efectivamente los outputs esperados y con un costo razonable.

Ello involucra la existencia de una capacidad de gestión eficiente, en los varios niveles y sectores involucrados, sin la cual la sola racionalidad de la estructura administrativa y/o de implementación no puede en modo alguno garantizar la aplicación de ninguna estrategia de desarrollo.

Estrategia, acción y sistemas de conducción

Un tercer aspecto que tiene una incidencia en la efcacia probable de una estrategia de desarrollo se refiere a su capacidad de servir de orientación para la acción.

/En realidad

En realidad una estrategia tiene que proveer un marco suficientemente explícito y preciso como para permitir a las diferentes unidades de implementación identificar su rol y los objetivos que le tocaría cumplir.

Ello, debe reconocerse, implica no pocas dificultades en la medida que tanto la estrategia como las unidades de implementación pueden presentar deficiencias al respecto.

Por una parte, la estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre va más allá de un marco muy general, donde un considerable grado de impresición hace necesario una interpretación de las tareas concretas. Así mismo y por razones de la complejidad inherente en la coordinación administrativa, las entidades ejecutoras no siempre participan en la elaboración de ella y por consiguiente su comprensión de su racionalidad suele ser baja e insuficiente para permitir una orientación adecuada de su trabajo.

El problema central parece estar definido por el hecho de que raramente una estrategia puede ser descompuesta en un conjunto completamente detallado de programas y proyectos.

En la práctica, siempre existirá una considerable latitud y grados de libertad para los diferentes niveles y sectores involucrados para definir sus propios programas de acción.78/

Por consiguiente pareciera que los atributos básicos de una estrategia deberán ser su comprensibilidad y su especificidad.

Por comprensibilidad entendemos la propiedad de una estrategia de ser entendida correctamente por aquellos que a quienes les toca su implementación. Pero una inteligibilidad global no sería suficiente sino fuese posible a su vez identificar los roles componentes específicos que a cada agencia o institución les toca asumir. Naturalmente este problema tiene dos lados, por cuanto implica en cierta manera que cada institución debe contar con el tipo y cantidad de crecursos humanos que estén en capacidad de interpretar correctamente los planteamientos generales. Normalmente ello no será

/suficiente y

suficiente y lo más probable es que sólo una participación desde la gestación de la estrategia obtenga la necesaria capacidad de comprensión.

Por especificidad, de una estrategia entendemos, que ella se formule en términos no ambiguos con respecto a las variables efectivamente controladas o controlables por el aparato implementador y que al mismo tiempo defina criterios que permitan su manipulación correcta por los componentes de éste.

En resumen podríamos decir que mientras más general sea el tratamiento de los conceptos, criterios y objetivos en una estrategia y mientras más sofisticados sean éstos, existirán menos probabilidades de una actividad coherente a través de la multiplicidad de distintas agencias e instituciones que normalmente están involucradas en este complejo tipo de operaciones.

### 3.2 El problema de la interfase entre la formulación teórica y la aplicación en la práctica de las estrategias de desarrollo regional

Como hemos señalado en la introducción de este documento, la corrección teórica de las estrategias de desarrollo regional intentadas o aplicadas en América Latina con respecto a los objetivos de desarrollo no constituye la preocupación central de este ensayo.

Al respecto, existen ya una serie de evaluaciones y/o documentos críticos que tratan este tema desde diversos ángulos.79/

Por otra parte, como esperamos haber mostrado en la sección dos, el nivel de influencia real de las teorías del desarrollo regional en la práctica de la planificación parece haber sido bastante bajo.

Por ello, hemos decidido concentrar, en esta ocasión nuestros esfuerzos, en los problemas de implementación, con el argumento de que aunque fuese posible en teoría, formular estrategias más correctas, siempre quedaría la duda de si ellas serían posibles de implementar, y por lo tanto resulta necesario un análisis más sistemático de las condiciones políticas y operacionales, al margen de las cuales cualquier estrategia podría ser irrelevante.

/Ello no

Ello no debe tomarse en el sentido, de que estemos defendiendo ni la corrección teórica de las estrategias implementadas, ni su relevancia a los problemas del desarrollo latinoamericano.

Por el contrario, compartimos ampliamente las serias dudas que hoy en día parecen prevalecer sobre la validez de gran parte del aparato teórico y estratégico de esta actividad y la necesidad de concentrar esfuerzos en la búsqueda de alternativas más satisfactorias. Sin ello el abordaje de los problemas que en este documento destacamos serían igualmente inútiles.

Así pues, este tema de la relación entre teoría, estrategia y objetivos no será desarrollado aquí, para pasar directamente a los problemas de implementación.

En la presente sección se utiliza el esbozo de marco teórico formulado en la sección anterior para plantear algunas reflexiones a manera de hipótesis sobre porqué la planificación del desarrollo regional parece haber tenido poco éxito en transformarse en una práctica sustantiva.

El problema de factibilidad política

En muchos artículos y documentos se suele señalar que habría existido escasa "voluntad política" de los gobiernos latinoamericanos para implementar programas amplios de desarrollo regional como los que se identificaron en las estrategias nacionales.

Sin embargo dicho concepto no es siempre claro y menos claras son aún sus implicaciones 80/ de manera que intentaremos estructurar en lo posible el problema.

Como se deduce del análisis sobre las bases teóricas de las estrategias que en general se recomendaron en América Latina, estas estaban en términos generales inscritas en el paradigma que predominantemente orientaba la acción "desarrollista" de los gobiernos.

A nivel ideológico, por lo tanto, estas estrategias, no tenían porqué encontrar una resistencia apriorística.

/Tampoco, sería

Tampoco, sería fácil argumentar que se encontraron con la oposición de intereses internacionales, representados en esencia por aquéllos de las compañías transnacionales; si como se ha sostenido en varios documentos, habría por el contrario una clara funcionalidad de ellas a sus intereses.81/

Finalmente, si su aplicación (como también ha sido sostenido, sólo reprodujese en la perfieria las mismas condiciones de desigualdad existentes, entonces tampoco debería haber provocado la resistencia de los grupos interesados en el statu quo o aún la profundización de la explotación social.

De hecho entonces, estas estrategias parecen presentar un sorprendente dualismo favorable a su amplia acogida por los sistemas formales de gobierno.

Por una parte, a nivel de sus objetivos, generaban la imagen de una clara orientación hacia el mejoramiento de la equidad social; al postular la necesidad de propender a una mejor distribución espacial de los niveles de desarrollo; y por otra, en la práctica se mantenían dentro de los estilos de desarrollo dominantes y eran funcionales a los intereses de los grupos y las fuerzas que les habían dado forma.

Difícilmente podría concebirse una situación más favorable y sin embargo, nuestro análisis anterior parece mostrar que en la práctica el grado de implementación de esas estrategias nacionales fue muy bajo.

No resulta fácil, por supuesto explicar esta aparente contradicción y por lo tanto, nos limitaremos a plantear algunas hipótesis alternativas a manera de preguntas, en espera de respuestas.

Examinemos primero las hipótesis posibles bajo el supuesto de que las estrategias eran políticamente aceptables.

La primera hipótesis podría ser que existiendo factibilidad política, fueron razones de otra índole las que impidieron su aplicación masiva.

/Como se

Como se verá en la sección siguiente, existieron de hecho importantes problemas operacionales. Sin embargo, sería también argumentable que tales problemas podrían haber sido resueltos si la motivación política hubiere sido suficientemente fuerte y por lo tanto esta explicación siempre tiene un cierto grado de precariedad.

Una segunda hipótesis más compleja podrá ser que la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo regional, no se frustró a nivel ideológico, sino más bien en el nivel de los intereses y posibilidades de manejo de las situaciones políticas de corto plazo.

En esta perspectiva podría argumentarse que los gobiernos perdieron interés en la aplicación de estas estrategias en razón de su baja funcionalidad de corto plazo para la mantención y/o captación de apoyo social y político para la conservación del poder gubernamental.

Ello habría ocurrido en razón de la percepción, de que era prácticamente imposible no concentrar los esfuerzos en una o muy pocas regiones, si se quería obtener resultados concretos en plazos más o menos razonables dada la restricción de recursos existentes. Por otra parte, como se ha señalado en numerosos análisis, los intentos de desconcentración del desarrollo (o más bien crecimiento económico) pasarían por una etapa de plazo indefinido en la cual los resultados serán poco visibles, y por el contrario tendrían el efecto de disminuir las tasas de crecimiento a nivel agregado nacional.82/

Ambos aspectos, tenderían a generar un problema político de proporciones al desatar expectativas y presiones, imposibles de satisfacer, de los grupos regionales no favorecidos; al mismo tiempo que la capacidad de crecimiento nacional mostraría tendencias desfavorables.

Una consecuencia anticipable de tal situación sería la alienación del apoyo de diversos tipos de grupos y fuerzas políticas que amenazarían la probabilidad de conservación del poder de los movimientos y/o partidos gubernamentales.

/La anticipación

La anticipación de estas dificultades habría hecho optar a los gobiernos por metas nacionales agregadas y el abandono total o parcial de las estrategias nacionales de desarrollo regional.

Otra hipótesis diferente, pero tal vez complementaria de la anterior sería que una vez abandonados en general los objetivos propiamente regionales, aquellos programas de carácter nacional localizados en ciertas regiones encontraron dificultades, por el consecuente desinterés de los grupos regionales en la medida que aquellos no respondían a sus necesidades e intereses.

Así, si consideramos ambas dimensiones en conjunto, tendríamos una situación en la cual el poder central perdió interés en los programas propiamente dirigidos a objetivos regionales y los grupos regionales no se identificaron con los objetivos y los efectos de los proyectos de carácter nacional en sus regiones.

Como consecuencia de ello, no resultaría sorprendente encontrar que el campo de la planificación del desarrollo regiona perdió mucho de su capacidad real de desarrollarse.83/

Exploraremos ahora las hipótesis posibles bajo el supuesto de que en la práctica no existieron condiciones políticas favorables.

La primera hipótesis, bajo este supuesto, sería que los grupos dominantes, en parte confundidos por la exposición de motivos de las estrategias regionales, entendieron éstas como atentatorias para sus intereses. Ello nos obligaría a suponer un error de cálculo y una incomprensión de los verdaderos efectos que tales iniciativas tendrían. Naturalmente, es esta una hipótesis difícil de comprobar, dada la naturaleza de la información necesaria para hacerlo posible.

La segunda sería que, aún cuando, las estrategias recomendadas no fuesen capaces de una completa reorientación de los procesos de desarrollo hacia una forma más igualitaria; sí podrían haber generado algunos cambios más o menos marginales en el sentido de expandir en términos relativos las oportunidades de algunos grupos, más allá de lo que sería posible sin la aplicación de esas estrategias.

/En tal

En tal caso podríamos suponer que esta situación fue percibida por los intereses dominantes y como consecuencia de ello evaluaron estas estrategias como inconvenientes, si no completamente contradictorias.

Si tal hipótesis fuere plausible, implicaría un ligero cambio en la óptica de evaluación de la funcionalidad de la planificación del desarrollo regional vis a vis objetivos de desarrollo más igualitario.

En efecto, sería necesario reconocer su capacidad para producir algún mejoramiento en el sentido mencionado, y de hecho, bajo condiciones políticas dadas, la situación con estrategias nacionales sería mejor que sin ellas.84/

Por último, es probable que la relativa inestabilidad política haya jugado un rol de alguna consideración, al por una parte hacer más reticentes a los gobiernos centrales en comprometerse efectivamente en proyectos ambiciosos y por otra parte al generar el rechazo de los planteamientos ya existentes para evitar su identificación con los gobiernos anteriores. Pensamos sin embargo que esta situación más bien juega un papel complementario en algunas de las hipótesis anteriores, y que de hecho difícilmente sería suficiente para justificar la escasa implementación de las políticas regionales.

El problema de la factibilidad oepracional

El análisis de la factibilidad operacional de una estrategia de desarrollo, tal como hemos señalado en secciones anteriores, tiene dos dimensiones. Por una parte, depende del desarrollo y capacidad del sistema de implementación en términos de sus atribuciones legales, recursos (de varios tipos) información, coordinación y estructuración funcional.

Por otra parte depende de la operacionalidad de la estructura conceptual de la estrategia que hemos dicho, requiere ser comprensible y suficientemente específica como para proveer un marco de identificación de metas y roles a cumplir por los diferentes componentes del sistema de implementación.

/Examinar, sin

Examinar, sin embargo, los problemas operacionales que pueden haber estado involucrados en la debilidad y deficiencia de la implementación de estrategias nacionales de desarrollo regional en América Latina, requiere relacionar estos con las hipótesis de factibilidad política.

De hecho, si aceptácemos que las estrategias intentadas no contaron con factibilidad política, entonces sería al mismo tiempo irrelevante e imposible formular hipótesis sobre el problema de operacionalidad.

Por el contrario si llegásemos a la conducción de que tal factibilidad existió, entonces se hace particularmente necesario entrar en la exploración de este campo.

Básicamente las hipótesis que se nos ocurre formular bajo el supuesto anterior serían las siguientes:

a) Si como hemos dicho, las funciones de la planificación regional en el marco de las actividades de gobierno, involucraban una complejización y profundización del proceso de planificación del desarrollo; requerían de la organización de un aparato de planificación mucho más complejo, y organizado que el que existía en la mayor parte de los países del continente.85/ Podría argumentarse que ello resultó en la práctica infactible y que ello provocó finalmente el abandono o la transformación sustancial de las funciones teóricas.

La explicación de esta no factibilidad puede adquirir varios perfiles diferentes. En primer lugar podría argumentarse que fue básicamente la incapacidad técnica de organizar y hacer funcionar un sistema tan complejo y exigente la que provocó los problemas principales. En apoyo de tal tesis, podría citarse los continuos informes sobre la ineficiencia y la inadecuación de los esquemas administrativos en la mayor parte de los países latinoamericanos. Pero por otra parte, la revisión de los intentos de establecer tales sistemas, revela que muchos países desplegaron considerables esfuerzos tanto en el montaje de ellos como en el entrenamiento de personal para equiparlos, y que aún en estos esfuerzos recibieron considerable apoyo y asistencia externas.

/En segundo

En segundo lugar, podría asumirse, que aún cuando teóricamente existía la capacidad técnica suficiente como para generar y operar estos sistemas, ellos se vieron imposibilitados de adquirir algunas de las características esenciales que les eran necesarias para haber cumplido sus funciones con fidelidad. Así por ejemplo sería posible señalar que las descentralizaciones de poder de decisión y las redistribuciones funcionales imprescindibles se empantanaron como consecuencia de la resistencia del poder central a perder una parte importante del control que ejercía sobre la toma de decisión en relación con el uso y asignación de los recursos.

Y que por otra, la existencia de intereses muy consolidados a nivel de instituciones dentro de la burocracia impidió la necesaria reasignación de funciones para permitir un enfoque más integrado en el diseño e implementación de las iniciativas.

Finalmente, en un plano más general sería también posible plantear que las exigencias de organización y sobre todo de control de los recursos que la implementación del tipo de estrategias recomendadas requería, escapaba a las posibilidades reales de los tipos de sistemas político-administrativos que predominan en América Latina.

Ello vendría a plantear el debate en términos de la inadecuación entre los estilos de planificación que implícita o explícitamente orientaron el diseño de los sistemas propuestos, y el grado de control o conducción que el Estado podía movilizar efectivamente dentro de los parámetros sociales y políticos de los países.

Este aspecto, insuficientemente explorado, a nuestro juicio, y objeto de apreciaciones más o menos optimistas requeriría sin duda de una revaluación de los roles posibles de la maquinaria estatal para una determinada configuración de las estructuras sociales-económicas y políticas; al mismo tiempo que un examen e investigación más profunda de otros métodos y de la eventual participación de otras fuerzas sociales en el proceso de identificación, planificación e implementación de programas y proyectos de desarrollo.86/

/El nudo

El nudo del debate podría ser aquí, hasta que punto estrategias como las planteadas por la planificación regional 87/ serían posibles de abordar con una metodología diferente de implementación o si, por el contrario, ellas sólo serían viables con cambios substanciales en las estructuras básicas de conducción social.

b) En una línea diferente, si bien no necesariamente excluyente, podría también suponerse que, al margen de los problemas de los sistemas a través de los cuales se suponía debía producirse la aplicación de las estrategias, estas últimas eran en sí mismas poco operacionales.

En primer lugar, podría suponerse que la capacidad de entender las implicaciones prácticas de los conceptos utilizados, estaba restringida a grupos de planificadores con un alto nivel de preparación teórica que trabajaban básicamente en las instituciones centrales encargadas de la formulación de las estrategias, pero que tal capacidad era substancialmente menor en las instituciones que tradicionalmente habían tenido a su cargo la implementación. Si a ello, se agrega el supuesto de que en la mayoría de los casos las relaciones entre ambos tipos de instituciones eran más o menos remotas y con escasa o ninguna participación de estas últimas en las tareas de las primeras; podría concluirse que las posibilidades de obtener una coherencia satisfactoria y de alinear a las instituciones de implementación dentro de las orientaciones estratégicas eran muy escasas.

Desde un punto de vista ligeramente distinto sería posible enfatizar las deficiencias internas propias de las estrategias; independientemente de la capacidad teórica o técnica de los equipos planificadores al interés de las instituciones.

Mucho se ha escrito últimamente sobre este punto, de manera que existe una creciente percepción de las dificultades en traducir los conceptos teóricos utilizados en ellas, en conceptos operaciones, de modo que nos limitaremos a presentar muy someramente dos aspectos de sus consecuencias.

/Así por

Así por ejemplo, la confusión más o menos generalizada en torno a la idea de polo o centro de crecimiento y/o desarrollo, su ambiguedad y su resistencia a ser descrito en términos de variables concretas, la naturaleza y manipulación de fenómenos como la difusión, modernización, internalización de impactos indirectos etc. han resultado en dificultades muy grandes para elaborar instrumentos de cálculos o modelos que presenten una identificación satisfactoria del tipo y profundidad de las intervenciones necesarias para producir los efectos esperados en las magnitudes preestablecidas.

Por otra parte ello, también podría haber resultado en un bajo nivel de comprensión por parte de muchas instituciones involucradas en el proceso de implementación y como consecuencia de ello haber contribuido substancialmente a la distorsión de los resultados y al no cumplimiento de los objetivos.

Sin una orientación, clara para su acción estas instituciones muy frecuentemente podrían haberse resistido a aceptar y/o ser incapaces de orientar sus actividades en el sentido propuesto por las estrategias.

## 3.3 Algunas consideraciones finales

El objetivo central de este ensayo ha sido el poner de manifiesto una preocupación por la incapacidad aparente de la planificación regional para haber jugado un rol importante en la práctica, dentro de las actividades encaminadas a orientar los procesos de desarrollo nacionales.

Esta baja influencia de la PDR en la práctica no debe entenderse en el sentido de que no hayan existido esfuerzos, y aún que no se hayan implementado un número considerable de "programas regionales" en un sentido genérico. Nuestro planteamiento es básicamente que la PDR ha tenido poca influencia en la práctica en el sentido de que sus funciones teóricas se han visto desvirtuadas como consecuencia de la subordinación de sus objetivos a aquellos de carácter macro y la no

/incorporación de

incorporación de ellos a este nivel. En los hechos entonces, la PDR aportó más bien metodologías y procedimientos de operación para implementar proyectos de desarrollo de carácter nacional, pero no representó un nuevo punto de vista que incorporaba las tesis centrales de la PDR en la orientación global de la acción a nivel nacional.

Si a ello agregamos que la revisión de los planes y/o programas total o parcialmente, implementados muestra que pocas de ellas presentan una orientación claramente inscrita en las bases teóricas que la PDR postulaba podemos concluir que su influencia ha sido en extremo limitada.

Así, haciendo alusión al título de este documento, pareciera ser que la PDR en América Latina ha sido más bien una teoría que una práctica o al menos que esta última ha diferido considerablemente de la primera.

A partir de esta conclusión hemos intentado reexaminar la eventual "crisis de la PDR en América Latina".

Dejando de lado, la propiedad y validez de la teoría y las estrategias postuladas por esta actividad frente a los objetivos de desarrollos que fueron planteados o han ido emergiendo en años recientes, nos hemos concentrado en el examen de los factores que pueden haber jugado un rol en la situación detectada.

Las razones para tal actitud han sido que por una parte las relaciones entre realidad-teoría-estrategias y objetivos han sido probablemente las que han concitado la mayor atención y por otra el convencimiento de que mejorías o reformulaciones en este sentido no asegurarían necesariamente que se pasase, (ahora sí) de la teoría a la práctica. Ello por supuesto no implica, desconocer su importancia y relevación al futuro de la PDR, sino más bien representa una opción encaminada a mostrar otros problemas a nuestro juicio de tanta o mayor importancia.

/En este

En este empeño, hemos tratado de estructurar el problema detectado y formular unas cuantas hipótesis que más que todo deben entenderse como una colección de preguntas surgidas en este intento. Tales hipótesis no deben entenderse en un sentido absoluto ni excluyente.

Por una parte, es más que probable que en definitiva ninguna de ellas por sí sola pueda explicar la situación, y que por el contrario sea más realista imaginar ciertas combinaciones de ellas.

Por otra, y dada la diversidad de condiciones imperantes en América Latina, es también posible suponer que el peso relativo de cada una de ellas en los diversos países y épocas hayan sido diferentes.

Sería pues interesante, un examen de las situaciones propias de cada país y en especial de aquellos que han desplegado más esfuerzos en este campo.88/ Ello normalmente no es fácil y requerirá de un considerable esfuerzo investigativo.

Tal esfuerzo nos parece sin embargo justificado en la medida, que en la realidad concreta, una estrategia eficiente de desarrollo no puede concebirse en abstracto, independientemente de las condiciones políticas y operacionales que hacen factible su implementación.

En la carencia de tal concepción, la planificación del desarrollo regional, como por lo demás, cualquier otro tipo de planificación de desarrollo, seguirá siendo más una teoría que una práctica.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

1/ A tal punto que en América Latina se empieza a hablar y a escribir sobre la crisis de la planificación véase por ejemplo Medina Echavarría (1972).

2/ Debiendo reconocerse que en muchos casos contienen información muy valiosa para una evaluación.

3/ Existen ya una buena cantidad de intentos de evaluación y/o crítica a lo que ha sido la PDR en América Latina. Entre ellos se pueden citar: Conroy (1973); Rodwin (1969) Stöhr (1972); Gilbert (1974), Cornelius y Trueblood (eds.), (1975) Boisier (1976), Hardoy y Geisse (eds.), Coraggio (1973), Stöhr y Todtling (1976), Barkin (1972), Hilhorst (1978), Izaguirre (1977); Koch-Wesser (1973), Carrillo-Arronte (1978).

4/ Así por ejemplo, encontramos que en la mayoría de los casos las críticas van apoyadas en argumentos dirigidos a un impresionante conjunto de aspectos de distinta índole, cada uno de los cuales sería suficiente por sí solo para "liquidar" las estrategias, teorías y modelos criticados. Podríamos llamar a esto "una estrategia de saturación" pero débilmente estructurada.

5/ Entre ellos SUDENE, Ciudad Guyana y Brasilian han concitado la atención de los evaluadoras.

6/ Parece haber un cierto consenso que pocos programas de aquéllos que pueden llamarse implementados, alcanzaron sus objetivos a un nivel satisfactorio.

7/ Intentos relevantes a este respecto son: Richardson y Richardson (1975); Conroy (1973), Gilbert (1976) y Friedmann y Douglas (1975).

8/ Coraggio (1973); Rofman (1972), Castells (1975) y Quijano (1970).

9/ Stöhr, 1972, op. cit.

10/ Aunque debemos reconocer ha forzado a adoptar una actitud crítica que era muy necesario a la planificación regional.

11/ En este sentido es seguro que un marco más amplio, como el problema de la planificación del desarrollo en general, aparece aquí ampliamente comprometido.

12/ Al respecto véase: Friedmann (1966), Hilhorst (1971), Hermansen (1970), Van Raay (1970/1), Alden y Morgan (1974) e ILPES (1976).

/13/ ILPES,

13/ ILPES, 1976, op. cit., pp. 33/34. Véase también Hilhorst (1971) y Van Raay (1970/1).

14/ Esta heterogeneidad puede ser fácilmente reconocida en cualquiera de los trabajos que describen y/o evalúan la trayectoria de la PDR en América Latina. Por ejemplo Stöhr (1972).

15/ Véase la sección 2.2 sobre objetivos y la 2.3 sobre la base teórica.

16/ Descentralización de funciones de ejecución versus devaluación de poder de toma de decisiones; desconcentración espacial del aparato administrativo ... etc.

17/ Ello es planteado una y otra vez por la casi totalidad de quienes han escrito sobre el tema, Hilhorst (1971), pone énfasis especial en este aspecto al hacer notar la correlación entre la estructura de toma de decisiones y patrones espaciales de desarrollo.

18/ Probablemente Venezuela, Perú y Chile hace ya algunos años pueden considerarse casos que se acercaron más a esta concepción.

19/ Véase Stöhr (1972).

20/ Por lo general se desarrollaron más sus actividades para elaborar estrategias globales y/o formulan planes mientras que su participación en la implementación fue considerablemente menor.

21/ Salvo por períodos muy cortos y siempre en la fase de gestación.

22/ Aparecían entonces corporaciones regionales específicas, el rol regional de entidades sectoriales, asociaciones locales, etc. En cierto sentido esto cierra el círculo. La planificación regional que había empezado a nivel regional, intenta un enfoque nacional regionalizado y luego se conforma con servir como instrumento de planes nacionales.

23/ Véase Stöhr (1972) y Barkin (1972).

24/ Si tal objetivo era racionalmente factible constituye una línea de análisis diferente que se aborda más adelante.

25/ Este problema será analizado en la segunda sección. Al respecto cabe insistir que ello no implica aceptar necesariamente que el tipo de estrategias planteadas había sido capaz de alcanzarlos. Este último se analizará en la sección tercera de este capítulo.

/26/ Tanto

26/ Tanto en sentido socio-político como operacional.

27/ El análisis de estilos de planificación se dirige precisamente, entre otros aspectos, a este tipo de relaciones.

28/ Aunque en muchos de ellos siguió existiendo en términos formales, pero con una baja capacidad de influir efectivamente la toma de decisiones y asignaciones de recursos.

29/ Especial preocupación recibieron las diferencias entre regiones centrales y periféricas; entre áreas metropolitanas y ciudades menores y entre éstas y las áreas rurales.

30/ Lo cual constituye una base tórica y que será discutida en la sección siguiente.

31/ Véase por ejemplo Hilhorst (1971) Hirschman (1958), Friedmann (1966).

32/ Nótese que la relación entre aumento del bienestar social y crecimiento xe la economía era en general asumida como automática en virtud de transformaciones políticas y sociales que acompañarían o sería causados por el desarrollo de las estrategias.

33/ Friedmann (1966).

34/ En el sentido de la profundidad y exigencia de las operaciones involucradas.

35/ Véase Hilhorst (1978) mimeo.

36/ Y por lo tanto la voluntad de aceptar trade-off de significación.

37/ Designando por tales un conjunto de aspectos tales como la adherencia a marcos conceptuales o teorías del desarrollo (de las cuales existen varias vertientes), la prevalencia de cierto interés de grupo en la definición de objetivos y asignación de recursos y la concepción del rol del Estado en el proceso de desarrollo.

38/ Una breve descripción de esta variabilidad se encuentra en Zorro, C. (1975) para el caso colombiano.

39/ Sobre este problema de la generalidad y escasa operacionalidad de muchos conceptos claves de la teoría del desarrollo regional se tratará más extenso en las secciones siguientes.

/40/ Para

40/ Para un intento de aclarar el concepto nebuloso de desigualdad espacial y regional, puede verse Hinderink y Sterkenburg (1978). Al igual puede verse Gilbert y Goodman (1976).

41/ Además se puede observar que la organización espacial hexagonal tampoco es la única solución óptima. Véase por ejemplo: Eaton y Lipsey (1976).

42/ Como será denominada en este caso para evitar el uso de expresiones más complejas.

43/ Que se refiere al crecimiento económico en la medida que las relaciones entre variables cambian.

44/ Debe dejarse en claro que no es la intención de esta sección ni exponer en detalle ni criticar las diferentes corrientes teóricas. Simplemente se trata de perfilar su elemento más esencial a fin de hacer posible un análisis de bases teóricas usadas en la formulación de estrategias.

45/ Penrose (1964), Darwent (1969), ILPES (1979).

46/ Como lo señala Moseley (1974) sin que sea claro todavía ni debe entenderse como un modelo analógico o como una interpretación locacional de la formulación sectorial.

47/ Berry (1972).

48/ Hansen (1974).

49/ El rol de los centros urbanos no era visto sólo en el sentido de inducir transformaciones económicas. Por el contrario, debía contribuir decisivamente a generar transformaciones sociales y políticas. Véase J. Friedmann "Cities in Social Transformation".

50/ Véase por ejemplo la serie de artículos y publicaciones de Friedmann a este respecto.

51/ Quijano (1976), Frank (1976) y Sunkel (1970).

52/ De la misma manera que ocurre a nivel internacional. Véase P. González Casanova (1964/5).

53/ Santos (1971, 1974, 1975), Friedmann y Sullivan (1975), McGee (1974), Barkin (1972), Friedmann y Wulf (1975).

54/ Coraggio (1972), Kaplan (1973), Rofman (1974), Slater (1975).

/55/ Myrdal

55/ Myrdal (1959).

56/ Estas contribuciones, por su reciente aparición no han sido difundidos ampliamente y por tanto no se las incluyeron en las consideraciones posteriores de este ensayo.

57/ Singer (1973) y Holland (1976). Se ha anotado que Holland limitó su análisis a Europa. Para un análisis de la dinámica del proceso de oligopolinización más relevante para América Latina, véase Helmsing (1979).

58/ Obsérvese que los autores más importantes de esta corriente elaboraron sus proposiciones en combinación con actividades concretas de planificación.

59/ Como ha sido señalado en numerosas ocasiones la gran mayoría de ellos no pasaron realmente a la fase de implementación en América Latina.

60/ Y es importante destacar que nos referimos al grueso de lo que ha sido puesto en operación bajo el calificativo de planificación regional en América Latina y no a un número reducido de ejemplos que sí tuvieron un enfoque teórico definido y que son los que habitualmente son presentados en los textos.

61/ Este último es la concepción de Hilhorst (1971).

62/ Véase: Boisier, S. (1971, 1972).

63/ Con mucha frecuencia la creación de centros de crecimiento no pasó de ser un incremento marginal en la inversión social, acompañada de la habilitación de terrenos (parques) industriales, de algunas ventajas económicas para el inversionista y otras obras complementarias de infraestructura. Sólo en contadas excepciones adquirieron estos programas la envergadura y estabilidad como para que al menos se les pudiera considerar intentos de complejos industriales, o al menos de aceleración de la industrialización.

64/ Véase por ejemplo las estrategias analizadas por Sergio Boisier para Chile, Bolivia y Perú.

65/ Un cierto grado de éxito sólo parece haberse alcanzado en aquéllos casos en que los "complejos industriales" se establecieron directamente por intervención estatal o por organizaciones especialmente creadas para ello.

/66/ Véase

66/ Véase Moseley (1974), Hansen (1975), Friedmann y Douglas (1975), Gilbert y Goodman (1976), Stöhr y Todtling (1976).

67/ Salvo en algunos casos específicos. El problema de si los resultados obtenidos en estos casos fueron los esperados, constituye otro problema que sólo será explorado en las conclusiones finales.

68/ Que comenzaron con los planteamientos de Dudley Seers (1969).

69/ Que como se ha mencionado en la introducción, no ha sido tratado en este ensayo.

70/ En el sentido que es este un problema que no sólo ha sufrido la planificación del desarrollo regional sino que también casi todas las otras formas que esta actividad ha ensayado en los países subdesarrollados.

71/ Esta parte está basada en el artículo de Uribe-Echevarría (1977).

72/ Así los centros de crecimiento han sido cercenados de varios atributos esenciales y reducidos a un complejo industrial y sus efectos sobre una matriz I-O.

73/ Así por ejemplo cuál es el tamaño de ciudad la que se obtiene un valor significativo de economías de escala y/o aglomeración. O cuál es el monto de los subsidios necesarios para inducir un proceso de desconcentración, etc.

74/ Como por ejemplo cuando se utilizan modelos analógicos.

75/ No sobre advertir que no todos los grupos de interés definidos frente a las decisiones por adoptar, se movilizarán efectivamente.

76/ Almond y Coleman (1960).

77/ Podría distinguirse entre medir ambiente intra y extra social, para designar por éste último acuél que escapa al territorio de la sociedad nacional.

78/ De allí que muchas veces se ha sugerido y se ha puesto en práctica la creación de entidades que absorben los roles funcionales de una gran cantidad de ellos. Sin embargo en la práctica ello ha llevado más bien a luchas burocráticas y a una duplicidad de funciones que ha terminado por paralizar a ambos sistemas.

79/ Véase los autores mencionados en la nota 3 y 66.

/80/ Así

80/ Así por ejemplo: implicaría ello que serían necesarios otros tipos de gobierno para que la planificación del desarrollo regional fuese aceptada? O, sería suficiente un reemplazo en los grupos que controlan el poder estatal? Esta falta de voluntad política, debe entenderse con un origen ideológico? O, en un contexto de lucha política y de intereses entre diversos grupos de ideologías similares?

81/ Hasta el punto de que esta funcionalidad ha llevado en muchos casos a postular su inconveniencia.

82/ De esta discusión ha surgido por ejemplo la polémica sobre la aparente opción entre concentración-eficiencia y desconcentración-equidad.

83/ En ello puede haber jugado un papel importante precisamente la transformación de la planificación regional como instrumento para el desarrollo de regiones específicas, en una actividad de carácter nacional y cercana a los centros de decisión donde predominaban objetivos macroeconómicos.

84/ Este es un punto importante por cuanto el contexto político es una realidad que escapa a la práctica profesional de los planificadores. No debe tomarse sin embargo en el sentido de que ello invalide las críticas a los intentos de formular estrategias teóricas para otras condiciones ideológicas o políticas.

85/ Hecho implícito o explícitamente reconocido en todos los casos por la creación de sistemas nuevos o el agregado de nuevos elementos a aquellos existentes.

86/ La preocupación emergente por el papel de organizaciones y grupos no gubernamentales en los esfuerzos por acelerar y/o orientar los procesos de desarrollo muestra la posible importancia de este tipo de consideraciones.

87/ En términos de un requerimiento de métodos y sistemas de acción y no de sus objetivos específicos.

88/ Afortunadamente han empezado a aparecer estudios de esta naturaleza aún cuando pensamos que sería necesario extender y profundizar tales actividades.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Alden, J. y R. Morgan (1974) Regional Planning: A Comprehensive View, Hill Books, Londres.

Almond, G. A. y J. Coleman (1960) The Politics of the Developing Areas, Princeton University Press, Princeton, N. Y.

Boer, W., Geiger, P. P. y P. R. Haddad (comp.) (1973) As Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Notas para uma Evaluacao, Editorial Campus, Río de Janeiro.

Barkin, D. (1972) A Case Study of the Beneficiaries of Regional Development, International Social Development Review, Nº 4, pp. 84-94.

Berry, B. J. L. (1972) Social Change as a Spatial Process, International Social Development Review, Nº 4.

Boisier, S. (1971) Polos de desarrollo: Hipótesis y política en América Latina, ILPES.

Boisier, S. (1972) Polos de desarrollo hipótesis y políticas: Estudio de Bolivia, Chile y Perú, UNRISD.

Boisier, S. (1976) Sobre la teoría y las estrategias de desarrollo regional polarizado en América Latina, ILPES, Documento CPRD/43.

Carrillo-Arronte, R. (1978) La estrategia del desarrollo regional en México: Evaluación, magnitudes y perspectivas, ILPES, Documento CPRD-E/19.

Castells, M. (1975) La cuestión urbana, Siglo XXI, Editores, México.

Coraggio, J. L. (1972) Hacia una revisión de la teoría de polos de desarrollo, EURE, Vol. II.

Coraggio, J. L. (1973) Desarrollo e integración, EURE, 3.

/Conroy, M. D.

Conroy, M. D. (1973) Rejection of Growth Center Strategies in Latin American Regional Development Planning, Land Economics, 49, Nº 4.

Cornelius, W. A. y F. M. Trueblood (eds.) (1975) Latin American Urban Research, Vol. 5, Sage Publications, Beverly Hills.

Darwent, D. F. (1979) Growth Poles, Growth Centers in Regional Planning, Environment and Planning, Vol. I, Nº 1.

Eaton, B. C. y R. G. Lipsey (1976) The Non-uniqueners of Equilibrium in the Loschian Location Model, American Economic Review, Vol. 66, Nº 1, pp. 77-93.

Frank, A. G. (1967) Capitalism and Underdevelopment in Latin America, Nueva York, Monthly Review Press.

Friedmann, J. (1966) Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela, MIT Press, Cambridge.

Friedmann, J. y W. Alonso (eds.) (1975) Regional Policy. Readings in Theory and Applications, MIT Press, Cambridge.

Friedmann, J. y M. Douglas (1975) Regional Planning and Development: the Agropolitan Approach, en: Growth Pole Strategies and Regional Development in Asia, UNRISD, Nagoya.

Friedmann, J. y F. Sullivan (1974) Labour Absorption in the Urban Economy: The Case of the Developing Countries, EDCC, V ol. 22, pp. 385-413.

Friedmann, J. y R. Wolff (1975) The Urban Transition, Edward Arnold, Londres.

Geisse, G. y J. L. Coraggio (1972) Metropolitan Areas and National Development, en: Hardoy y Geisse (1972).

Gilbert, A. (1974) Latin America Development: A Geographycal Perspective, Penguin, Harmonds Worth.

/Gilbert, A.

Gilbert, A. (1976) Development Planning and Spatial Structure, John Wiley, Londres.

Gilbert, A. y D. E. Goodman (1976) Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique, en: Gilbert, A. (1976).

González Casanova, P. (1964/5) Internal Colonialism and Nationsl Development, Studies in International Comparative Development, I, 4, pp. 27-37.

Hansen, N. M. (ed.) (1974) Public Policy and Regional Economic Development. The Experience of Nine Western Countries, Bollinger Publ. Campana, Cambridge, Mass.

Hansen, N. M. (1975) An Evaluation of Growth Center Theory and Practice, Environment and Planning, 7, pp. 821-832.

Hardoy, J. E. y G. Geisse (eds.) (1972) Latin American Urban Research, Vol. 2, Sage Publications, Beverly Hilss.

Helmsing, B. (1979) Oligopolio y desarrollo regional, Publicaciones IDER, Nº 79.003, Universidad de Los Andes, Bogotá.

Hermansen, T. (1972) Development Poles and Development Centers in National and Regional Development. Elements of a Theoretical Framework, en: A. R. Kuklinski (ed.), Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning, Mouton, The Hague, UNRISD, Series Vol. 5.

Hilhorst, J. G. M. (1971) Regional Planning: A System Approach, Rotterdam University Press, Rotterdam.

Hilhorst, J. G. M. (1978) Bottom-down Planning in Peru, 1968-1977, ISS, mimeo.

Hinderink, J. y J. J. Sterkenburg (1978) Spatial Inequality in Underdevelopment Countries and the Role of Government Policy, TESQ, Vol. 69, Nº 1/2, pp. 5-16.

/Hirschman, A. O.

Hirschman, A. O. (1958) The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.

Holland, S. (1976) Capital versus the Regions, Londres, MacMillan.

ILPES, (1974) Planificación regional y urbana en América Latina, Siglo XXI, Editores, México.

ILPES (1976) Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, Siglo XXI, Editores, México.

Izaguirre, M. (1977) Ciudad Guyana y la estrategia del desarrollo polarizado, Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires.

Kaplan, M. (1973) La ciudad latinoamericana como factor de transición de poder socio-económico y político en el exterior, en: M. Schteingart, op. cit.

Koch-Wesser, C. (1973) La SUDENE doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño, ILDIS, Estudios y Documentos, Nº 22.

McGee, T. G. (1974) The Persistence of the Proto-Proletariat: Ocupational Structures and Planning for the Future of Third World Cities, UCLA, School of Architecture and Urban Planning.

Medina Echavarría, J. (1972) Discurso sobre política y planeación, Siglo XXI, Editores, México.

Misra, R. P. (1972) Growth Poles and Growth Centers in the Context of India's Urban and Regional Development Problems, en: A. R. Kuklinski, (ed.), 1972.

Mosley, M. J. (1974) Growth Centers in Spatial Planning, Pergamon Press, Oxford.

Myrdal, G. (1959) Teoría económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México.

/Perloff, M.

Perloff, M. y L. Wingo (1961) Natural Resource Endowment and Regional Economic Growth, reimpreso en: Friedmann, J. y W. Alonso (eds.) (1975).

Perroux, F. (1964) L'Economie du XXime Siecle, París.

Quijano, A. (1970) Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina, en: M. Schteingart (comp.), 1973.

Raay, H. G. T., Van (1970/1) A Case for Regional Planning and a Statement of Intent, Development and Change, e, pp. 1-21.

Richardson, H. W. y M. Richardson (1975) The Relevance of Growth Center Strategies to Latin America, Economic Geography, 51, pp. 163-178.

Rofman, A. (1972) El fenómeno de la concentración y centralización espacial en América Latina, Elementos para una discusión, EURE, Vol. 3.

Rofman, A (1974) Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, Siglo XXI, Buenos Aires.

Radwin, L. (1969) Planning Urban Growth and Regional Development. The Experience of the Guyana Programme of Venezuela, MIT Press.

Santos, M. (1971) Les Villes du Liers Monde Paris, Genin.

Santos, M. (1974) Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social, EURE, 3, Nº 9.

Santos, M. (1975) The Shared Space: the Two Circuits of Urban Economy in Underdevelopment Countries and Their Spatial Repercussions Methuen, Londres.

Schteingart, M. (comp.) (1973) Urbanización y dependencia en América Latina, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

/Seers, D.

Seers, D. (1969) The Meaning of Development, International Development Review, diciembre, pp. 2-6.

Singer, P. (1973) Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina, en: Schteingart, M. (comp.), op. cit.

Slater, D. (1975) El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940, Revista Interamericana de Planificación, 9, pp. 87-106.

Stöhr, W. (1972) Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires.

Stöhr, W. y F. Todtling (1978) Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas, Revista Interamericana de Planeación, 12, Nº 45.

Sunkel, O. (1970) Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante, EURE, Vol. I.

Uribe-Echevarría, F. (1977) Los programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas, EURE, 5, Nº 15, pp. 9-27.

Zorro, C. (1975) Algunas implicaciones económicas de modelos de desarrollo urbano, Enfoques Colombianos, Nº 7, Fundación Friederich Newmann, Bogotá.

# DESARROLLO REGIONAL Y CAMBIO SOCIO-POLITICO EN AMERICA LATINA a/

Sohel Riffka
Iván Fernández

a/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

## Presentación

El presente trabajo que entregamos para la discusión de los participantes en el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional tiene un objetivo central: presentar un conjunto de ideas que alimenten la discusión sobre la relación existente entre Desarrollo, Planificación, el problema del Poder y la Participación Social.

El ILDIS, aunque no dispone de un equipo de especialistas en los temas de Planificación y Desarrollo Regional, ha querido colaborar en alguna medida no sólo en la organización del Seminario - cuyos resultados a no dudarlo serán un valioso aporte al tema - sino también entregando en las páginas siguientes, una serie de inquietudes sistematizadas, en parte, sobre los aspectos Socio-Políticos del Desarrollo Regional.

Un problema todavía débilmente tratado por los teóricos de la Planificación Regional constituye la inseparable vinculación existente entre ésta, y la dominación social que se expresa en los diversoos modelos políticos hoy vigentes en nuestro continente. Las estructuras de Poder nacionales, regionales o locales constituyen la "camisa de fuerza" de los proyectos de Desarrollo Regional. La pugna política entre fuerzas sociales de conservación versus fuerzas sociales de transformación está en el orden del día en América Latina, y la Planificación Regional no puede excluirse de esta realidad.

Las notas que arriesgamos a continuación, antes que dar normas o directrices, constituyen una profundización de algunas reflexiones que, en torno al tema, fueron presentadas en un documento de trabajo anterior.*

Estas consideraciones están igualmente orientadas a la difícil tarea de encauzar los esfuerzos científicos en favor del cambio social. Si en alguna medida suscitamos el diálogo y respuestas críticas, habremos logrado dar un gran paso.

---

* Riffka Sohel; Algunas Consideraciones en Torno al Tema Estado y Planificación en América Latina.

# DESARROLLO REGIONAL Y CAMBIO SOCIO-POLITICO EN AMERICA LATINA

## 1. La Dimensión Social del Desarrollo

Quisiéramos introducir este trabajo con algunas ideas que permitan precisar de la mejor manera el contenido mismo del concepto de desarrollo, entendido éste como un proceso que rebasa los aspectos meramente económicos de la sociedad.

Como anotamos en un documento de trabajo anterior,1/ el concepto de desarrollo ha venido evolucionando en los últimos años y a la idea inicial de un crecimiento sostenido del ingreso real per cápita, se han sumado los requisitos de que ese crecimiento vaya acompañado de una mejor distribución de los aumentos que se logren en la producción; exista un crecimiento más armónico de todos los sectores de actividad en los diferentes países, de acuerdo a las características de sus recursos naturales; se disminuya la dependencia con respecto al comercio exterior y al uso de tecnologías importadas; y, se logre una mejor distribución de las actividades en todo el territorio, lográndose una integración en cada país, tanto física, como económica, social, cultural y política.

Para alcanzar lo anterior, se hace necesario trabajar en cada país para diseñar o mejorar el modelo político existente, de modo que con una amplia participación de las comunidades organizadas, se fijen las tareas y las metas que se deben lograr en cada caso. Sin una definición en este sentido, la Planificación no puede transformarse en un instrumento eficaz para llevar a cabo los cambios que se requieren en nuestros países.

---

1/ Riffka, Sohel; Algunas Consideraciones en torno al tema Estado y Planificación en América Latina. Documento de Trabajo; ILDIS, Quito, Ecuador. Abril 1978.

/A las

A las tareas anteriores, se agrega que el concepto de desarrollo, debe tener una implicancia más social y más cualitativa, estableciéndose que el objetivo final del proceso de desarrollo es lograr una dignificación del hombre y mejorar la calidad de la vida de las mayorías de nuestra población.

Un proceso de desarrollo que no implique cambio social siempre será mero crecimiento económico y las contradicciones sociales que aquejan a una sociedad se agudizarán aún más. "Es necesario identificar el desarrollo de una sociedad con el progreso, y darle a este último concepto un contenido. Suponemos que el objetivo del desarrollo es la consecución del máximo bienestar para la sociedad en cuestión. Todo proceso de evolución social que tenga como resultado un mayor bienestar es desarrollo, y puede ser asimilado a la idea de progreso. Ahora bien, debe entenderse que una sociedad ha progresado en el sentido propuesto, cuando todos sus miembros han visto incrementado su nivel de bienestar. El bienestar colectivo no es una simple agregación del bienestar de los individuos, sino también, o fundamentalmente, la integración de todos sus miembros al disfrute de los beneficios del desarrollo. Así entendido, el bienestar de una sociedad no ha aumentado, si sólo se ha beneficiado un sector social quedando en iguales condiciones el resto de la población. En realidad puede incluso argumentarse que el bienestar social y colectivo ha sufrido merma en la medida que hayan aumentado las tensiones sociales".2/

Por otro lado, si bien el bienestar económico es parte decisiva del bienestar social, éste último no es sinónimo del primero. La buena salud y las mayores capacidades físicas e intelectuales que implica; un mayor nivel cultural y las nuevas

---

2/ Sección de Investigaciones Sociales; El Desarrollo como Proceso Global; en, Revista de Planificación Nº 10, Junta de Planificación, Quito, 1977.

/perspectivas e

perspectivas e intereses que abre; la mayr participación política y el sentimiento de nacionalidad y solidaridad que engendra; la disminución de tensiones sociales provocadas por una estructura social rígidamente estatificada, todos éstos, por mencionar sólo algunos aspectos, componen y conforman el bienestar social.3/

Pero siendo el hombre y las sociedades concretas en que se agrupa, el objetivo último del desarrollo, no podemos entonces ignorar el profundo contenido político que tiene este proceso.

A menudo se postula que los Estados no cuentan con un modelo político y que sus gobernantes no lo establecen ni llevan a cabo las ideas centrales que motivaron su liderazgo. En la mayoría de los casos, estos modelos existen sólo que, salvo contadas excepciones, éstos no satisfacen las necesidades de eliminación de la marginalidad, de las diferencias económicas y sociales de la población de nuestros países, ni logran alcanzar la prosperidad y afianzamiento económico que éstos postulan. En algunos casos, las etapas de la así llamada superación ha sumido a nuestros países en una más profunda dependencia - de todo orden - que hace más difícil el logro de una sociedad más distributiva, más solidaria y, por tanto más justa.

Es necesario reconocer la necesidad de un modelo político viable, coherente, que plantee las metas de transformación y superación de las desigualdades sociales y económicas de la población y su incorporación plena a los beneficios del desarrollo.

La eliminación de las numerosas fallas que presenta la estructura del sistema social, económico y político en nuestro continente que permita la implementación de un modelo político de carácter democrático, participativo, de alto contenido social, requiere de una correlación de fuerzas sociales y políticas que permitan su ejecución. Requiere, de una fuerte capacidad para establecer un amplio diálogo que permita sumar a los varios sectores sociales comprometidos con

---

3/ Ibid.

/el cambio

el cambio de estructura y con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Específicamente es necesaria la estructuración de una verdadera alianza de clases, alianza de los variados sectores de obreros, campesinos, jóvenes, profesionales y elementos progresistas y democráticos de las Fuerzas Armadas.

Para impulsar el proceso de desarrollo y los objetivos y metas propuestas, al Estado latinoamericano le corresponde un papel activo. La participación del Estado variará según las condiciones internas y el modelo político que cada país tenga, pero, en cualquier caso, su rol es preponderante.

De este modo, el marco institucional de la Planificación y los organismos nacionales, técnicos y políticos deben conformarse en torno al modelo político y a las formas de participación y desarrollo que éste postule. Concebimos así entonces, el desarrollo de un país subdesarrollado, como un proceso global en el cual los objetivos de progreso e independencia económica están inseparablemente ligados al contenido profundamente social y al carácter eminentemente político que implica todo proceso de cambio. El desarrollo antes que nada requiere de una decisión política para lograrlo y esa decisión política no es de un hombre, ni de un lider, sino de un movimiento social amplio, de una agrupación de fuerzas sociales de distinto tipo unidas por el deseo de cambio, de progreso, de participación e integración nacional.

"Las clases interesadas en el desarrollo son distintas y buscan diferentes vías de desarrollo. Hay, por tanto, necesariamente modos no sólo distintos sino opuestos para definir lo que el desarrollo es y cuales son los medios para lograrlo".4/ De este modo, estamos planteando una concepción de desarrollo global e integral que vaya

---

4/ Dos Santos, Theotonio; Dependencia y Cambio Social; Cuadernos de Estudios Socio-Económicos, CESO; Nº 11, Universidad de Chile, 1971, pág. 20.

/hacia el

hacia el Cambio Social a través de la Participación Política de todos los sectores interesados. No creemos, en todo caso, en aquellas concepciones excluyentes, "neutrales", que postulan que el desarrollo es exclusivamente un problema técnico, o en aquellos planteamientos que erigen a la tecnocracia en la "fuerza impulsora" del desarrollo y se proponen "desde arriba" las soluciones al subdesarrollo.

Igualmente, no concordamos con los enfoques tradicionales que consideran los "aspectos sociales" del desarrollo como aquel conjunto de necesidades colectivas (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.), que el Estado debe solucionar, y lo hace cubriendo determinadas metas cuantitativas en cada uno de los "sectores sociales" a través de un conjunto de acciones desconectadas entre sí, lo que da por resultado un mero asistencialismo.

El desarrollo integra e implica todos los aspectos del quehacer social. El problema de qué es la sociedad y la construcción de una teoría del conocimiento es un problema ontológico-epistemológico que rebasa con mucho los límites de este trabajo que contiene algunas proposiciones a discutirse. Sin embargo, el principio básico metodológico del que partimos es considerar a la sociedad como una unidad orgánica: lo económico, "lo social", lo político y lo cultural e ideológico no constituyen esferas separadas de la sociedad, ni ésta es la suma o yuxtaposición de aquellas; son más bien diferentes formas en que se expresa un sólo movimiento, el movimiento de la sociedad, y más concretamente, la pugna entre actores y grupos sociales por imponer sus intereses.

El desarrollo visto en la perspectiva de las ideas anotadas, implica la necesidad de enérgicas medidas de Planificación correctiva, y no meramente indicativa; la Planificación se convierte aquí en un elemento importantísimo en favor del cambio.

Al darle al desarrollo un contenido social y fundamentalmente político, estamos eliminando modelos de interpretación abstracto-formales que postulan una sociedad carente de conflictos y que sólo

/existe como

existe como modelo ideal en la imaginación. Las sociedades que buscan el desarrollo son sociedades concretas, que han seguido procesos históricos propios y específicos, en los que han intervenido diversas fuerzas sociales, que no persiguen un modelo ideal de sociedad desarrollada al tipo de los países industrializados europeos o de norteamérica, sino que, incluso dentro de la lógica del capitalismo, asumen sus propias modalidades o estilos partculares de desarrollo, con sus propias contradicciones y especificidades que hay que investigar.

Las limitaciones del conocimiento de la realidad y de un diagnóstico objetivo han constituido un grave problema en el devenir de las ciencias sociales de nuestro continente. Los obstáculos de carácter ideológico son todavía muy fuertes, la dependencia cultural, es esquematismo, el empirismo, la influencia de ciertos paradigmas y la adopción de modelos interpretativos que nada dicen de nuestra especificidad social son problemas que sólo se vencerán si avanzamos en la tarea de conocer nuestra propia realidad, y, a pesar de los esfuerzos por cimentar la reflexión e investigación científica que se ha hecho en nuestros países, el camino por recorrer es todavía largo.

El desarrollo, no sólo como necesidad histórica, sino como problema científico, obliga a que abramos el más franco diálogo entre los participantes del seminario para ir depurando nuestro instrumental teórico y técnico de tal modo que cumplamos en función de los intereses de los grandes sectores sociales marginados a los que nos debemos.

2. La Planificación como Factor de Cambio Social

La Planificación se inicia embrionalmente en los años 30-40, mediante la elaboración de los llamados planes quinquenales y sexenales que en alguna medida se tradujeron en proyectos y programas sectoriales que permitieron reorientar el proceso de desarrollo, formular cambios en la política económica de algunos países cuyos efectos se hicieron sentir posteriormente. Sin embargo, es desde fines de la década del 40 que los gobiernos de la región y las instituciones internacionales

/han estudiado

han estudiado sistemáticamente la realidad económica latinoamericana, sus problemas y perspectivas de desarrollo.

Hasta mediados de la década siguiente, la sola mención del término Planificación es objetado por su connotación política, puesto que la idea misma de Planificación surge en la Unión Soviética en los años 20 como elemento necesario para la transformación política, institucional, económica y social de ese país. Sólo a fines de los años 50 - época de deterioro de la economía internacional - surge en América Latina la preocupación por los efectos sociales del desarrollo económico y aparece necesario racionalizar y coordinar las políticas de desarrollo. Los estudios que comienzan a realizarse en los propios países constituyen el punto de partida de los trabajos de Planificación. Es así como la Planificación, como un proceso más integral y sistemático, surge en América Latina al inicio de la década de los 60. Las razones por las cuales ésta adquiere gran impulso en esos años son las siguientes:

a) Se toma conciencia de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de la población y sus aspiraciones, por lo que se busca impulsar el crecimiento económico.

b) Como los esfuerzos parciales para acelerar el desarrollo no han logrado solucionar las deficientes condiciones de vida de los grupos mayoritarios de población, se reconoce la necesidad de un desarrollo acelerado que se traduzca en beneficios significativos para el grueso de la población, lo que implica cambios profundos en la estructura económica y social de los países latinoamericanos, y en las relaciones entre ellos y con el resto del mundo.

Así logra ponerse en boga en América Latina el concepto de Planificación y se presenta entonces como el posible instrumento de orientación de los procesos de reformas estructurales e institucionales en cuanto sea capaz de promover y hacer viable el desarrollo como el planteado.

/Pero pronto

Pero pronto el propósito original, de utilización de los planes con fines deliberados de cambio, se desvía, tendiéndose a transformarlos en medios de racionalización y coordinación formal de las políticas de desarrollo.

Se pasa así al extremo opuesto de considerar la Planificación como instrumento que opera a nivel estrictamente técnico, capaz de resolver también los problemas del desarrollo latinoamericano en el contexto de cualquier modelo político sea éste conservador o desarrollista.

De este modo, la Planificación se convierte en la panacea de todos los males, en el instrumento necesario e ineludible para superar los problemas del subdesarrollo.

En esta labor de promoción y asesoría de la Planificación, para que los organismos ejecutivos tomen decisiones y ejecuten acciones que permitan la implementación de los planes, no se llegan a crear sistemas y procesos de Planificación tales que permitan garantizar la eficacia de las políticas de desarrollo.

Las instituciones que se organizan para ello no tienen capacidad de decisión, y los modelos o proyectos políticos aplicados no satisfacen a los objetivos generales propuestos previamente: eliminación de la marginalidad, de las diferencias económicas y sociales de la población y, en general, acelerar el desarrollo y lograr una distribución más equitativa de los beneficios que éste genera.

Así, se plantea el modelo desarrollista, característico a varios países en la década que, en general, pretende generar al interior de los países un desarrollo económico, basado en la radicación de capital extranjero y en una ampliación del mercado interno apoyada en medidas proteccionistas. Este modelo tiene como punto central de su estrategia la sustitución de importaciones.

Paralelamente con este modelo, la Planificación se "tecnifica", traduciendo la mayoría de las veces sus planteamientos en modelos econométricos. Estos patrones de ordenamiento rígidos, imperativos y coactivos, quedan obsoletos como instrumentos frente a la dinámica de los procesos socio-económicos.

/Se debe

Se debe reconocer que los avances de la Planificación, se dieron en tareas de diagnóstico y proyecciones globales, en programas sectoriales y en proyectos específicos, pero en general estos logros han sido menores que la capacidad de los organismos asesores de influir en la política de corto plazo, a través de Planes Operativos y de la Coordinación Interinstitucional.

Y, en definitiva, este proyecto desarrollista fracasa rotundamente en América Latina por cuanto, por una parte, la industrialización no ha proporcionado - como se esperaba - autonomía al proceso de desarrollo económico de estos países, puesto que ésta se realiza pero acentuando su dependencia frente al mundo exterior y, por la otra, no se ejecutaron las concebidas reformas estructurales que permitirían un mejoramiento en la distribución del ingreso y una mayor participación de la población en la adopción de decisiones nacionales.

Al no coincidir los trabajos de Planificación con la aplicación de definiciones políticas claras referentes a cambios estructurales - base que fija los objetivos y determina medios y políticas instrumentales - se han quedado éstos en un nivel técnico e intelectual.

La problemática de la Planificación en América Latina, sintetizada en la tan conocida expresión de "la superación de las condiciones de subdesarrollo", tiene un significado político definido, no pudiendo por lo tanto concebirse sólo como problema técnico, administrativo o de organización.

En síntesis, las demandas de cambio social continúan hoy tan vigentes como hace 25 años. ¿Cómo hacer de la Planificación un factor de cambio social?; ¿Cómo lograr imprimir a las acciones y mecanismos de Planificación un contenido social profundamente renovador, pero que se traduzca en proyectos de cambio?

No tenemos una receta a mano para responder a estas inquietudes, quisiéramos más bien arriesgar un conjunto de ideas, y que en el Seminario se fijen caminos más claros a seguir en el futuro.

/Es evidente

Es evidente que todo proceso de Planificación se inscribe en el proyecto político vigente en cada sociedad concreta, por tanto los objetivos sociales estarán en función de la naturaleza renovadora o conservadora del proyecto político hegemónico. El ritmo y profundidad que se imprima al cambio social está en función del proyecto político dominante, la acumulación de fuerzas sociales que lo resp. den y los intereses específicos que explícita o implícitamente están en juego.

La Planificación, como actividad estatal que es, se inscribe necesariamente en las tendencias de cambio que se dan en la sociedad, y debe ser función de la Planificación profundi ar, acelerar esas tendencias. Por lo mismo que la función planificadora del Estado persigue el desarrollo económico de la nación, y éste implica necesariamente un proceso de cambio social progresivo, sus acciones deben estar encaminadas a respaldar el proyecto político renovador, vencer los obstáculos que se le opongan, y en esa medida, impedir que se fortalezcan las fuerzas políticas de conservación y sus bases materiales de sustento.

Si bien los organismos de Planificación no son instituciones ejecutoras, consideremos que la orientación y contenido del plan de desarrollo nacional pueden ser puestos en práctica a través de dos mecanismos fundamentales: la política económica del Estado y la Planificación Regional y sus proyectos específicos.

Las proposiciones sobre el desarrollo económico, que son la base de la política económica estatal, deben promover justamente un estilo de desarrollo democrático y políticamente viable. El contenido social está dado justamente por el tipo de sociedad que se propone conseguir y por las fuerzas sociales dinamizadoras del desarrollo que se van a movilizar.

La política económica del Estado constituye el eje directriz de una Planificación social transformadora que tenga su apoyo en los grupos y fuerzas sociales interesadas en el cambio, de modo que no fortalezca la estructura de poder tradicional. En este nivel encontraremos una relación muy fuerte entre Planificación y emocracia.

/El objetivo

El objetivo de todo proceso de democratización es promover, permitir y crear los mecanismos para la más amplia participación social, no sólo de los beneficios materiales del desarrollo, sino en todos los órdenes de la vida social y fundamentalmente en la toma de decisiones. El cambio social y la Planificación, como elemento de apoyo, no pueden avanzar en medio de proyectos políticos autoritarios que son excluyentes por definición al concentrar el poder en los grupos más conservadores y convertir al Estado en guardián de sus intereses.

Las demandas populares han sido, tanto históricamente como hoy, demandas democráticas. El objetivo de los movimientos sociales ha sido vencer los obstáculos que impiden su desarrollo, su participación y lograr así una sociedad auténticamente democrática. La Planificación, en tanto acción del Estado, tiene aquí tareas amplias y precisas que cumplir en favor del cambio social.

Mucho se ha hablado de que existe una crisis de la Planificación pues, inicialmente se esperó mucho de ella y sin embargo, no se han observado cambios significativos en la situación latinoamericana. Al respecto, surgen varias dudas en relación con esta aseveración. ¿Es la Planificación la que está en crisis, o son crisis de los estados, y de sus aparatos burocráticos y de los modelos políticos imperantes? ¿Se le ha dado el suficiente apoyo político a la Planificación, o las decisiones se han seguido tomando al margen de las recomendaciones dadas en los planes que se han elaborado? ¿Se han implementado efectivamente sistemas integrales de Planificación con todos los recursos que ellos requieren?

En la experiencia práctica de la aplicación de la Planificación en nuestros países, se destacan algunos hechos concretos:

En muchas ocasiones, la incorporación de la Planificación ha sido difícil, estableciéndose una pugna abierta entre los organismos de Planificación con las instituciones ejecutoras del sector público, que no han querido ceder terreno en el poder que tienen para hacer uso de los recursos del país;

/Se han

Se han manejado conceptos políticos señalando objetivos que tienden a agradar a la población, mientras las acciones que se llevan a cabo, no son consecuentes con esos objetivos, o bien, están en contradicción con ellos;

En la institucionalización de la Planificación, se ha producido una excesiva centralización, con lo cual,, no se han elaborado planes integrales, dejando fuera de ellos, aspectos sectoriales importantes y no se han incluido los problemas regionales y locales;

Los planes elaborados, generalmente reflejan los intereses de determinados grupos sociales, sin considerar las aspiraciones o necesidades de las mayorías de la población y su adecuada participación.

Los objetivos que se señalan, en muchos casos son de un alto grado de generalidad (mejorar la distribución del ingreso, disminuir el subempleo, conservar adecuadamente los recursos naturales, etc.) sin incluir una adecuada instrumentalización de como se lograrán ellos, ni los plazos que se consideran razonables para alcanzarlos; y,

Desconocimiento y negación de los fenómenos coyunturales, en circunstancias que el desarrollo económico de América Latina, está dependiendo de algunos de estos factores claves.

De todo lo anterior surge, entonces, que la evaluación que se hace de la Planificación es contradictoria no sólo porque mientras más se la critica más se insiste en ella, sino también por la definición misma de Planificación: "instrumentación técnica de un modelo político", el fracaso no se debe a la Planificación en sí misma sino a los modelos políticos subyacentes en ella, y al sistema económico y social imperante.

En otras palabras, resulta evidente la disociación entre los aspectos políticos e instituciones del Estado, y la Planificación como instrumento auxiliar de gestión. Lo que verdaderamente salta a la vista es la carencia de un modelo político real en el cual se fundamente la propuesta de un plan y sus subsecuentes acciones. Se subraya el adjetivo real porque sería incorrecto sostener que en la Planificación no está implícito un modelo político. Lo que pasa es

/que generalmente

que generalmente ésta no es aplicable dada la correlación de fuerzas políticas existentes.

En efecto, los modelos implícitos en los propios planes no corresponden a modelos viables y coherentes políticamente, pues de otro modo ya se hubiesen adoptado las propuestas de Planificación.. En éstas prevalecen los objetivos basados en la igualdad de derechos y oportunidades cuando se afirman cuestiones referentes a "transformación social", "superación de las desigualdades sociales y económicas". pero se quedan en las intenciones y no trascienden a cuestiones concretas al no estar insertas en los modelos políticos imperantes.

Existen implicancias políticas en la Planificación por cuanto su colaboración y la tarea de formular un plán es una actividad social y no meramente gubernamental.

En último término, los problemas tienen una profunda raíz política, aunque su comprensión y manejo adquieran formas aparentemente "técnicas". La estructuración del Estado, la gestión central y la participación social, las decisiones de coyuntura y los planes perspectivos, son entre otros aspectos, cuestiones antagónicas cuya dilucidación corresponde más bien a expresiones de concepciones políticas y de correlación de fuerzas de poder, antes que a problemas de carácter técnico-institucional.

El uso, aplicación y eficacia de la Planificación como instrumento de cambio está condicionado por las estructuras y condiciones políticas, sociales y económicas que enmarcan el proceso de toma de decisiones.

/3. <u>Planificación</u>

3. Planificación Regional y Cambio Socio-Político

El problema de la desigualdad regional en América Latina no sólo que tiene un carácter estructural, que obedece a la lógica misma de funcionamiento del capitalismo dependiente que realiza los procesos de acumulación y reproducción de capital en base a la desigualdad tanto socio-económica como espacial, sino que posee además profundas raíces históricas que es necesario investigar. Se requiere por tanto de un modelo de interpretación global que logre entregar una visión explicativa de proyección histórica del desarrollo desigual del capitalismo subdesarrollado.5/

Es indudable que las distintas etapas del proceso histórico latinoamericano que van desde su fase colonial, la etapa de integración dinámica al mercado internacional, el período de la sustitución de importaciones de bienes de consumo, hasta la actualidad, han influido de manera decisiva en la estructuración del espacio, en la formación de "polos de desarrollo" y de regiones claramente diferenciales.

Estos procesos históricos se hallan íntimamente relacionados con el problema del Poder y la dominación social. La concentración del poder político en los sectores sociales más tradicionales, y el manejo del aparato estatal en función de los intereses de estos grupos, han constituido un factor modelador del espacio que se concreta en una específica estructura urbano-regional que acusa agudos desequilibrios de todo orden y que han llegado a constituirse en un obstáculo muy fuerte a los intentos de lograr la unidad nacional.

En las sociedades de capitalismo dependiente como las nuestras, se ha venido sosteniendo que se caracterizan por una doble particularidad:

---

5/ Al respecto ver: Rofman, Boris Alejandro; Dependencia, Estructura de Poder y Formación Regional en América Latina. Siglo XXI, México 1974.

/a) la coexistencia

a) la coexistencia de diversas relaciones de producción;
b) heterogeneidad social o complejo fraccionamiento de las clases sociales.

En este sentido estaríamos en presencia de formaciones sociales con una profunda diversidad estructural que se expresa en un escaso o lento proceso de unificación nacional. Los grupos tradicionales de poder cuya reproducción depende de la venta de sus productos en el mercado exterior, o las clases ligadas a la propiedad latifundista no se hallan interesadas en el cumplimiento de tareas de integración nacional. La construcción de mercado interno, y la unificación nacional que ello supone, choca con los intereses de una abigarrada estructura de poder profundamente excluyente en términos sociales y que agudiza aún más las desigualdades regionales.

En una situación de esta naturaleza, ¿Cuál sería el factor de unidad o el elemento cohesionador de estas sociedades?

El Estado aparece aquí jugando un papel definitorio como factor de cohesión de una formaciónneconómico-social, la acción estatal se convierte en este caso en imprescindible para lograr la organización del capital, la acumulación y su reproducción, el Estado debe cumplir las tareas de unificación social y la Planificación aparece como uno de los mecanismos más propios para este objetivo.

El cambio social al que todos aspiran debe tener como uno de sus objetivos fundamentales no sólo la integración de todas las regiones al proceso de desarrollo, sino la integración social, la incorporación de todos los sectores sociales y especialmente de los menos favorecidos a los beneficios del desarrollo. La Planificación Regional está llamada a cumplir una tarea primordial en América Latina: la Unificación Nacional.

Para ello, deben trazarse políticas de desarrollo y acciones regionales que constituyan factor de cambio social, y que en lo fundamental tiendan a cambiar las bases de sustento de la estructura de poder tradicional, principal factor de desintegración, y articular a los grupos sociales más amplios en proyectos de participación y

/movilización que

movilización que vuelvan a la región en elemento integrador del todo. No se puede transformar las partes sin relacionarlas con el todo, o viceversa, lo nacional y lo regional con dos aspectos de un solo proceso: el cambio social. Por ende, hay una alimentación dialéctica entre estos dos grandes niveles de la Planificación cuya dimensión socio-política es, igualmente, inseparable.

Sustanciales aportes teóricos y prácticos han llevado a demostrar la necesidad de contar con un cuerpo coherente de medidas de política económica y social que incidan sobre el conjunto de partes diferenciales del territorio que constituyen la unidad nacional. Sin embargo, estas partes diferenciales pueden ser abordadas aisladamente, o en su conjunto, en cuyo caso resultan los problemas de interrelaciones en el espacio geográfico. Desde que las diversas regiones conforman en su conjunto una unidad nacional, sujetas a modificación o reafirmación, entendiéndose con esto que el desarrollo no sólo se manifiesta por medio de acciones puntuales, sino que presenta un complejo de flujo de bienes, servicios y personas en el espacio.

Para lograr que los beneficios resultantes de la aplicación de los planes de desarrollo sean distribuidos más equitativamente entre la población del país, aprovechando en forma óptima los recursos naturales y humanos disponibles en sus distintas áreas, es necesario incorporar la Planificación Regional dentro del contexto de la Planificación Nacional.

Mediante la Planificación Regional se persigue mejorar notablemente el nivel de conocimiento de la realidad de los diferentes lugares del país, permitir una mayor participación de la población en la identificación de sus propios problemas y en la resolución de ellos, mejorar el nivel de ejecución y control de los esfuerzos del Estado para lograr el desarrollo de todo el país, contar con programas y proyectos para el desarrollo de áreas que no son tenidas lo suficientemente en cuenta por las políticas generales nacionales, y disponer de un conjunto de antecedentes, iniciativas y programas de acción que orientan al esfuerzo de desarrollo de la colectividad afectada.

/Pero en

Pero en la medida que el Estado esté manejado por grupos de intereses que más bien orientan su utilización para favorecer a un sistema central de poder, la Planificación Reginal resulta ser antagónica a estos intereses y en consecuencia su adopción en la estructura del Estado no es viable en términos políticos.

Es así entonces como de alguna manera los programas de Planificación Regional en los varios países tienden a ser marginados por el carácter en sí mismo desigual del desarrollo y la constelación de poder vigente en los países latinoamericanos.

Para lograr una distribución espacial más equitativa de los frutos del crecimiento económico, los mecanismos establecidos para la asignación de recursos a nivel regional deben dar especial énfasis a la utilización de criterios de beneficio social.

En última instancia, el éxito de la Planificación regional como instrumento efectivo para el desarrollo, dependerá de la estructura de poder de nuestros países, la cual, al manifestarse sobre la Planificación regional, estará definiendo concretamente su verdadero alcance y los objetivos que desarrollará dentro de la organización del Estado.

3.1 Obstáculos de la Planificación Regional en América Latina

2Después de más de 25 años de Planificación formal, la variable regional apenas si ha sido considerada y recién en la presente década se han realizado algunas acciones tendientes a su institucionalización. Si bien los esfuerzos de los Estados en favor de institucionalizar la Planificación Regional han sido muy importantes y a través de los organismos de Planificación se han creado las Direcciones y Departamentos correspondientes, se han profundizado los estudios e investigaciones sobre el tema, etc., hace falta todavía una decisión política más fuerte que logre vencer los obstáculos tanto institucionales como socio-políticos para lograr objetivos más prácticos y concretos.

/En este

En este plano quizá el obstáculo principal está dado por el propio Estado, lo que podríamos llamar el aparato burocrático-institucional tradicional, que ha venido a constituirse en una traba muy dura de romper dada la maraña de intereses y mediaciones en juego. La coordinación interinstitucional es un aspecto básico en la Planificación Regional, es imprescindible contar con un aparato institucional ágil, dinámico, que responda con fluidez a las demandas que los proyectos de desarrollo regional plantean. Se hace impostergable una reforma administrativa que desligue lo más que se pueda al aparato institucional ejecutor de las formas tradicionales de trabajo. No existen al momento mecanismos claramente definidos sobre este problema, pero es necesario plantearse la necesidad de romper con este obstáculo que en determinados momentos impide cualquier avance de desarrollo regional y nacional.

El segundo aspecto hace relación a los obstáculos políticos a la Planificación Regional y el principal factor está dado por las propias estructuras de poder regional o local a las cuales afecta de cualquier manera una política de desarrollo dirigida a promover y profundizar el cambio social. Los grupos de poder tradicional, las pequeñas oligarquías localesx o regionales, el caciquismo, los señores de la tierra, los grupos de presión, entre otros, constituyen un obstáculo a la integración nacional. El desarrollo económico como proceso de cambio social debe hacer frente a estas fuerzas sociales y es en la Planificación Regional donde se experimenta el contacto más fuerte con ellas. Cuántos proyectos han fracasado o han sido totalmente modificados en función de intereses opuestos al cambio social. Sin un conocimiento previo y exhaustivo de las estructuras de poder nacionales y sus expresiones regionales y locales, la viabilidad política de la Planificación Regional está más cerca de su fracaso.

Un tercer aspecto tiene que ver con el enfoque mismo del desarrollo regional. En la mayoría de los casos de la experiencia latinoamericana, los proyectos de desarrollo regional son implementados en función de tres variables fundamentales: producción, inversión e infraestructura; es decir, desde un punto de vista de la factibilidad

/económica o

económica o de los beneficios económicos y materiales del proyecto. En ningún caso se toman en cuenta los aspectos sociales del desarrollo regional, y si se miden los efectos sociales de un proyecto se lo hace en términos de indicadores que, como es bien sabido, pueden llevar a falsas conclusiones de las verdaderas causas del atraso.

En muchos casos un proyecto de desarrollo regional antes que ser un factor de cambio social, fortalece justamente a los grupos tradicionales de poder constituyéndose en experiencias negativas para la mayoría de la comunidad que supuestamente iba a ser beneficiada.

Una de las principales limitantes a la Planificación regional está constituida - como se ha señalado - por las estructuras sociales que imperan en cada uno de los países, ya que son éstas las que ofrecen mayor resistencia al cambio.

Para resumir y en forma más específica se pueden anotar las siguientes limitantes que de alguna manera también alcanzan al proceso de Planificación en su conjunto:

a) Falta de una decisión política que incorpore a la Planificación regional al sistema nacional de Planificación como instrumento de desarrollo.

b) Mentalidad sectorial generalizada en las diferentes instituciones gubernamentales, lo cual impide una efectiva coordinación de las acciones que permitan el desarrollo regional;

c) El rol de las autoridades superiores de Planificación que limitan el papel que debería jugar la Planificación Regional;

d) Falta de apoyo a las oficinas de Planificación en lo referente a la asignación de recursos financieros y humanos en el campo de Planificación Regional;

e) Insuficiencia de planificadores regionales en la estructura del Estado en cuanto a número, formación profesional, tanto a nivel nacional como regional;

f) Inexistencia de un proceso contínuo de Planificación que incorpore las funciones de programación, evaluación y control de la Planificación Regional;

/g) Falta de

g) Falta de intervención por parte de planificador regional en la implementación que se hace de los planes de desarrollo regional;

h) Rigidez para utilizar instrumentos técnicos como alternativas para el desarrollo regional;

i) Carencia de información desagregada a nivel nacional y regional;

j) Falta de una sistematización de la información; y,

k) Falta de una amplia divulgación de los aspectos relacionados a la Planificación y desarrollo regional.

Pero si bien es cierto que en el contexto político actual existen crecientes limitaciones para la planificación regional, las que devienen de las contradicciones y de la falta de viabilidad del modelo político mismo, no sería lógico prescindir de ella por cuanto, en la discusión que ésta genera acerca de la posibilidad de su implementación se logra una toma de conciencia de la realidad de las varias regiones y de su problemática y, por cuanto, también permite realizar un necesario análisis, conocer los diversos problemas, aportar a sus soluciones, y a las posibilidades de desarrollo, junto con plantear alternativas para lograr su implementación.

Por todo lo anterior, se considera conveniente entrar a redefinir los alcances que ésta puede tener y establecer los parámetros y las verdaderas posibilidades de la Planificación Regional.

3.2 Perspectivas de la Planificación Regional

De las breves notas hasta aquí expuestas es posible extraer algunas conclusiones o plantear algunas ideas sobre el papel que puede jugar la Planificación Regional en favor del cambio social.

En primer lugar debemos partir de la necesidad de un diagnóstico social objetivo, que esté orientado a explicar las causas del atraso y las desigualdades y contradicciones espaciales, que no se quede en la mera descripción de las manifestaciones de fenómenos cuyas raíces son estructurales. Un obstáculo al desarrollo y eficiencia de la Planificación nacional y regional constituyen las limitaciones del conocimiento de la realidad de América Latina y es lógico que en esto

/han influido

han influido el lento desarrollo de las ciencias sociales en la región y la influencia de paradigmas o modelos interpretativos ajenos a nuestras particularidades.

Se hace indispensable partir de un diagnóstico social global, no de una contabilidad social que reúna un número infinito de indicadores y que termine concluyendo que los sectores o grupos sociales investigados son pobres, ellos saben más que nadie de su pobreza; la investigación social no debe ir a las manifestaciones de la pobreza, sino a descubrir sus causas y entender la lógica de su funcionamiento entonces si se podrá actuar conscientemente en favor del cambio.

Ahora bien, la modalidad que asume el desarrollo del capitalismo en Latinoamérica no sólo que se expresa en el uso desigual del espacio económico, donde encontramos la influencia de una serie de factores históricos tanto internos como externos, que no es del caso profundizarlos aquí, sino también, y quizá principalmente, en un escaso o muy lento proceso de integración nacional.

Este aspecto nos interesa tratarlo, pues las políticas de desarrollo regional poseen un profundo contenido social en la medida que van a incluirse en las tendencias o procesos sociales nacionales. El incompleto proceso de unidad nacional de nuestras sociedades tiene su explicación en el estilo mismo de desarrollo seguido por estos países, pero se sustenta y reproduce en la estructura de poder nacional y en sus expresiones regionales y locales que, con sus mecanismos de interrelación recrean y mantienen dicha desintegración nacional.

Objetivo prioritario de la Planificación Regional consistirá, por lo tanto, promover la integración social de la población al proyecto político nacional democrático. La participación popular y la movilización social misma constituyen procesos altamente concentradores de la conciencia nacional y "los esfuerzos destinados a desarrollar una región deben orientarse básicamente a establecer y desarrollar una comunidad regional y ayudarla a descencadenar su propia dinámica para que ella sea capaz de incorporar los recursos disponibles e integrarse plenamente al conjunto de la vida nacional. Por esta

/razón, la

razón, la política y los programas csociales deben apuntar decisivamente hacia aquellos factores relacionados con la generación de una nueva dinámica social y la creación de condiciones políticas, económicas y sociales que aseguran el desarrollo y la consolidación de la comunidad regional".6/

En términos generales los efectos sociales del desarrollo sólo pueden ser medidos en el largo plazo y partiendo de ciertas variables fundamentales que expresen el grado en que se ha producido, no sólo un conjunto de beneficios materiales, sino otros aspectos del desarrollo que tienen que ver con una mayor participación social, un cambio en las relaciones y poder y un mayor control social de los medios y técnicas de producción; la Planificación Regional debe constituirse en un factor de apoyo fundamental al logro de estos objetivos.

Gran parte del éxito de la Planificación Nacional y, particularmente, la regional depende de las formas de participación de la población en el proceso de toma de decisiones relativas al conjunto de acciones que, al ejecutarse, de agluna manera mejorarían sus niveles de vida.

En tal sentido es importante tomar en cuenta los siguientes planteamientos por considerarlos fundamentales para lograr que la participación social en el proceso de desarrollo sea lo más efectiva posible.

a) La participación social tiene que ser considerada como parte integrante del sistema de iPlanificación.

b) Se deben crear las precondiciones necesarias para que las distintas formas de participación social sean institucionalizadas y lograr que los diferentes mecanismos adoptados alcancen los correspondientes niveles de participación en lo nacional, regional y local.

---

6/ Utria, D. Ruben; La Regionalización de la Política Social. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, mimeo. Santiago de Chile, 1969; página 25.

/c) El sistema

c) El sistema de participación social debe ser lo suficientemente flexible para poder incorporar los sectores sociales no organizados y así obtener una participación masiva en la Planificación del desarrollo y en los beneficios que de él se originan.

d) Debe considerarse la incorporación de la población beneficiada por los proyectos de desarrollo regional en un sentido de participación efectiva, mediante empresas de producción donde su capacidad de trabajo represente un capital activo en el desarrollo de los proyectos.

En síntesis, la Planificación Regional debe orientar sus acciones y proyectos hacia el cambio socio-político de la nación. La participación popular y su organización constituyen los mecanismos fundamentales para romper las estructuras de poder que se oponen al proceso de desarrollo democrático.

Finalmente, quisiéramos concluir este trabajo haciendo incapié en la necesidad de considerar que la Planificación Regional no constituye una técnica aislada del complejo acontecer político por el cual atraviesa actualmente América Latina. Los modelos políticos vigentes en cada país constituyen el marco de acción de los planificadores, pero ello no obliga a curzarnos de brazos y esperar el cambio espontáneo, es necesario actuar en función del tipo de sociedad que deseamos lograr. En palabras de D.M. Dunham, "parece especialmente importante considerar 'el problema regional' dentro del marco más amplio del desarrollo social, tomando en cuenta concretamente el tipo de sociedad del cual estamos tratando, el tipo de régimen que detenta el poder y la dirección general en la cual se mueve una sociedad. En mi opinión, ha llegado el momento de que los teóricos del desarrollo regional dejen de confundir problemas de desigualdad espacial con problemas de desigualdad social, y de que se explicite el tipo de sociedad que los planificadores están llevando a la práctica".7/

---

7/ Dunham, D.M.; ¿Que hacen los teóricos del desarrollo regional después de la medianoche?, mimeo, 1978.

/Las varias

Las varias cuestiones planteadas requieren, sin duda alguna, un debate más amplio y cuidadoso para redefinir muchas concepciones y los modos de su implementación más adecuada. Aquí sólo hemos querido expresar unas cuantas reflexiones sobre un tema que lo consideramos débilmente tratado no sólo en la Planificación Regional sino en el nivel nacional, esperamos poder profundizar para contribuir a superar algunas deficiencias que se pueden encontrar.

## 4. Consideraciones finales

De los planteamientos expuestos se pueden resaltar algunos puntos que, a manera de conclusiones, sirvan para iniciar un diálogo con los especialistas en la materia y que permitan definir con mayor precisión la relación entre Política y Región que tratamos de argumentar.

1. La concepción del desarrollo como proceso global debe ser la base de toda acción planificadora. El desarrollo integra e implica todos los aspectos del quehacer social y supone un necesario proceso de cambio. La dimensión social del desarrollo obliga a la participación política de las fuerzas sociales interesadas en el cambio, como determinado orden social y político que la viabilice.

2. Todo proceso de Planificación se inscribe en el proyecto político vigente en cada sociedad concreta. Por tanto, los objetivos sociales estarán en función de ala naturaleza renovadora o conservadora de esa situación hegemónica, como del ritmo y profundidad que le imprima al cambio social.

Es necesario reconocer la prioridad de un modelo político viable, ede carácter democrático, participativo, de alto contenido social, que le otorgue factibilidad política a la Planificación Nacional y/o Regional. Luego, es preciso plantear la investigación científica que se oriente a la búsqueda de dicho modelo y lo operativice.

3. Varios enfoques sobre aspectos sociales del desarrollo han sido atomizados o sectorializados. Esta concepción caótica ha sido la fuente de una política social basada en acciones desconectadas

/entre sí

entre si y que ha derivado en un simple asistencialismo estatal. En este sentido, es preciso conocer objetivamente la realidad, que permita fórmulas nuevas de aproximación conceptual.

4. A pesar de las limitaciones que ofrecen ciertos modelos políticos excluyentes, al Estado latinoamericano y a los planificadores del desarrollo, les corresponde un papel activo. Como actores y ejecutores de políticas, su importancia es trascendental en la unión de esfuerzos por el cambio social y de dirección concreta y progresista en la ejecución de programas de variado signo.

5. Existe una íntima relación entre Planificación y Democracia. Perseguir el desarrollo de la nación, implica promover, permitir o crear los mecanismos para la más amplia participación social, no sólo de los beneficios materiales del desarrollo, sino en todos los órdenes de la vida social y, fundamentalmente, en la toma de decisiones, vías de consecución de los objetivos democráticos sustantivos. De este modo, el logro de una sociedad auténticamente democrática tiene en la Planificación un instrumento de apoyo, confluyendo históricamente las demandas del movimiento social y el Estado.

6. Dado el carácter dependiente del desarrollo latinoamericano, la acumulación de capital a su interior, como la formación nacional han cristalizado bajo una modalidad desintegradora. El desarrollo y la Planificación Regional, bajo esta situación, actúa atacando sus problemas matrices, a través de acciones que reivindiquen la especificidad regional y la racional estructuración del Estado en su necesaria centralización, que implica acciones descentralizadoras. En este sentido, la construcción estatal-nacional, simboliza la tendencia y situación de la unificación nacional.

7. El problema nacional y su proceso de resolución es complejo. En su análisis intervienen múltiples variables: cultura-nacionalidad, clases sociales nacionales, estructuración-desestructuración de espacios políticos y económicos regionales, tendencia a la configuración del mercado interno, definición del sector externo de la economía frente al orden económico internacional vigente, etc., que son necesarios de investigar.

/8. La presencia

8. La presencia real de poderes regionales y locales puede constituir un factor desintegrador, pero a través de ella se expresa la heterogeneidad estructural de una sociedad concreta. Ahora bien, es preciso ubicar las tareas y límites que puedan emprender en un proceso de transformación. La Planificación Regional debe entender las estructuras del poder regional para movilizar los grupos sociales en sentido renovador y articuladamente a las fuerzas resultantes de una correlación nacional.

/Referencias bibliográficas

## Referencias bibliográficas


Barkin, David — Quienes son los beneficiarios del Desarrollo Regional? VI Curso de Planificación Regional del Desarrollo. Mimeo. Buenos Aires 1975.

Boisier, Sergio — Qué hacer con la Planificación Regional antes de medianoche? (versión revisada). ILPES. Programa de Capacitación; mimeo. 1978.

CEPAL, ILPES — Los Aspectos Sociales del Desarrollo Regional en América Latina. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional, mimeo. Santiago de Chile 1969.

Dos Santos, Theotonio — Dependencia y Cambio Social. Cuadernos de Estudios Socio-Económicos, CESO; Nº 11, Universidad de Chile; Santiago, 1971.

Dunham, D.M. — Qué hacen los teóricos del desarrollo regional después de la medianoche? Mimeo, 1978.

Junta Nacional de Planificación — Lineamientos de Estrategia Espacial del Desarrollo Ecuatoriano, versión preliminar. Quito, Ecuador 1978.

Kuklinski, Antoni — Social Issues in Regional Policy and Regional Planning. Studies in the Social Sciences Nº 27, París.

Riffka, Sohel — Algunas Consideraciones en torno al tema Estado y Planificación en América Latina. Documento de Trabajo, ILDIS. Quito, Ecuador, abril 1978.

Rofman, Boris Alejandro — Dependencia, Estructura de Poder y Formación Regional en América Latina. Siglo XXI Editores, México 1974.

Sección de Investigaciones Sociales; Junta de Planificación — El Desarrollo como Proceso Global, en, Revista de Planificación Nº 10, 1977.


/Solari E., Aldo

Solari E., Aldo y otros — El Proceso de Planificación en América Latina: Escenarios, Problemas y Perspectivas. ILPES, 1977.

Utria, D. Rubén — La Regionalización de la Política Social. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional. Mimeo. Santiago de Chile, 1969.

Ziolkowski, A. Junusz — Problemas Metodológicos en la Sociología del Desarrollo Regional. ILPES, Santiago, Chile. 1970.

# ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL a/

Jos G. M. Hilhorst

a/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

## I. INTRODUCCION

El tema de la relación entre estilos de desarrollo nacional y las estrategias de desarrollo interregional puede tratarse de varias maneras. Por un lado, existen opciones respecto al punto de vista que uno quiere tomar: la perspectiva de la población de un país, la del gobierno, la de la planificación o la del planificador. Por otro lado, se podría pensar en un trabajo que analice los distintos estilos de desarrollo en vigencia en América Latina y que demuestre su relación con las estrategias de desarrollo interregional adoptadas en cada uno de los países, o en una revisión de "tipos ideales" de estilo para después analizar cuáles de algunas estrategias, como por ejemplo la de los polos de desarrrollo, la de los ejes de desarrollo o la del desarrollo de la frontera económica, sería la más coherente con un estilo dado. Otra posibilidad es la que se adoptó en este trabajo: una discusión del concepto de estilo de desarrollo, seguida de un intento por aclarar las restricciones que limitan el número de opciones de estilo teóricamente disponibles para después entrar en la naturaleza del problema regional con relación a estilos de desarrollo en América Latina.

El punto de vista adoptado es el del planificador regional, no sólo como profesional al servicio de su gobierno sino también de la comunidad en que vive, y con su esquema de valores en cuanto a lo que el futuro de su país debiera ser. No es, por lo tanto una perspectiva que pone al planificador en el lugar de los que toman las decisiones, sino por lo menos una que le da una posición casi separada de ellos y desde su oficina, es decir, una desde la cual el planificador puede negociar con otros.

Esta posición difiere esencialmente de la perspectiva de los que toman las decisiones. Estos últimos no consideran que su ideología pueda constituir una restricción. Para el observador - un tercer punto de vista - sin embargo, la ideología adoptada por los

/que toman

que toman las decisiones elimina una serie de opciones en cuanto al estilo de desarrollo a adoptar.

Para los planificadores, que no siempre estan de acuerdo en materia ideológica con los que toman las decisiones, la ideología de los últimos, y el estilo a que conduce, puede funcionar como una restricción, y ello puede influenciar en mucho el tipo de plan que se proponga para ser implementado.

## II. ESTILOS DE DESARROLLO: CONCEPTO

Hace casi una década que se discute el concepto de "estilo de desarrollo". Aníbal Pinto (1976) hace referencia a un artículo de CENDES (1969) entitulado Estilos de desarrollo y Marshall Wolfe (1976) enumera una serie de estilos de desarrollo en el famoso estudio sobre el unified approach dirigido por él y patrocinado por las Naciones Unidas (United Nations, 1972). No quiero entrar en una discusión del concepto según lo ha definido Francisco Uribe (1979), sin ligarlo con una serie de elementos que jugaron un papel importante el de la discusión durante estos diez años. Además, me propongo demostrar que existe un concepto relacionado que ya forma parte de las preocupaciones de la planificación regional desde 1966.

Pinto considera dos conceptos básicos interrelacionados: sistema - entendido como formas de organización de la sociedad, es decir, socialismo o capitalismo - y estructura - entendido como nivel de desarrollo económico, es decir, industrializado o en vías de desarrollo. Después de haber elaborado estos dos aspectos Pinto dice:

> "Desde un punto de vista estrictamente económico, el término 'estilo de desarrollo' puede tomarse como la manera en que los recursos humanos y materiales son organizados y asignados dentro de un sistema específico con el objeto de resolver las cuestiones sobre qué productos y servicios a producir, cómo producirlos y para quién." (Pinto, 1976, p. 105, subrayado de Pinto, traducción del presente autor.)

/Pinto se

Pinto se declara de acuerdo con la definición del concepto de estilo tal como la ha dado Graciarena:

> "La modalidad específica y dinámica adoptada por un sistema dentro de un contexto particular y en un momento particular en la historia."

pero se declara en desacuerdo con Graciarena cuando éste dice: "esta proposición está relacionada más a una estructura (o formación social) que a un estilo" (ibid., p. 104). Según Pinto, la referencia de Gracierena a un "contexto" debiera tomarse precisamente en relación al hecho estructural del complejo "desarrollo - en vías de desarrollo" que él considera como uno de los dos conceptos básicos. Sin embargo, él esta de acuerdo con la definición de Graciarena al indicar que existen dos posibilidades al hacer referencia a estilos: primero, uno puede hablar de la existencia de opciones viables dentro del espacio determinado por estructura y sistema y segundo, uno puede proponer críticas a un estilo determinado.

Pinto mantiene que los estilos pueden ser clasificados de acuerdo a dos tipos de factores que estan estrechamente interrelacionados: primero los factores estructurales, que son indicativos de la manera en que ha sido organizado el aparato productivo y segundo, los factores que son responsables de la dinámica de la economía entre los cuales él considera como básicos la distribución y el nivel del ingreso.

Graciarena (1976) no quiere limitarse a los aspectos económicos de un estilo. A él le interesa justamente indicar aquellos elementos relacionados con el poder político en un país. El dice:

> "Una pregunta razonable a ser formulada es la siguiente: cuáles son los estilos posibles y viables, tomando en cuenta las circunstancias históricas y las características estructurales existentes en una sociedad organizada según un sistema económico y social específico?" (p. 187, traducción del presente autor).

Otra cuestión considerada por Graciarena es si tenemos que dar más importancia a los agentes de desarrollo que a los procesos histórico-estructurales de desarrollo. En este caso, la respuesta es que

/"el estilo

> "el estilo concreto, real, siempre es uno de entre un número de alternativas históricamente posibles y potencialmente viables es decir, que los dos grupos de factores estan en una relación dialéctica, sin que se pueda dar preferencia a uno."

Y Graciarena sigue diciendo que

> "la selección e implementación ... es un acto político, la decisión de una voluntad política formada por la coalición dominante de grupos que representan las fuerzas sociales con el poder suficiente como para hacer prevalecer su selección sobre otras opciones ... Por tanto, la importancia central del conflicto como un atributo de estilo" (p. 187).

Para Graciarena todo esto implica que

> "un estilo de desarrollo es un proceso dialéctico que conlleva relaciones de poder y conflictos entre grupos sociales y clases, que surgen de las fuerzas dominantes de la acumulación de capital, de la estructura y tendencias de la distribución del ingreso, circunstancias históricas y dependencia externa, como también de valores e ideologías" (p. 189).

En cuanto a otro aspecto dinámico, Graciarena dice que

> "en otro sentido, un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que impone sus objetivos e intereses hasta que termina como resultado de sus contradicciones implícitas" (p. 189).

Comparando las citas de los dos autores, estos parecen estar de acuerdo en cuanto a las dimensiones que delimitan las opciones de estilo: ambos reconocen la importancia del sistema y de la estructura, aunque para Pinto este segundo aspecto sólo parece tener un contenido económico, mientras que para Graciarena el concepto de estructura es más amplio, en el sentido que implica una formación social con todos sus atributos. Para ambos, las circunstancias históricas tienen importancia y para ambos la distribución del ingreso generada o en generación mediante el estilo de desarrollo, es una característica básica del mismo que puede servir para su evaluación y crítica. Para Pinto, que explícitamente quiere ponerse en una posición de economista, la dinámica de un estilo está dada

/por la

por la distribución del ingreso, mientras que para Graciarena, la dinámica proviene de dos tipos de factores distintos: por un lado, los conflictos entre grupos que aspiran a estrategias distintas y por otro, las contradicciones entre instrumentos y objetivos de la estrategia elegida.

En la nota convocatoria a este seminario, Francisco Uribe (1979) dice que el concepto de estilo de desarrollo designa

> "un conjunto de características básicas del proceso de desarrollo e incorpora al mismo tiempo una connotación de toma de posición, implícita o explícita, entre las varias opciones teóricamente abiertas para definir un modelo nacional de orientación del proceso (de desarrollo)."

Como tal, este concepto es distinto en varios aspectos tanto de lo dicho por Graciarena como por Pinto, pero también difiere del concepto de estilo de planificación tal como lo ha introducido John Friedmann (1966) en 1966 y ha sido interpretado por Faludi (1973) en su libro sobre Teoría y planificación.

Firedmann decía que en cada país existe un "ambiente de decisión", lo que

> "se refiere a las condiciones características de comportamiento de selección, como a la ignorancia relativa de los que toman las decisiones, la extensión de su incertidumbre en cuanto al futuro, el número de intereses relevantes y la necesidad de satisfacerlos y a su capacidad de influenciar las decisiones (y acciones) de otros. A un nivel apropiado de generalidad, estas condiciones describen el contexto social de las decisiones." (Friedmann, 1966, traducción del presente autor.)

Es dentro de este contexto que se desarrolla un estilo de planificación. Volveremos a este concepto en el acápite V. Sin embargo, ahora interesa más hacer notar que lo que Friedmann lamaba ambiente de decisión, está muy cerca de lo que Uribe entiende por estilo de desarrollo, ya que la "toma de posición" a que éste se refiere, implica la satisfacción de ciertos intereses y la capacidad de los que toman las decisiones de influenciar las deciciones de otros, aspecto al que Gracierena también hace referencia. Sin embargo, existe una diferencia entre Uribe y Friedmann en el sentido que el

/primero no

primero no sólo implícitamente habla del comportamiento de selección de opciones, sino que también sobre las características del proceso de desarrollo mismo. Aunque Friedmann reconoce la importancia de una serie de factores como "nivel de desarrollo", "influencias externas" y "sistemas de información", parece que él toma al ambiente de decisión como algo estático, como uno de los factores determinantes del estilo de planificación. Por otra parte, Uribe parece dar más peso a los aspectos dinámicos en el sentido que la toma de posición está envuelta en el proceso de desarrollo mismo, es decir, influenciado por éste. En otras palabras, cuando Uribe dice "opciones teóricamente abiertas" lo entiendo como la expresión implícita de su visión de que las opciones abiertas cambian con el proceso de desarrollo mismo. Por lo tanto, el concepto de estilo de desarrollo lo entiendo como más amplio que el concepto de ambiente de decisión. Sin embargo, está tan cerca del concepto de estilo de desarrollo, y tiene tantas características en común, que me pareció útil recordarlo como un paso en la historia de las preocupaciones de los planificadores regionales. Por otro lado, como se puede demostrar en base a los trabajos de Pinto y Graciarena, es exactamente su amplitud y su carácter dinámico lo que hace difícil el uso del concepto de estilo de desarrollo.

Queda claro que dentro del espacio de la nota convocatoria, Uribe no pudo desarrollar sus ideas en cuanto a lo que él entiende por "las características básicas del proceso de desarrollo". Por lo tanto, no sé si él aceptaría las ideas de Graciarena y Pinto sobre los determinantes de un estilo. Sin embargo, no parece existir incompatibilidad entre las tres posiciones.

En cuanto a mi posición, me propongo hacer las siguientes observaciones. Aunque la estructura es un factor que codetermina el estilo de desarrollo, su importancia se hace sentir, por un lado, por los objetivos de la opción seleccionada en el sentido que estos implican sea la afirmación de esta estructura o su cambio. En el

/primer caso,

primer caso, los instrumentos de política ya estarán comprobados y su uso no generará conflicto entre los grupos de poder. En el otro caso, es decir cuando se trata de realizar un cambio estructural (digamos incrementar la importancia relativa del sector industrial, o aceptar organizaciones laborales como agrupaciones responsables que merecen participar en la toma de decisiones políticas) existirá una serie de tensiones en cuanto a la selección de instrumentos y a su uso. Es en este mismo sentido que la estructura puede representar determinante de estilo.

Una segunda observación está relacionada a la definición de Pinto. Cuando él dice que el estilo es la manera ... de resolver las cuestiones sobre qué producir, cómo producirlo, y para quién, me parece necesario añadir dos preguntas más: primero: quién produce? y segundo: dónde producir?

La primera pregunta es importante en la medida que tomamos en serio la reciente literatura sobre capitalismo del Estado y las tendencias hacia la monopolización en los sectores secundarios y terciarios. No cabe duda que un país en el que la industria pesada y la actividad minera están en manos del Estado, tiene un estilo de desarrollo distinto del de un país en que estas actividades estan descentralizadas. Igualmente, se puede decir que en un país en que la pequeña empresa no tiene incentivos - olvidándonos de la protección - existe otro estilo que en un país donde existe, por ejemplo, un sistema bancario dirigido hacia los intereses de los pequeños empresarios agrícolas e industriales. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta "quién produce?" es un determinante importante de estilo.

La segunda cuestión, la que se preocupa del "dónde", es una de las preguntas básicas de la planificación regional. A ella dedicaré más espacio en el acápite IV. Aquí basta con decir que un país que concentra la producción en una o pocas regiones tiene o ha tenido obviamente otro estilo de desarrollo que un país en el que la producción está distribuida de un modo más equilibrado.

/Para ilustrar

Para ilustrar de que se trata el trabajar con el concepto de estilo de desarrollo, parece útil hacer referencia a términos como los usados en el estudio de CENDES: "de consumo", "autoritario" y "creativo" (según Pinto, 1976, p. 104) o a los modelos de estrategia de desarrollo que distingue Rofmann (1976): "liberal exportador", "desarrollista con fuerte aporte de capital extranjero", "desarrollista reformista" y "nacionalista reformista".

En uno de sus artículos recientes, Coraggio (1978) analiza algunos estilos de desarrollo introduciéndolos como "tipos ideales". Así, él menciona al asistencialismo y al desarrollismo, palabras bien establecidas en América Latina. Obviamente, las dos son peyorativas y los proponentes de ambos estilos les darían otros nombres. Más relevante es el análisis hecho por Coraggio en cuanto al pensamiento de estos proponentes. De los asistencialistas dice lo siguiente:

> "Constatada la existencia de desigualdades (entre regiones) ... vendría el momento del 'qué hacer?' ... Fácilmente se llega a la conclusión de que entre diversos aspectos del fenómeno de desigualdades interregionales existe una interdependencia muy marcada, con lo que no puede adoptarse un supuesto de aditividad e independencia de las diversas acciones propuestas. En tal sentido, se hace necesaria una jerarquización de dichos aspectos, en términos de proceso o al menos de su versión más simplista: la de 'mecanismo'."

Coraggio sigue diciendo que hay teorías que postulan "que existe una dependencia unilateral de ciertas variables respecto a otras", y sustentadas ciertas hipótesis de este tipo,

> "tendríamos una 'explicación' que a su vez nos indicaría con qué intensidad debemos actuar sobre las variables independientes ..."

El asistencialismo, según Coraggio se caracteriza por su actuar sobre las variables dependientes. Para el desarrollismo, por otro lado, sería típico el actuar sobre las variables independientes.

Una tercera posición, según el mismo autor, es quélla que reconoce la interdependencia dinámica entre los tipos de variables. Aquí, según él, hay dos grupos: una "primera corriente que apoya sus

/predicciones en

predicciones en las conclusiones de la propia teoría neoclásica" la que conduce a una visión optimista de equilibrio a largo plazo; y la segunda corriente, encabezada por Myrdal, que acepta el principio de la causación circular acumulativa, y que vé al mercado como la causa de la tendencia de una economía espacial de alejarse de una situación de equilibrio.

La tipología de Coraggio es interesante y merece por lo menos tres comentarios: uno que se refiere a la relación entre estilo y comprensión del "mecanismo", un segundo, que hace reflección sobre el estilo asociado con el pensamiento que acepta interdependencias y un tercero comentario respecto a otros estilos.

Parece que Coraggio ha establecido una relación entre estilos de desarrollo y el entender al proceso de desarrollo, cuando dice que los proponentes del asistenacialismo han sido criticados por actuar sólo sobre las variables dependientes y cuando dice que el desarrollismo se caracteriza por querer actuar sobre las variables independientes. La pregunta a hacer a esta altura parece ser: al entendimiento <u>por quién</u> se refiere Coraggio? No tengo dudas que en un pasado relativamente lejano hubo planificadores que pensaron como "asistencialistas". Sin embargo, allí donde encontramos asistencialismo hoy día, esto no es a causa de no entender el "mecanismo". Por un lado porque el análisis de la problemática regional - tanto de corte burguesa como de corte neomarxista u otra - ha avanzado suficientemente como para suponer que los planificadores han aceptado una de estas posiciones. Por otro, justamente debido a un mejor entendimiento del problema, el asistencialismo sobrevive porque el que toma las decisiones no acepta cambios en una serie de variables independientes, como por ejemplo la estructura social, el sistema impositivo, las relaciones exteriores, etc. Si entonces existe asistencialismo, no será por falta de entendimiento, sino por otras razones; es decir la relación entre pensamiento y estilo de desarrollo puede - en este caso - haber existido históricamente, pero en el presente es muy difícil aceptarla.

/El desarrollismo

El desarrollismo siempre persiste. Sin embargo, existe en una forma que es selectiva en cuanto a las variables independientes que debieran cambiarse. También en este caso, son los grupos de poder más que el planificador quienes determinan esta selección.

Coraggio pone fuera de los dos estilos mencionados al pensamiento neoclásico a la Williamson y a las ideas de Myrdal cum suis. No menciona la causa de esta no-clasificación, o, mejor dicho, de no relacionar los dos conjuntos de proposiciones a ciertos estilos de desarrollo. En el ambiente latinoamericano sin embargo, este parece lógico. Porque las ideas relacionadas a las de Myrdal no parecen estar detrás de las políticas regionales de la mayoría de los países latinoamericanos, mientras tampoco existe un caso donde la teoría neoclásica constituye la única fuente de inspiración de la política regional. El mismo caso de Chile, desde 1972 sigue con políticas no-neoclásicas con relación a su región norteña y fronteriza con Perú y Bolivia.

Mi tercera observación se refiere a los estilos de desarrollo relacionados con la ideología de la seguirdad nacional como la encontramos en diversas formas en Argentina, Brasil, Chile y Perú y en tal vez más países. En todos ellos, el factor geopolítica juega un papel importante y está relacionado al dominio o control no sólo del territorio nacional sino también de los recursos naturales. Los estilos de desarrollo relacionados a este tipo de pensamiento demuestran cierta falta de información en cuanto a teorías de desarrollo regional sea del tipo Williamson, sea del tipo Myrdal. Parece que en este aspecto están basados en las teorías que enfatizan la importancia de los recursos naturales para el desarrollo.

Hay una característica adicional de estos estilos que se relaciona con el concepto de seguridad interna como elemento de la seguridad nacional. Esta implica la necesidad de la presencia activa de las fuerzas de seguridad y de otras reparticiones del Estado en todo el territorio. La centralización y la desconcentración

/de la

de la administración pública son instrumentos muy adecuados para garantizar el dominio del territorio con miras a mantener la seguridad interna.

Ahora vale volver a la definición de Uribe. Cuando dice "un modelo nacional de orientación del proceso" lo interpreto como hablando de un modelo por el cual se define cuáles serán las vairables del problema de formulación de estrategias que deben de cambiarse, cuáles podrían ser cambiadas, cuáles no serán cambiadas y cuáles no pueden cambiarse. Como se trata de un problema de largo plazo, en el cual sólo la identificación de las variables que no pueden ser cambiadas (como clima, extensión geográfica del territorio, la altura de la montaña, etc.) es factible de una manera objetiva, la formulación del modelo es subjetiva hasta un grado muy elevado, grado que incrementará mientras más se aleja del proceso histórico el constructor del modelo así como de la posible proyección de los acontecimientos en el exterior que son relevantes para el país en cuestión. Por lo tanto como tal pareciera que el conjunto de opciones teóricamente abiertas a los que toman las decisiones contiene un número de modelos muy elevado.

## III. OPCIONES Y RESTRICCIONES

Parece útil explicitar algunos aspectos de lo que se dijo en el acápite anterior. Parece existir un acuerdo común a todos los autores que el número de opciones para un país en un momento dado es bastante limitado. Pinto y Graciarena hacen referencia a la situación de un país, es decir su organización externa e interna, los recursos naturales, humanos y de capital disponibles etc., todos factores que pueden funcionar como restricciones. A estos le quisiera adjuntar por lo menos dos: los estilos anteriores y, segundo la posición económico-geográfica del país.

/El primer

El primer aspecto adicional de situación a que me refiero está directamente relacionado con mi interpretación del concepto de estructura. Cualquier estilo adoptado en el pasado deja un país no sólo con una herencia en cuanto a, por ejemplo, la deuda externa, sino también respecto a la estructura social, como por ejemplo la existencia de gremios y sindicatos. La estructura de la deuda externa en lo que se refiere a los tiempos de servicios para la misma y los acreedores, significará mucho con relación al tipo y volúmen de inversión, por ejemplo, que puede considerarse realisticamente en la selección de una nueva estretagia, para no hablar de la posición en materia de política exterior que se quisiera adoptar. En relación al aspecto de la estructura social se puede citar el ejemplo de Argentina para aclarar lo que se quiere decir. El estilo de la época de Perón, que resultó en una posición muy fuerte de los sindicatos, tiene sus efectos hasta hoy día en referencia a las opciones abiertas al gobierno Argentino. Pinto y Graciarena han resuelto este problema mediante la adopción del concepto de estructura como uno de los determinantes del estilo. Sin embargo, cuando se acepta la idea de que la estructura es <u>también</u> el resultado de estilos anteriores, el problema en la selección de una opción incluye también el si la implementación de la misma dejará más o menos libertad para la selección de una nueva opción en el futuro.

El segundo tipo de restricción adicional parece tener bastante relevancia en el ambiente latinoamericano. No cabe duda que la posición geo-económica de un país puede funcionar, sea como una restricción en la selección de opciones y en su implementación, o como una ventaja. Para un país grande, cerca de mercados importantes, existen otras posibilidades (como lo demuestra el caso de México) que para países pequeños cuya salida hacia el exterior está explícitamente controlado por otros (como lo demuestran los casos de Paraguay y Bolivia). Una dimensión adicional de este aspecto tiene un carácter

/algo distinto.

algo distinto. Me refiero a un efecto de dominación en el sentido de Perroux que hemos podido observar en los últimos años. Cuando Brasil decidió abrir su Amazonía, los países fronterizos a Brasil se sintieron obligados a responder con programas de inversión en una serie de zonas limítrofes en función de sus objetivos de integridad territorial. De este modo, el "interés nacional" tuvo o tenía que invocarse para justificar la redistribución espacial de la inversión pública. En otras palabras, las opciones reales de los países limítrofes al Brasil se vieron restringidas por la política interregional del gigante del continente.

Mientras que el primer aspecto adicional esta relacionado más bien a la estrategia de desarrollo nacional con consecuencias directas e indirectas para el desarrollo regional, el segundo aspecto es de relevancia inmediata para el desarrollo regional de un país.

Parece útil elaborar un poco más la idea de restricciones internas y/o externas que se imponen en el momento de elegir una opción y durante su implementación. Esta elaboración parece necesaria para poder llegar al tema de las estrategias nacionales del desarrollo regional, el tema que tal vez más nos preocupa. Como tal, las estrategias de desarrollo regional implementación. Esta elaboración parece necesaria para poder llegar al tema de las estrategias nacionales del desarrollo regional, el tema que tal vez más nos preocupa. Como tal, las estretagias de desarrollo regional implementadas tienen que verse en el cuadro del estilo de desarrollo nacional y, como decimos antes, desde el punto de vista del planificador regional el estilo puede considerarse como una restricción. Por lo tanto, parece útil tratar de indicar, a grandes rasgos, los estilos de desarrollo que se ha seguido en los países latinoamericanos en las últimas décadas.

Pinto (1976) describe cómo las economías del contienente son cada bez más abiertas. El indica cómo en los años sesenta la importancia de financiamiento externo ha incrementado con el objeto de

/cubrir los

cubrir los déficit en la balanza de pagos cada vez más elevados. Además, la relación externa se hizo más importante en la medida que aumentó la importancia de las empresas transnacionales. La exportación continuó concentrándose, sin embargo, en productos primarios según la tradición de la colonia, aunque hubo un incremento en la exportación de productos industriales, notablemente de Brasil, Argentina y México.

Este crecimiento económico ha sido acompañado y encuentra en gran medida su dinámica en el crecimiento de la producción de bienes de consumo durables, que requiere que el ingreso sea concentrado en relativamente pocas manos. Pinto (1976) demuestra cómo para el conjunto de los países latinoamericanos el estrato del 5% más rico percibió en 1970 una parte relativa del ingreso menor que en 1960, mientras que el 20% más pobre vió disminuir su participación también. Graciarena (1976b) demuestra que en Brasil entre 1960 y 1970 tanto el 40 por ciento más pobre como el 5% más rico perdieron en cuanto a la participación en el ingreso. Conclusiones semejantes se encuentran para Costa Rica y Venezuela - y él les considera coherentes con los casos de México y Perú - estudiados en un trabajo hecho por Figueroa y Weiskoff (1974). Además, para estos dos países y tres más, en la década del sesenta, el 60% más pobre vió disminuir su participación en el ingreso.1/

1/ Para Graciarena existe una relación estrecha entre distribución de ingreso y estilo de desarrollo en el sentido que el regimen político determina cuál será el tipo de concentración del ingreso. Como indicativo de la validez de esta proposición refiere al lector al Brasil antes y después de 1964, a Chile en el período de 1966 hasta 1976 y a Uruguay durante distintas fases en los últimos 20 años (1976b, p. 227). Creo que esta proposición requiere de atención y de estudios más minuciosos que lo posible dentro de las dimensiones del artículo citado o en el cuadro del presente trabajo. Mi duda reside en la aceptación de los dos factores dinamizadores de un estilo de desarrollo que Graciarena describió en su artículo citado más arriba (Graciarena, 1976a): allá sólo uno de los factores es de carácter político, mientras que el otro se refiere a la relación dialéctica entre objetivos e instrumentos de una estrategia.

/La industrialización

La industrialización ha ido acompañada de una tasa de urbanización que tiene como resultado que en los primeros años de la década del setenta unos 70 millones de habitantes viven en centros urbanos mayores que 500 mil habitantes (véase cuadro 1). Sin embargo, los dos sectores primarios, agricultura y minería concentran para todos los países de América Latina un 38 por ciento de la población económicamente activa (PEA). Esto no quiere decir que los sectores primarios sean tan importantes en todos los países, sin embargo sólo cuatro países tienen menos del 20% de su PEA en estos sectores. Para la gran mayoría el porcentaje es por encima del 40%, lo que indica la continuada importancia de estos sectores para las distintas economías. Salvo para los casos de Argentina y Uruguay donde el porcentaje con que estos sectores participan en el producto bruto interno (PBI) es casi igual a los porcentajes de las PEAs respectivas en la PEA total, los datos relativos a la participación porcentual son indicativos, primero, de la baja productividad en estos sectores y/o de las condiciones de intercambio entre sectores de la economía y, segundo, de la distribución del ingreso entre las áreas rurales y las urbanas.

No sólo entonces persiste la concentración de ingreso en ciertos estratos, sino también en términos espaciales, otro hecho bien conocido.

Aunque muchos estén convencidos del urban bias (Lipton, 1977) de los diversos estilos de desarrollo en los últimos veinte años, no cabe duda que las inversiones en el desarrollo de recursos naturales han sido relativamente grandes. Todos conocemos los ejemplos del Plan Lerma (Carrillo-Arronte, 1976), Ciudad Guayana y además, del Plan Comahue en la Patagonia, el proyecto del Darien en Panamá, el proyecto del Esmeraldas en Ecuador, el desarrollo de los Llanos en Colombia, los proyectos Majas-La Joya y Cerro Verde en Perú, y el desarrollo de la Amazonía en Brasil. La importancia de estos proyectos para la realización de los diversos estilos de desarrollo en estos países se destaca mejor cuando se considera que el desarrollo

/Cuadro 1

Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

| País | Población económicamente activa de los sectores primarios como porcentaje de la PEA total a/ | | Producto bruto interno de los sectores primarios (SP) y del sector público (PA) como porcentaje del PBI total b/ | | | Población urbana como porcentaje de la población total d/ | | Población en aglomeraciones mayores de 500 000 habitantes e/ | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Porcentaje | Año | SP (porcentaje) | PA (porcentaje) | Período c/ | Porcentaje | Año | Número (miles) | Año |
| Argentina | 15.3 | 1970 | 14.6 | 16.3f/ | 1965/1973 | ... | | 10 983 | 1975 |
| Bolivia | 40.4 | 1976 | 36.6 | 9.2 | 1965/1973 | ... | | 654 | 1976 |
| Brasil | 44.8 | 1970 | 18.1 | 8.9 | 1965/1973 | 60.4 | 1976 | 16 142 | 1968 y 1970 |
| Colombia | 26.5 | 1973 | 31.4 | 6.9 | 1965/1973 | 64.3 | 1974 | 5 922 | 1972 y 1974 |
| Costa Rica | 36.8 | 1973 | 23.1 | 11.2 | 1965/1973 | 40.6 | 1973 | - | 1975 |
| Cuba | 30.6 | 1970 | ... | ... | | 60.3 | 1973 | 1 861 | 1975 |
| Chile | 24.1 | 1970 | 13.3 | 7.2 | 1965/1973 | 78.7 | 1976 | 4 459 | 1970 |
| Ecuador | 46.5 | 1974 | 30.3 | 23.0f/ | 1965/1973 | 41.4 | 1974 | 1 323 | 1974 |
| El Salvador | 54.3 | 1971 | 27.2 | 7.8 | 1965/1973 | 78.8 | 1974 | - | 1971 |
| Guatemala | 57.3 | 1973 | 28.0 | 4.7 | 1965/1973 | 36.4 | 1973 | 701 | 1973 |
| Honduras | 60.7 | 1974 | 38.8 | 3.5 | 1965/1973 | 31.1 | 1974 | - | 1973 |
| México | 42.3 | 1975 | 12.7 | 6.4 | 1965/1973 | 63.6 | 1976 | 17 849 | 1976 |
| Nicaragua | 47.5 | 1971 | 26.7 | 4.4 | 1965/1973 | 48.6 | 1972 | - | 1971 |
| Panamá | 38.7 | 1970 | 18.4 | 2.7 | 1969/1973 | 50.0 | 1976 | - | 1976 |
| Paraguay | 49.6 | 1972 | 34.6 | 4.5 | 1965/1973 | 37.4 | 1972 | 565 | 1974 |
| Perú | 42.2 | 1972 | 26.1 | 7.9 | 1965/1973 | 55.3 | 1974 | 3 303 | 1972 |
| Puerto Rico | 6.9 | 1977 | ... | ... | | 58.1 | 1970 | 695 | 1970 |
| República Dominicana | 44.3 | 1970 | 24.8 | 10.4 | 1965/1973 | 46.8 | 1976 | 818 | 1970 |
| Uruguay | 15.8 | 1975 | 15.3 | 13.2 | 1965/1973 | ... | | 1 230 | 1975 |
| Venezuela | 19.8 | 1975 | 25.4 | 2.7 | 1968/1973 | 74.7 | 1976 | 2 827 | 1971 |

a/ OIT (1977) cuadro 2.
b/ Banco Mundial (1977) cuadro 1.
c/ Promedio para el período indicado.
d/ United Nations (1977) cuadro 6.
e/ United Nations (1977) cuadro 8
f/ El sector público (que incluye la administración pública y defensa nacional) es parte del sector denominado "otros sectores".

urbano en base a la industrialización es más barato y tiene mayores beneficios para los gobiernos nacionales a corto plazo que el desarrollo de nuevas áreas agrícolas o de recursos mineros. El primer tipo de desarrollo requiere de menor atención por parte de la administración pública nacional, ya que la administración de los incentivos como subsidios y un regimen especial arancelario es relativamente simple comparado con lo que es necesario para proyectos como los recién mencionados. Además, un aumento en el empleo urbano tiene beneficios políticos inmediatos para el gobierno nacional, mientras que los efectos de proyectos de movilización de recursos naturales se hacen sentir a mediano o largo plazo. Sin embargo, debe de notarse que algunas veces se trata de proyectos de propósito múltiple, que generan también insumos como energía eléctrica a los sectores urbanos.

Como se notó antes, las políticas de ocupación del territorio mediante el desarrollo de zonas agrícolas tuvo un incentivo fuerte por el ejemplo brasileño. No cabe duda, sin embargo, que la importancia de la influencia de los sectores armados en la definición de los estilos de desarrollo ha contribuido en estas políticas. Hasta 1964, cuando se estableció un nuevo estilo de gobierno militar, las dictaduras militares tenían un carácter más sectario en el sentido de que protejían los intereses de una parte de los grupos dominantes. Aunque se conocen bien los largos períodos de gobierno de Odría, Pérez Jiménez y Rojas Pinilla, la intervención militar en la mayoría de los casos se limitó a períodos cortos en los que no tuvieron tiempo como para desarrollar un estilo (compare George Philip, 1976). Sin embargo, desde 1964, conocemos los gobiernos militares de Onganía en Argentina (desde 1967), el de Bolivia, del Perú, de Chile, de Ecuadro y de Uruguay que han demostrado una preocupación con el desarrollo nacional que no se compara con sus numerosos predecesores.

/Esto nos

del ingreso entre personas (reforzada por su concentración espacial) y la admisión de un número creciente de inversores extranjeros, fuerte endeudamiento externo y la centralización de la toma de decisiones.

Dado este proceso histórico, se entiende que la toma de posición está envuelta en el proceso de desarrollo mismo, es decir, influenciada por éste. Por un lado explica el notable crecimiento de los sentimientos nacionalistas y por otro el proceso de polarización en el campo de las ideologías que ha llevado a la guerrilla urbana y rural.

Con el énfasis inicial en la industrialización en los años de la década de los 50 y 60 se cerraron varias opciones para los años 70, ya que las consecuencias del proceso actuaron como restricciones en la selección de opciones nuevas para el futuro.

## IV. LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

El problema regional, es decir, el problema que se busca resolver mediante estrategias nacionales de desarrollo regional, puede concebirse en dos sentidos: por un lado un enfoque técnico y por otro un enfoque político. Ambos tipos de problema pueden verse como problema "real", en el sentido que forma parte de la preocupación de los que toman las decisiones y de los planificadores, o como problemas latentes y potenciales, en el sentido que forma parte de la preocupación de los que toman las decisiones y de los planificadores, o como problemas latentes y potenciales, en el sentido que existen grupos que los reconocen como tales, sin tener el poder suficiente como para ser escuchados o, mucho menos, para poder imponer su punto de vista.

/Tomando primero

Esto nos lleva a otro rasgo importante del desarrolll en América Latina: la centralización. Como se dijo antes, es posible atribuir en parte la creciente centralización a la influencia de los gobiernos militares. Tanto en Brasil como en Argentina los estados han dejado de ser un nivel de gobierno importante y durante el gobierno de Velasco en Perú se centralizaron la mayoría de los fondos de los gobiernos departamentales y locales. Además (y salvo el caso de Colombia y desde 1973 también en Chile) el desarrollo tecnológico y la tendencia hacia la monopolización acompañado de la internacionalización de la actividad industrial conllevó a la centralización del poder de decisión en cuanto a políticas económicas. Lo mismo ocurrió en México donde el nivel secundario tiene poca importancia. A la vez, cada vez más vemos como el Estado participa en la vida económica directamente, sea por medio de empresas mineras o petroleras, sea mediante la banca, sea por medio de la industria pesada.

En Colombia y Chile, las decisiones en cuanto a la actividad económica está casi completamente en manos de los sectores privados y el gobierno se limita a una política de facilitarla por medio de la creación de ciertos organismos (el caso de Colombia) o de imponer las reglas generales del juego (el caso del gobierno militar de Chile).1/

Aunque son imposibles las generalizaciones detalladas sobre el conjunto de los países latinoamericanos por su diversidad en muchos aspectos, parece factible concluir que la mayoría de los países ha seguido una política de crecimiento económico basada en el desarrollo de sus recursos naturales y la industrialización, que por un lado resultó en un proceso de urbanización y por otro en la concentración

---

1/ Esto no implica que no haya grupos económicos que dan su apoyo abiertamente a estos gobiernos. Sin embargo, en la política económica la iniciativa parece estar con ellos.

/del ingreso

Tomando primero el enfoque político, es necesario aclarar que a mi entender se trata en este caso de la adjudicación de recursos públicos, es decir, poder público, recursos humanos y recursos financieros para conseguir ciertos objetivos. Como se trata en res política de posiciones relativas, una opción de estrategia que implique reordenar las prioridades de los objetivos (o, más difícil todavía, incluir un nuevo objetivo) representará un problema político en la medida que su implementación requiera de una redistribución de recursos y el uso de nuevos instrumentos de política. Tales opciones tendrán más probabilidad en la medida en que más grupos de poder vean ventajas en su implementación y los proponentes iniciales estén dispuestos a que otros grupos participen en los beneficios del cambio de política. Todo esto se juega, por supuesto, dentro del cuadro de las restricciones mencionadas antes.

Un aspecto importante en el proceso de negociación que acompaña la selección de una opción se encuentra en el grado de organización de los grupos y a su acceso al poder. En otras palabras, aunque la organización de grupos es importante, no es una condición suficiente para que los grupos tengan influencia. El caso peruano en el período de 1968-1975 (Hilhorst, 1979) es relevante en este contexto: aunque existían grupos bien organizados, el gobierno de Velasco no les dejó participar en las decisiones. La participación de ciertos grupos en la toma de decisiones, es decir su acceso al poder, parece ser en función de la necesidad de apoyo mútuo, y, en cierto grado, en función de la similitud de las ideologías que les inspiran.

Antes de aplicar estas consideraciones generales a la situación regional de un país, es necesario preguntarse cuándo se puede hablar de una estrategia nacional de desarrollo regional. Así por ejemplo, ¿existe tal estrategia cuando para cubrir los requerimientos nacionales de hidrocarburos se explota un yacimiento petrolífero en una zona y se construyen casas para los trabajadores y caminos de acceso?

/O, otro

O, otro ejemplo, ¿existe tal estrategia cuando para establecer claramente dónde empieza el territorio nacional se construye una serie de escuelitas y dispensarios todos provistos de la bandera nacional en puntos cercanos a la frontera nacional aunque sean muy lejos de la ciudad capital y en plena periferia nacional? En otras palabras, ¿podemos decir que la dimensión regional es independiente de los objetivos nacionales? O, yendo más al grano: ¿podémos decir que sólo el objetivo de redistribución interregional del ingreso es un objetivo que merece ser perseguido, o hay otros más, tal vez menos prioritarios, pero también decentes?

La respuesta a estas preguntas, especialmente la última, parece estar en la opinión que uno tenga respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Para unos basta el papel de árbitro en el sentido del laissez faire; el Estado mantiene el orden público y aplica la ley, hecha por pocos. Otros quieren, que además el Estado se encargue de la tarea de guiar e incluso maximizar el crecimiento económico, mientras un tercer grupo quiere que el Estado sea responsable para la administración de la justicia social, basada en legislación hecha por la población entera y, si fuese necesario, está dispuesto a sacrificar la tasa de crecimiento económico para realizar este objetivo. Todos, mientras tanto, aceptan a la integridad del territorio nacional como un objetivo básico a ser defendido por los militares.

Como un norte europeo, me es fácil explicitar que me cuento entre el tercer grupo y que para la planificación regional el objetivo básico es el de alcanzar el equilibrio en los ingresos interregionales, acompañado de una política nacional de redistribución del ingreso entre personas y de la democratización de las relaciones interhumanas.

Sin poder comprobarlo en detalle, mantengo que en la situación latinoamericana es una en que en la mayoría de los grupos de poder son partidarios de la segunda visión con respecto al Estado. En

/esta situación,

esta situación, las estrategias nacionales de desarrollo regional estan en función del crecimiento económico y la integridad del territorio nacional. Un objetivo como igualar el ingreso per cápita en todas las regiones en estas condiciones generales, tiene sólo relevancia en la medida que su realización sea coherente con el crecimiento económico nacional.

Esto no quiere decir que no haya excepciones. Estas a su vez dependen de la existencia de una base territorial de los grupos de poder. Así es como en Argentina se conocieron el Cordobazo y la operación Tucumán, mientras que en el Perú las inversiones en el sur, específicamente en el proyecto Majes-La Joya, que pretende incorporar o mejorar la cantidad enorme de 60 000 has. no se explican por una tasa interna de retorno elevada, sino por el acceso al poder de los grupos regionales que se encuentran concentrados en Arequipa.

Por lo tanto, los famosos resultados de Gilbert y Goodman (1976) a que Boisier (1979) y tantos otros hacen referencia, no debieran extrañarnos. Claro que la convergencia de los ingresos per cápita entre regiones en Brasil no ha ido acompañada de redistribución del ingreso hacia los pobres toda vez que este último objetivo no formó parte de la estrategia del gobierno. La preocupación con la planificación regional de los gobiernos no tuvo entonces su inspiración en el objetivo de la justicia social, o, en otras palabras, en la redistribución interpersonal del ingreso, sino en un intento de estimular el desarrollo económico. Tanto en Brasil como en Argentina, Chile, Venezuela y Perú los organismos de planificación regional estaban todos directamente relacionados al gobierno central. Haddad (1978) en su evaluación del caso brasileño, llega a conclusiones similares en cuanto a concentración y en base a mi experiencia en varios países latinoamericanos yo diría que la función primordial de la dimensión regional ha sido para los gobiernos la de abrir e integrar mercados nacionales para las industrias de los centros

/urbanos del

urbanos del centro; y el efecto ha sido también reforzar las elites regionales. En este sentido concuerdo con el análisis hecho por Stöhr (1975, pp. 66-70), cuando habla de las razones fundamentales que dieron inicio a la planificación regional.

En el sentido político, entonces, el problema regional en América Latina lo entiendo como un problema de posibles conflictos entre grupos apoyando el objetivo de crecimiento económico, sobre la adjudicación de los medios públicos para el desarrollo de mercados para la producción industrial nacional, sea en base al desarrollo de recursos naturales, sea en base a la industrialización de los mismos.1/

Por lo tanto, el énfasis en la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo regional se centró en la construcción de carreteras de penetración (las carreteras de San Pablo, Río de Janeiro y Belén a Brasilia, la Amazónica, la marginal de la Selva, la transchaco, etc.) como en intentos de crear polos de desarrollo (Ciudad Guyana, Coyania, Brasilia, Concepción en Chile, etc.) y de desarrollar cuencas (las del San Francisco, del Esmeraldas, del Río de la Plata, del Río Negro en Uruguay, del Magdalena, etc.).

El problema regional como problema técnico real se presentaba de un modo derivado de la opción elegida. Un elemento en esta problemática se refiere a la eficacia de los polos de desarrollo, su concepción, su planificación y su implementación. Aquí, se presenta también el problema propuesto por Richardson (1979) en cuanto al momento en que se puede evaluar la experiencia de los polos o el problema de la escala de espacio económico con que tienen que tener correspondencia los polos planificados para promover el

1/ Esta ha sido la tendencia, aunque se conoce también casos relacionados sea a zonas en que operaban guerrilleros o a zonas que sufrieron de catástrofes naturales, como lo explican tanto Stöhr como Boisier en sus trabajos citados.

/desarrollo de

desarrollo de una región (Hilhorst, 1973). Es en este mismo sentido que el problema de coordinación entre entidades públicas como entre éstas y el sector privado constituye un problema técnico. Lo mismo vale para la problemática de la desconcentración de la administración pública. Son pocos los países en que la descentralización del poder se considera un problema real.

Implícito en lo anterior está que los instrumentos típicos de la política nacional de desarrollo regional, como los regímenes arancelarios diferenciados regionalmente, la construcción de carreteras o de centros urbanos, los subsidios a ciertas actividades económicas en regiones seleccionadas, las corporaciones de desarrollo, la construcción de escuelas, de hospitales y puestos de salud, etc. en centros preferidos, no tiene un efecto intencionado en la redistribución del ingreso entre individuos, si este aspecto básico de las relaciones interhumanas no es un objetivo específico de la estrategia nacional. Si el estilo no es conducente a este objetivo, la fuerza acumulativa del juicio de valor inherente en la ausencia de este objetivo dará prioridad baja a cualquier proyecto o política dirigida a cambiar la distribución del ingreso.

Por desarrollo regional quiero entender el proceso de remover las restricciones económicas, institucionales y físicas para que los grupos regionales realicen su potencial humano, es decir, el proceso mediante el cual los diversos grupos regionales llegan a tener un mayor número de opciones viables a su disposición. No cabe duda ninguna de que es un juicio de valor decir que, cuando ciertos grupos en una región estan perjudicados particularmente por uno o más de estos tres tipos de restricciones, para que haya desarrollo de la población regional entera, es necesario darle prioridad a la eliminación de las mismas. Si así se entiende desarrollo regional, las estrategias nacionales de desarrollo regional requieren del objetivo nacional de justicia social. Recién en este momento los

/instrumentos de

instrumentos de la política regional pueden usarse de un modo que toma plenamente en cuenta las relaciones interhumanas.

Llegado a este punto uno puede preguntarse si tiene sentido la planificación regional en las circunstancias actuales. Son dos mis respuestas. La primera la voy a dar a continuación, la otra en el acápite siguiente.

En muy pocas palabras, esta primera respuesta es que me parece mejor que haya un poco de planificación regional que nada de esto en absoluto. Aunque son muchos los errores que se harán dentro del estilo prevaleciente en América Latina y desde el punto de vista de los objetivos recién mencionados, el mismo esfuerzo conlleva por lo menos un cierto desarrollo económico que, cuando dejado completamente a los especialistas sectoriales, tendría efectos aún menos deseables. Además, asumir una posición fuera de la profesión no garantiza una mayor influencia sobre modalidades de la implementación del estilo adoptado que trabajando desde dentro.

No cabe duda que los que critican el objetivo de igualar el ingreso per cápita entre regiones "en seco" tienen toda la razón. Esta crítica se basa no sólo en trabajos como el de Gilbert y Goodman (1976), sino también en artículos como el de Perin y Semple (1977). Estos últimos critican el método (como lo había hecho Keuhn (1971) ya casi diez años atrás) sin pronunciarse sobre las proposiciones neoclásicas de Williamson. Ellos encuentran que las

> "disparidades de ingreso entre grupos de condados en Estados Unidos de nivel de ingreso per cápita alto, medio y bajo (en el período 1953-1972) se estabilizan en los primeros años de la década de los años sesenta y después se incrementan. Es importante notar que las disparidades crecientes ... puedan significar inestabilidad y no una tendencia persistente hacia la desigualdad" (Perin y Semple, 1977, p. 84, traducción del presente autor).

Los primeros critican no sólo la proposición central de Williamson (1965) de que las disparidades interregionales de ingreso tienden a desaparecer al incrementar el nivel del ingreso per cápita en un

/país, sino

país, sino también al método usado por él para encontrar sustento para su tésis en los datos estadísticos. Apoyándose en la tesis de Myrdal dicen que

> "Sin que existan esfuerzos contrarrestantes es probable que subsistan grandes diferencias regionales de ingreso" (versión en español, p. 97).

Además hacen la observación que

> "La convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres" (Ibid).

Sin embargo, no sería justo acusar a la planificación regional del error de no haber pensado en otros objetivos. Un ejemplo famoso es el plan de Celso Furtado para el Nordeste del Brasil. No sólo se contemplaba la industrialización de los centros urbanos, sino también una reforma agraria importante para el área rural. Del mismo modo, en muchos planes los objetivos económicos iban acompañados de objetivos sociales, como mejorar el acceso de toda la población regional a la infraestructura social y los proyectos preparados estaban enmarcados por estos objetivos.

La acusación podría ser, tal vez, que la planificación regional no estaba bien relacionada con los sectores implementadores del gobierno, y que por lo tanto los planes sufrieron de déficit de realismo mientras que a su implementación la faltaba la parte social.

Por lo tanto parece factible avanzar la proposición de que las estrategias nacionales del desarrollo regional no tendrán un contenido social hasta que haya sido seleccionado un estilo de desarrollo que adopte también el objetivo de la redistribución del ingreso entre personas y de un cambio en las relaciones interhumanas como un problema político real en el sentido antes elaborado. Una de las precondiciones a cumplirse para que tal estilo pueda adoptarse es la organización de los grupos pobres, tanto los residentes en

/áreas urbanas

áreas urbanas como las rurales. Otra precondición es que estos grupos tengan acceso al poder.

Por lo tanto, parece existir una diferencia de opinión en este aspecto con Boisier. El dice:

> "... el logro de una mayor equidad social pasa por la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo depende no sólo de su ubicación en la trama social sino también de su ubicación en la trama espacial" (Boisier, 1979, pp. 77-78).

Boisier se basa para esta afirmación en una cita de Alden y Morgan (1974) que dice:

> "La proposición es que para un individuo las expectativas de la vida y las oportunidades de auto-realización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Si se acepta lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social, o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente de políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial" (cita según la traducción de Boisier, 1979, pp. 1-2).

La diferencia de opinión se refiere a un problema de forma y uno de fondo. El primero se presenta porque Boisier parece dar el monopolio de la planificación social al planificador regional, lo que seguramente no quiere hacer. Sin embargo, parece repetir esta afirmación cuando dice:

> "el desarrollo regional a escala nacional no puede sino ser considerado como una condición del proceso de modernización social. No puede lograrse el desarrollo, entendido éste, claro está, como un proceso bastante más comprehensivo que el mero crecimiento, a menos que las políticas económicas y sociales contengan un definido componente geográfico" (Boisier, 1979, p. 88).

Aquí le entiendo como diciendo que el desarrollo social, digamos en términos de redistribución del ingreso, no puede realizarse sin que haya políticas regionales. Por la fuerza con que ésta tesis se plantea, tengo el mismo problema de forma como antes.

/El problema

El problema de fondo es más serio, por lo menos, a mi entender. Boisier formula el problema regional como un problema técnico real en el sentido anteriormente expuesto. Presupone entonces la existencia del problema regional como un problema político real, y, además, como un problema social real. Pero, ¿cómo pudiera contribuir la planificación regional a que se adopte un estilo de desarrollo coherente con tal suposición?

Llegado a este punto en el análisis hay que preguntarse si es válido el supuesto implícito usado hasta este momento, es decir que existe una relación vertical entre estilo de desarrollo y la planificación regional. Usando las categorías de "problema real" y "problema potencial" la historia de la planificación regional en América Latina como ha sido descrita por ejemplo por Stöhr (1975) y últimamente por Boisier (1979), se puede decir que el origen de la planificación regional es la consecuencia de la cristalización de un problema potencial. Este problema potencial se presentó como efecto de la creciente intervención del Estado en la vida económica. Mi proposición es que el problema potencial se planteaba como un problema técnico, formulado en términos de incrementar la eficacia de la intervención del Estado, mediante la desagregación espacial de las políticas nacionales y/o la coordinación intersectorial de la implementación.

Las soluciones dadas en los distintos países difieren bastante. Pero para la mayoría de los países, la solución tenía un carácter técnico, sin duda para evitar que se creara un problema político potencial. Es decir, la planificación regional quedó en general como un instrumento en las manos del gobierno central. En el Perú de Velasco, por ejemplo, el Estado central incluso incorporó en su aparato los comités y juntas de desarrollo departamentales, que se habían desarrollado como resultado de iniciativa local.

/Sin embargo,

Sin embargo, encontramos también casos en que la solución del problema ha significado la creación de un problema político real, como lo comprueba el caso Venezolano. El establecimiento de las Corporaciones de Desarrollo Regional en este país dió ocasión a que se formalizaron grupos de interés económico regionales alrededor de estas, los que a su vez empezaron a influenciar la adjudicación de recursos públicos. El caso venezolano queda aislado en cierta medida por el largo período de gobiernos constitucionales, lo que facilitó el desarrollo político en el país. Sin embargo, podemos observar un fenómeno similar en el caso de Brasil, donde la decisión de desconcentrar las superintendencias ha tenido un efecto similar. Como lo ha comprobado Walton (1977) para los casos de cuatro regiones en México y Colombia, la respuesta de las élites regionales a reorganizaciones del Estado del tipo en discusión, es de reagruparse en un intento de hacer útiles a ellos las nuevas instituciones.

Si es válida esta interpretación de la historia de la planificación regional en América Latina, podemos concluir que en un número de países la identificación de un problema técnico ha resultado en la redefinición de los problemas políticos reales. Sin embargo, no parece factible concluir que el estilo de desarrollo haya sido afectado en sus aspectos básicos. Lo que sí podríamos concluir es que en ciertos países la solución al problema técnico real ha conllevado a que élites regionales han mejorado su acceso al poder. Si queremos interpretar este efecto como un cambio en el estilo de desarrollo, tenemos que señalar que no es un cambio importante en términos de la definición de desarrollo regional.

## V. ESTILO DE DESARROLLO Y ESTILOS DE PLANIFICACION REGIONAL

En este trabajo, se entiende por planificación regional todas las actividades emprendidas bajo la responsabilidad directa del gobierno y dirigidas hacia la formulación y la implementación de la estrategia nacional del desarrollo regional adoptado. Estas actividades incluyen por lo tanto, no sólo lo que se hace en nombre de una oficina de planificación regional, donde trabajan los planificadores regionales, sino también el proceso de negociación entre entidades públicas, el proceso de adopción de una estrategia, la implementación, la evaluación de los resultados de todas estas actividades etc. La amplitud de esta definición es la consecuencia del esfuerzo de encontrar un concepto que sea coherente con la formulación del problema regional como un problema político real y del proceso de desarrollo regional expuestas anteriormente.

La teoría de la planificación sostiene que para que se propongan políticas es necesario que los que toman las decisiones tengan una comprensión de los "mecanismos", usando el término de Coraggio (1978), que determinan los cambios en las variables en que se tiene interés. Este se deriva de la teoría de planificación de tipo normativo, la que tenemos que distinguir bien claramente de las teorías sobre el comportamiento de planificadores.

Uno de los problemas de la planificación regional es que la especificidad del fenómeno regional sólo permite el desarrollo de paradigmas sin que la literatura pueda darnos teorías especificadas y "válidas" para una región dada o para un conjunto de regiones. Por lo tanto, el planificador regional no puede actuar según la teoría normativa, ya que en el mejor de los casos sólo puede formular hipótesis en cuanto a las interdependencias que busca. Lo único que le queda a él y a sus colegas y a los tomadores de decisión es funcionar en base al paradigma general y a una serie de hipótesis que les forman

/una imagen

una imagen de la "situación", es decir de la región o del conjunto de regiones (compare también Faludi, 1973 y Helmsing, 1978).

La ausencia de teorías específicas, es decir, la ausencia de hipótesis transformadas en teoría mediante un proceso de verificación científico, le da una incertidumbre adicional a las decisiones que, a cualquier nivel, tienen que tomarse para formular e implementar la estrategia.

Frente a esta situación, el planificador regional puede adoptar varias modalidades de comportamiento, pero estará restringido en su selección por el "ambiente de decisión", como lo llamaba Friedmann, por el estilo de desarrollo del gobierno nacional, por la posición que toman las reparticiones de la administración pública con que el planificador regional está relacionado, y el comportamiento de los grupos organizados o a nivel de la región, o a nivel del país. Sin embargo, hay una característica que debiera estar presente: la del intento de chequear las hipótesis creativas con otras personas, y con instituciones y organizaciones que estan trabajando en tareas o campos similares y relacionados. Parece imprescindible para la coordinación de las actividades de planificación que haya una base común de entendimiento y comprensión en cuanto a la imágen de la situación y al cómo funcionan los "mecanismos" de cambio en la dirección deseada.

Volviendo ahora a la pregunta en cuanto a <u>quién</u> producirá, se plantean unos problemas bastante relevantes para la planificación en general, y para la planificación regional en específico. Digamos que se pretende incrementar la producción del maíz. Para la selección de los incentivos necesarios para alcanzar este objetivo será imprescindible comunicarse con los productores, tanto actuales como potenciales de maíz. Parece obvio que, desde un punto de vista de la eficiencia en la planificación, lo más aconsejable sería ponerse en contacto con las organizaciones de productores de maíz. En este

/momento, el

momento, el planificador puede preguntarse si están organizados los pequeños productores o no, y si no lo están, si vale la pena incentivar su organización y/o conducir una encuesta entre ellos para recoger la información necesaria. En la mayoría de los casos, y casi independiente del estilo de desarrollo, el planificador decidirá en contra de incentivar la organización de pequeños productores de maíz o de recoger la información sobre sus preferencias. La falta del tiempo y recursos servirán como excusa, aún cuando el planificador tenga un gran interés en mejorar el nivel de vida de los grupos de bajo ingreso. Por lo tanto, se definirán una serie de incentivos a la producción del maíz diseñados según la especificación de los grandes productores. Si los pequeños productores perciben alguna ventaja de la nueva política, esto no será por intención sino por azar. Tenemos aquí entonces un ejemplo de un problema técnico real de la planificación regional, que a su vez está codeterminado por la estructura de la sociedad.

Este tipo de ejemplo puede multiplicarse fácilmente. No cabe duda que son ejemplos tanto del estilo de planificación como del estilo de desarrollo. Pero cuando el estilo de desarrollo es uno que tiende a favorecer los grandes productores en general, será todavía más difícil para el planificador regional hacer las tareas necesarias para promover la producción de los pequeños productores.

Sin embargo, parece existir un problema más importante en relación a la pregunta respecto a quién producirá. Este problema está vinculado con una serie de aspectos inherentes a las relaciones entre la administración pública y los sectores privados y los sectores pobres en específico. Cuando el Estado quiera hacer más por los pobres, sería necesario que se intensifiquen las relaciones entre los pobres y el Estado. A su vez, hay que reconocer que en general estas relaciones son malas: en la mayoría de los casos los pobres tienen que basar sus expectativas respecto a los beneficios de una

/intensificación de

intensificación de las relaciones con el Estado en sus experiencias con la policía, la conscripción militar y los impuestos, todas situaciones en las que el Estado se impone, requiere o toma y casi nunca dá algo.

Además, y esto parece ser válido especialmente en áreas rurales, los pobres identifican a los administradores públicos como miembros de los grupos de élites, o por el comportamiento y los contactos sociales de los administradores con ellos o por el carácter de sus decisiones en las tareas que desempeñan. Un aspecto de esta situación es que entre muchos miembros de la administración pública persiste la idea de que el orden dado tiene que mantenerse, o, por lo menos, que no tienen que ser ellos los que inicien cambios en este orden.

Un estilo de planificación que insiste en mantener criterios de buen manejo y en formular objetivos "neutros" y en seleccionar instrumentos de un modo que minimice los tiempos usados para cumplir con estas tareas parece olvidarse entonces de los efectos que resultan para los pobres de tal estilo de planificación. Por otro lado, por pertenecer a un aparato al cual los grupos pobres no honran con su confianza, el planificador regional en general no puede tener la oportunidad comunicarse con ellos y mucho menos elaborar políticas que les sean beneficiosas. Si esto es válido sin considerar el estilo de desarrollo, cuanto más válido será tomando en cuenta el estilo de desarrollo predominante en América Latina.

Volvemos de este modo a la pregunta que anteriormente se puso, y que podemos reformular de la siguiente manera: es la planificación regional un medio importante para alcanzar el desarrollo regional, dado el estilo de desarrollo prevaleciente en los países latinoamericanos? La primera respuesta la dimos en el acápite anterior. La segunda respuesta puede formularse de la siguiente manera: si el estilo de desarrollo y el ambiente de decisión permiten que los planificadores regionales tomen contacto con los grupos pobres y la planificación regional puede resultar en el uso de los medios necesarios para

/incentivar la

incentivar la organización de estos grupos, es decir, si el estilo de desarrollo permite el uso de un estilo de planificación incluyente, entonces sí tiene valor como medio para promover el desarrollo regional. En el caso de no existir esta posibilidad, es decir, en los casos en que el estilo prevaleciente haya penetrado tanto en el aparato estatal que a los niveles regionales no se les permite iniciativas de cambio en la estructura social y de organizaciones, el valor de la planificación regional para estimular el desarrollo regional, en el sentido antes definido, será marginal.

Al igual que en el primer caso, no hay que olvidarse del problema de la comunicación con los grupos pobres. Puede ser, sin embargo, que en un inicio estos contactos no tengan que ser directos, sino indirectos. Sabemos que en muchos países existen organizaciones que trabajan de algún modo con los grupos pobres: las organizaciones de voluntarios, la Iglesia y otros grupos religiosos etc., que por sus relaciones con grupos como asociaciones campesinas, grupos de usuarios, y otras agrupaciones y por su trabajo con ellos pueden funcionar como canal de comunicación. Estos contactos pueden funcionar a los niveles regional e interregional. Su éxito depende mucho, en estos casos, del estilo de planificación y, por supuesto, del estilo de desarrollo.

La conclusión tiene que ser que el desarrollo regional es más importante que la planificación regional, aunque se reconoce que ésta es parte del proceso de desarrollo. Sin embargo, existen fuerzas de desarrollo también fuera del ámbito del Estado, sin llegar a decir que les considero de mayor importancia. No cabe duda que las teorías de desarrollo regional como las técnicas de planificación regional pueden ser útiles para aquéllos que quieren promover el proceso de desarrollo regional. Si el Estado no está dispuesto a emprender esta terea existen otras fuerzas que pueden contribuir de un modo importante.

/VI. CONCLUSIONES

## VI. CONCLUSIONES

Las conclusiones tienen que ser tentativas, salvo con respecto a ciertos conceptos. Cuando se trata de un tema tan amplio como el tratado en este trabajo, no es posible encontrar todos los datos y hacer los análisis necesarios como para sostener las generalizaciones y afirmaciones requeridas para establecer un cuadro general de discusión. Por lo tanto, las conclusiones a que uno llega en base al método seguido deben usarse con mucha prudencia.

1. Lo que parece claro, sin embargo, es que el concepto de estilo de desarrollo tiene tantas dimensiones que es demasiado amplio para servir como base para un análisis o una investigación rigurosa. Aunque se trató de utilizar la idea contribuida por Pinto de que hablando de estilos de desarrollo uno puede ya sea analizar opciones viables y/o criticar un estilo dado, la amplitud del concepto hace que uno no puede entrar en un análisis profundo sino que está forzado a ampliarlo para cubrir todas las interrelaciones de casi todos los fenómenos relevantes en un proceso de desarrollo. Hay que preguntarse si esto puede contribuir realmente a la comprensión de este proceso.

2. Lo que también parece una conclusión aceptable es que son muy importantes las dimensiones de un estilo de desarrollo que pueden identificarse respondiendo a las preguntas "¿quién produce?" y "¿dónde se produce?".

3. Una tercera conclusión de tipo conceptual es que los estilos de desarrollo que consideran que la redistribución del ingreso entre personas es un instrumento de la política de industrialización y no un objetivo, y que las iniciativas para la organización de los pobres son acciones subversivas que conducirán a cambios en las relaciones interhumanas que no son compatibles con el objetivo de la seguridad nacional, no son coherentes con estrategias nacionales de desarrollo regional que buscan realizar objetivos como poner al alcance de los

/pobres los

pobres los medios de producción y la infraestructura social que les permita participar de un modo democrático en los frutos del crecimiento económico, mediante sus organizaciones e instituciones propias.

4. Una conclusión más específica pudiera ser que el estilo perseguido en muchos de los países de América Latina ha determinado el tipo de planificación regional que se ha implementado. La preocupación por la industrialización ha tenido como efecto la planificación de los polos de desarrollo, la construcción de grandes carreteras y la incorporación de nuevas tierras para producir más para alimentar la población de los centros urbanos crecientes y para la apertura de nuevos mercados para la industria localizada en los centros urbanos crecientes y para la apertura de nuevos mercados para la industria localizada en los centros urbanos grandes. Este estilo, adoptado a fines de los años cincuenta, y seguido con más fuerza durante los años sesenta y setenta ha resultado en una situación en la cual el nómero de opciones de selección de otros estilos está severamente restringido. Este fenómeno ha sido reforzado por cambios tecnológicos en los métodos y técnicas de producción, de transporte y de comunicación, y se demuestra en concentraciones urbanas gigantes, la centralización del poder económico por sectores, el endeudamiento externo y la creciente influencia de empresas transnacionales (cf. Wioncsek, 1974).1/ Dentro de este estilo la planificación regional funcionó como instrumento para resolver una serie de problemas técnicos reales, como ha sido el caso con toda la planificación "real", es decir la

1/ Wioncsek dice además que: "... los costos del modelo de industrialización del período de post-guerra fueron muy elevados, los resultados significaron crecimiento económico cuantitativo en vez de desarrollo económico, y la región (América Latina) como un todo, se encontró en una situación de structural lock, caracterizada por una capacidad productiva ociosa, desbalances intrasectoriales e intraregionales, precios muy elevados de productos industriales, y el estancamiento de la demanda estrechamente relacionada con la baja capacidad de absorción de mano de obra del sector industrial" (Ibid., p. 13, traducción del presente autor).

/que fue

que fue utilizada por los que toman las decisiones y adjudican los recursos públicos.

5. El proceso histórico de desarrollo en América Latina parece indicar:

i) que la planificación regional no puede perseguir una serie de objetivos sociales hasta que a nivel nacional se adopten los objetivos de redistribución interpersonal del ingreso y de redistribuir el poder entre los distintos grupos sociales y

ii) que la planificación regional ha contribuido en algunos casos a la redistribución espacial del poder en el sentido que ciertas elites periféricas tienen un mejor acceso al poder.

6. Dentro de los estilos de desarrollo dados en América Latina se presentan una serie de restricciones para una planificación que quiere lograr que los pobres tengan acceso a los medios de producción y/o tengan sus propias organizaciones. Sin embargo, también existe un estilo de planificación que conduce al mismo resultado, aunque existan políticas que podrían ser utilizadas para dar beneficios a los grupos pobres.

7. Por razones históricas y razones relacionadas con la estructura social existen en la mayoría de los países una serie de impedimentos para una buena comunicación entre los grupos pobres y la administración pública. Debiera pensarse, por lo tanto, de otros canales de comunicación para estimular el logro de objetivos de planificación regional como los mencionados en el punto (5. i).

8. La planificación regional en América Latina - como en cualquier otra parte del mundo - no es el instrumento más adecuado para conseguir desarrollo social. Sin embargo, puede hacer contribuciones relevantes a este tipo de desarrollo.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

Alden, J. y R. Morgan (1974) Regional Planning: A Comprehensive View, Leonard Hill Books, Londres.

Boisier, S. (1978) "Que hacer con la planificación regional antes de medianoche?", ILPES, mimeo.

Boisier, S. (1979) "La planificación del desarrollo regional en América Latina", ILPES, mimeo.

Carrillo-Arronte, R. (1976) "Plan Lerma: Organismo promotor del desarrollo económico regional", en: Revista Interamericana de Planificación, vol. X, núm 38, marzo de 1976, pp. 84-101.

CENDES (1969) "Estilos de desarrollo", en: El Trimestre Económico, núm. 144, México, octubre-diciembre.

Dunham, D. (1978) "What do Regional Theorists do After Midnight?", Institute of Social Studies, mimeo.

Faludi, A. (1973) Planning Theory, Pergamon, Oxford.

Friedmann, J. (1966) "The Institutional Context", en B.M. Gross (ed.) Action Under Planning, McGraw Hill, Nueva York.

Figueroa, A. y R. Weiskoff (1974) "Visión de las pirámides sociales: Distribución del ingreso en América Latina", en: Ensayos ECIEL, núm. 1.

Gilbert, A. y D.E. Goodman (1976) "Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique", en: A. Gilbert (ed.), Development Planning and Spatial Structure, John Wiley, Londres, y en su versión española: "Desigualdades regionales de ingresos y desarrollo económico: un enfoque crítico", en: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, (EURE), vol. V, junio 1976, núm. 13, pp. 79-105.

/Graciarena, J.

Graciarena, J. (1976a) "Power and Development Styles", en: CEPAL Review, first half of 1976, pp. 173-193.

Graciarena, J. (1976b) "Types of Income Distribution and Political Styles", en CEPAL Review, second half of 1976, pp. 203-236.

Haddad, P. R. (1978) "As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaliacao", en: W. Baer, P.P. Geiger y P.R. Haddad (eds.): Dimensoes do desenvolvimento brasileiro, Campus Rio de Janeiro, pp.

Helmsing, B. (1978) "Estilos de Planificación", Publicación del Programa de Investigación y Docencia en Planificación del Desarrollo Regional (IDER), Universidad de Los Andes, Bogotá.

Hilhorst, J. (1973) "Development Axes and the Diffusion of Innovation", en Development and Change, vol. IV, núm. 1, pp. 1-16.

Hilhorst, J. (1979) +La planificación regional en Perú en el período 1968-1977", Institute of Social Studies, La Haya, mimeo.

Keuhn, J.A. (1971) "Income Convergence - A Delusion", en: The Review of Regional Studies, vol. II, núm. 1.

Lipton, M. ( 977) Why Poor People Stay Poor: a Study of Urban Bias in World Development, Temple Smith, Londres.

Oficina Internacional del Trabajo (1977) Anuario de Estadística del Trabajo, Ginebra.

Perin, D.E. y R. K. Semple (1977) "Recent Trends in Regional Income Inequalities in the United States", en: Regional Science Perspectives, vol. 6, julio de 1977, pp. 65-85.

/Philip, G.

Philip, G. (1976) "The Soldier as Radical: The Peruvian Military Government, 1968-1975", en: Journal of Latin American Studies, vol. 8, núm. 1, pp. 29-51.

Pinto, A. (1976) "Styles of Development in Latin America", en: CEPAL Review, first half of 1976, pp. 99-130.

Richardson, H.W. (1978) "The State of Regional Economics: A Survey Article", en: International Regional Science Review, vol. 3, núm. 1, pp. 1-48.

Rofman, A.B. (1976) "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina", en: Revista Latinoamericana de Planificación, vol. X, núm. 38, junio de 1976, pp. 72-95.

Stöhr, W. (1975) Regional Development; Experiences and Prospects in Latin America, Mouton, La Haya.

United Nations (1972) Report on a Unified Approach to Development Analysis and Planning, Preliminary Report of the Secretary General, (E/CN.5/477, 25 October, 1972).

United Nations (1977) Demographic Yearbook 1976, Nueva York.

Uribe, F. (1979) Nota Convocatoria al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Bogotá.

Walton, J. (1977) Elites and Economic Development, Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin.

Wionczek, M.S. (1974) "Latin American Growth and Trade Strategies in the Post-War Period", en: Development and Change, vol. V, núm. 1, pp. 1-35.

Wolfe, M. (1976) "Approaches to Development: Who is Approaching What?", en: CEPAL Review, first half of 1976, pp. 131-172.

World Bank (1977) World Tables 1976, Washington, D.C.

# LA PLANIFICACION DEL CAMBIO SOCIAL EN MEXICO Y LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO ±/

Ricardo Carrillo-Arronte

±/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# LA PLANIFICACION DEL CAMBIO SOCIAL EN MEXICO Y LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO

## I. INTRODUCCION

Mucho se ha hablado en últimas fechas del supuesto fracaso de la planificación y el desarrollo regional en América Latina en particular, y en los países en desarrollo, en lo general. Dada la importancia de la planificación como instrumento racionalizador de cualquier actividad humana (política, económica o social), y la necesidad urgente que nuestros países tienen de obtener un máximo provecho de sus escasos recursos de desarrollo ante la superior demanda que de éstos hacen simultáneamente los múltiples problemas a que nos enfrentamos en nuestro proceso de evolución social, resulta vital en estos momentos el realizar una correcta evaluación del supuesto fracaso de la planificación en nuestros países y la relación que éste problema podría tener con variables políticas y económicas que también concurren al complejo fenómeno de nuestra evolución o involución.

Por lo antes mencionado, el objetivo fundamental de este seminario internacional de evaluar la "factibilidad y eficiencia de las estrategias nacionales de desarrollo regional frente a los objetivos del desarrollo económico, social y político de las Naciones Latinoamericanas", resulta de capital importancia, tanto para los estudiosos o especialistas del tema, como para los políticos o gobernantes de nuestros países, cuyas necesidades y requerimientos de estrategia e instrumental de gobierno, están siempre crecientes e insatisfechos.

Para que el análisis subsecuente no caiga ni en posiciones de estéril tecnocratismo, ni en empirismo superficial y oportunista, debemos de incluir en nuestro análisis, aunque sea sólo en sus aspectos estructurales, las características de los modelos económicos existentes y sus opciones; los resultados prácticos que la aplicación de dichos modelos han logrado en los objetivos sociales del desarrollo; el análisis crítico de los instrumentos de planificación utilizados hasta la fecha; las recomendaciones que sean políticamente viables y

/técnicamente recomendables

técnicamente recomendables; el análisis de las experiencias y casos reales de que se disponga para ilustrar nuestra argumentación, así como los esfuerzos que a la fecha se estén desarrollando para aumentar el bienestar colectivo.

Es claro hasta la fecha, que el entorno político de nuestros países representa a veces una restricción al propósito primario racionalizador de toda planificación, pero también debemos de aceptar que los modelos, estrategias e instrumentos de planificación propuestos, no siempre han sido los más adecuados, quizás porque en el fondo esconden posiciones político-ideológicas apriorísticas por parte de los llamados técnicos o expertos; intereses de grupos burocráticos o económicos; incapacidad profesional para manejar los problemas en toda su complejidad o a veces, franco desconocimiento de la realidad que se pretende resolver.

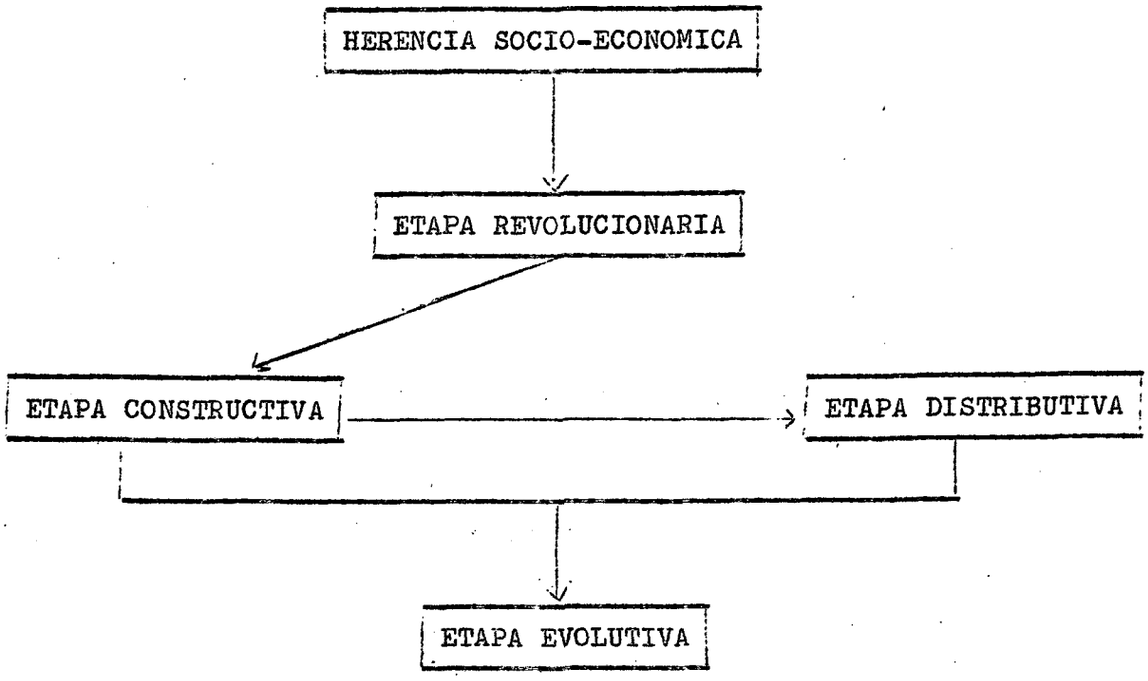
Hagamos entonces, una objetiva autocrítica y análisis de los instrumentos de planificación nacional y regional en nuestros países y determinemos si somos o no capaces de auxiliar a nuestros gobernantes a superar las restricciones político-económicas que existen en el largo y accidentado camino hacia un desarrollo colectivo más justo, estable y acelerado.

## II. EL MODELO MEXICANO DE DESARROLLO

A la luz de los incipientes conocimientos que nos proporciona a la fecha la Teoría del Desarrollo, podríamos tratar de ubicar la problemática actual de la economía mexicana, dentro del contexto histórico del desarrollo a largo plazo.

Dentro de las pautas históricas del desarrollo de los sistemas económicos modernos, se pueden observar con claridad cinco estratos de comportamiento a largo plazo, que podrían ser representados por las siguientes cinco etapas del proceso del desarrollo económico.

/HERENCIA SOCIO-




El significado medular de las etapas del diagrama anterior es el siguiente:

La herencia socioeconómica: Está compuesta por todas aquellas características y estructuras capitalistas o pre-capitalistas que integran el lastre histórico de un país, y que en un momento determinado del proceso evolutivo de una sociedad llegan a constituir, por su rigidez, preponderancia y obsolecencia, un serio obstáculo para la continuidad del desarrollo de dicha sociedad, razón por la cual, deberán de ser removidas del camino de la superación nacional.

La etapa revolucionaria: Es la encargada de remover dichos obstáculos del camino del desarrollo de una comunidad. La forma y cronología con que esta operación se lleve a cabo estarán determinadas por la resistencia al cambio y las presiones socio-políticas que se generen en la etapa precedente.

Etapa constructiva: Como su nombre lo indica, en la etapa "constructiva" del proceso de desarrollo es donde la prioridad de la acción económica de una sociedad tiene como objetivo la construcción de un

/aparato productivo

aparato productivo que sea capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes dentro de niveles de justicia y bienestar. Es decir, esta etapa es la encargada de crear la "oferta económica".

Etapa distributiva: Una vez que la etapa anterior ha cumplido el propósito de consolidar el aparato productivo básico del país, el siguiente paso a dar es el replanteamiento de las prioridades de la política económica gubernamental, cuyo nuevo objetivo será ahora el acrecentamiento de la demanda popular para corresponder a la capacidad ya instalada de oferta de bienes y satisfactores. Es decir, habrá que introducir a la política económica nacional los elementos necesarios de distribución del ingreso, que vendrán a proporcionar el poder de compra a las clases mayoritarias para que con ello, el famoso "pastel del desarrollo" (integrado por todos los bienes y servicios producidos por una sociedad), se distribuya equitativamente etre todos aquellos, cuyo trabajo hizo posible la elaboración de dicho producto.

Etapa evolutiva: Una vez que la creación de oferta económica de la etapa "constructiva" ha quedado debidamente correspondida con la creación de la demanda efectiva de la etapa "distributiva", se inicia entonces la quinta y última parte de nuestro esquema de evolución socio-económica. En esta etapa llamada "evolutiva", los movimientos de la oferta corresponden a los desplazamientos de la demanda dentro de un marco efectivo de justicia social y bienestar colectivo. Es decir en esta última etapa, la sociedad evoluciona dialécticamente a partir de una base equitativa de distribución del ingreso y el producto nacional (establecida por las dos etapas anteriores), avanzando en una espiral de desarrollo en donde todo esfuerzo personal se ve debidamente recompensado y los objetivos sociales de justicia y bienestar se satisfacen en forma creciente y acumulativa.

Es conveniente aclarar, antes de entrar al análisis del caso mexicano, que ninguna de las etapas anteriores se presenta en forma pura o absoluta en el tiempo o en el espacio, sino que siempre existirán valores duales y características ambiguas entre las cuales habrá que identificar las tendencias dominantes.

/En relación

En relación a las descripciones anteriores podemos racionalizar la "lógica económica" del Desarrollo de México identificando el período anterior a la Revolución con el de la Herencia Socioeconómica y, por supuesto, el período 1910-1917 con el de la Etapa Revolucionaria que ya antes explicamos.

Herencia prerevolucionaria: Con la llegada de los españoles a México en 1519, se inició un largo proceso de transformación socioeconómica, que acentuó en ciertos aspectos e inició en otros, el caracter dualista que hoy tipifica cada una de las facetas de la vida del México moderno. En esta forma, el vigor de las actividades coloniales de exportación vino a contrastar con la economía del maíz de los indígenas y su rudimentaria minería. Otro de los aspectos de este proceso de polarización socioeconómica fue la reorganización de la explotación y tenencia de la tierra, que cambió el sistema comunal de los indígenas por las unidades feudales de la época, en las cuales la masa de indios acasillados y sin tierra coexistía con una pequeña élite de terratenientes aristocráticos orientados hacia el exterior (3 por ciento de la población total) que controlaban el gobierno, la iglesia y el ejército.

Pensando en términos de Myrdal, podemos decir que los elementos del párrafo anterior, propiciaron el inicio del "proceso acumulativo de causación circular" que hasta la fecha viene padeciendo el país.

El impacto económico de la independencia de México en 1810, y los insumos requeridos por la etapa de intenso desarrollo de los Estados Unidos cambió el epicentro exterior de la economía mexicana, desplazándolo de España hacia nuestros vecinos del Norte donde se encuentra localizado hasta la fecha. La consecuencia inmediata de este cambio, fue la reorientación de nuestro sistema de transporte (naciendo con ello nuestros ferrocarriles), y el surgimiento de una serie de poblaciones a lo largo de los nuevos "corredores de transporte", que se orientaban fundamentalmente hacia la frontera norteamericana.

/El conspicuo

El conspicuo y ostentoso nivel de vida de la clase alta porfiriana (830 familias que poseían el 100 por ciento de la industria y el 97 por ciento de la tierra productiva), por un lado, y por el otro la "falta de libertad, tierra, pan y justicia", empujaron al campesino mexicano hacia la revolución de 1910-17, cuyo resultado inmediato fue el cambio de personas y la extracción de la clase gobernante, así como la "filosofía social" del gobierno y su estructura y basamento de poder.

Etapa constructiva: Una vez concluído el movimiento armado de 1910 y sus principios y objetivos incorporados a la Constitución de 1917, los gobiernos revolucionarios se dieron, a la tarea fundamental de cambiar la orientación "hacia afuera" de la economía nacional, por una actitud de desarrollo "hacia adentro" que resultáse más conveniente para el incremento de los mercados internos y el bienestar de todos los mexicanos. Estos objetivos del bienestar y justicia social, sólo podrían ser alcanzados dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo que empezara por crear o establecer desde las precondiciones mismas de este propio desarrollo.

En el lapso de 1917 a 1940, los gobiernos revolucionarios tuvieron como principal objetivo la creación y consolidación de los prerequisitos de nuestro desarrollo entre los cuales habría que destacar los siguientes: 1) la consolidación institucional de los regímenes de Gobierno; 2) el establecimiento de una infraestructura socioeconómica mínima y 3) la creación de un marco institucional del desarrollo que fue consolidándose conforme los problemas se fueron presentando y las soluciones requiriéndose.

/III. LA

## III. LA CRISIS DEL MODELO MEXICANO

En 1940, al término del Gobierno del Presidente Cárdenas, las condiciones políticas, económicas y sociales del país estaban maduras para pasar de la "etapa constructiva" a la "etapa distributiva", pero las presiones internas de los mismos grupos beneficiados por el desarrollo nacional en su etapa constructiva, más un factor exógeno internacional imprevisible, evitaron el pase de la economía mexicana a su etapa de distribución masiva, desfogando en el mercado internacional la capacidad de producción nacional excedente, que debía haber sido consumida por el mercado interno de las grandes mayorías.

El fenómeno exógeno fue el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, cuyo impacto despertó al empresario mexicano quien de repente se encontró ante la posibilidad y la necesidad de ampliar considerablemente su producción mediante la absorción y expansión de: a) mercados internacionales antes surtidos por los países en guerra y ahora abandonados por las necesidades de la misma; b) el mercado nacional, insatisfecho ante la imposibilidad de importar los productos que acostumbraba y c) las nuevas y crecientes demandas de materiales estratégicos y productos variados por parte de los países beligerantes de Occidente.

El aprovechamiento, por parte de los empresarios mexicanos, de la coyuntura económica ocasionada por la Guerra, fue posible gracias a que además de contar con la infraestructura y la capacidad productiva básica necesaria en el país existían en ese entonces una gran cantidad de empresas industriales y extractivas que no estaban utilizando la totalidad de su capacidad productiva instalada, lo que les permitió el casi inmediato incremento de los montos de producción, sin la correspondiente expansión de la planta, que en condiciones normales hubiese requerido la importación de materiales y equipo que en tiempos de guerra no era posible conseguir en el mercado internacional.

/Al término

Al término de la Segunda Guerra Mundial, México no solo perdió la demanda internacional de sus productos de exportación, al volver las grandes potencias a surtir sus mercados internacionales abandonados y dejar de importar materiales de guerra, sino que también perdió gran parte de sus divisas acumuladas al abrir el mercado mexicano a los productos extranjeros, ocasionándose incluso una devaluación de la moneda para tratar de impedir tal salida de divisas.

El aparato productivo nacional, quedó nuevamente excedido de capacidad al perder sus mercados coyunturales de 1940-45, volviéndose a presentar la coyuntura socioeconómica de transitar hacia la etapa distributiva de creación de un mercado interno que incrementara la demanda, la producción y el empleo nacional.

A pesar de lo propicio de estas condiciones, los intereses económicos de los mismos grupos beneficiados por la etapa constructiva del Modelo Mexicano, presionaron para que en lugar de crear nueva demanda con procesos masivos de distribución del ingreso, se sustituyera solamente la demanda ya existente de importaciones, que no implicaba ningún cambio importante en la distribución del ingreso nacional, y sí en cambio, significaba la ocupación de la capacidad excedente del aparato productivo ya instalado, que había perdido los mercados internacionales, sólo a cambio del cierre de la frontera a los productos de importación que se trataba de sustituir.

Se implementó con ello a partir de 1946, un programa masivo de sustitución de importaciones que vino a ser la columna vertical del proceso mexicano de industrialización y significó al gobierno federal la implantación de importantes programas de apoyo a la creación de empleos que directa o indirectamente estuvieron relacionados con este proceso de substitución de importaciones, lo que eventualmente se convirtió en la "puerta falsa" del desarrollo mexicano ya que creó una falsa imagen de productividad industrial y bonanza económica que no estaba sustentada en un mercado interno fuerte y dinámico, sino en la escasa "mecha" de una lista acabable de productos por sustituir.

/Es decir,

Es decir, una vez establecidos los prerequisitos mínimos del desarrollo económico, el Estado Mexicano intensificó sus esfuerzos en la promoción, acondicionamiento y protección de la actividad económica privada, a la cual hizo objeto de una amplísima gama de facilidades y concesiones, que van desde el casi irrestricto cierre de las fronteras a los productos competitivos del exterior, hasta la minimización de los impuestos por pagar, y el nulo control sobre el contenido de las partidas de deducibles del costo empresarial. A las anteriores concesiones, hay que agregar por supuesto las cuantiosas inversiones del sector público cuyo objetivo fundamental ha sido el de facilitar la actividad económica privada y la capacidad productiva del país.

En pocas palabras, podemos decir que las políticas de desarrollo adoptadas por el sector público en los años de 1945-1970 y que beneficiaron fundamentalmente el lado de la oferta económica, tuvieron su resultado y obedecieron a su vez a las condiciones históricas que el desarrollo de México presentaba en aquella época. Era conveniente y necesario, gracias precisamente al efecto de tales políticas, que la orientación de los programas gubernamentales y privados, adoptaran un nuevo cauce que beneficiara primordialmente el desarrollo de la demanda real interna, restableciendo por una parte, las posibilidades de expansión de la actividad económica privada al incrementar su asfixiado volumen de operaciones, y revitalizar por la otra, el prestigio de los gobiernos revolucionarios federales y estatales, al proporcionar mayor consistencia y realización a las plataformas políticas en que tradicionalmente se han apoyado.

Esta contrastante situación en el incremento de la oferta económica y el deficiente crecimiento de la demanda, ocasionaba en 1970, la paradójica situación de que por una parte, existía el 60 por ciento de las instalaciones industriales inactivas por falta de demanda, el 60 por ciento del ahorro social en inversiones especulativas y en cuentas de bancos nacionales y en el extranjero por falta de

/oportunidades de

oportunidades donde invertir, el 60 por ciento de la fuerza de trabajo desempleada o subempleada por falta de actividad productiva y cuantiosos recursos naturales inexplotados, mientras que por otra parte, más del 60 por ciento de la población nacional carecía de los bienes y servicios básicos que podría producir la industria y los capitales ociosos, si el mercado nacional tuviera la capacidad económica para retirarlos del mercado. Es claro que el problema no era de oferta o producción, sino de demanda real de la mayoría de la población que sólo pedía empleo y oportunidad de incorporarse activamente a la vida económica nacional. Esto en esencia, constituye el producto de la polarización personal y regional del ingreso y el desarrollo, ocasionado por las características mismas de la "etapa constructiva" ya descrita, durante la cual, se promovió la irrestricta actividad económica empresarial con sus consiguientes resultados de concentración del ingreso, acumulación de capital y establecimiento de empresas productivas subutilizadas y sobrecapitalizadas. Esta dicotomía de la acción económica gubernamental, no es un fenómeno nuevo en la ciencia económica, ni tampoco carece de antecedentes en los programas de gobierno de otros países en desarrollo o ahora industrializados, los cuales en su tiempo se enfrentaron a su vez al eterno dilema que plantea la escasez de recursos humanos y financieros al contrastar el potencial real de dichos recursos con los casi infinitos requerimientos del desarrollo a largo plazo y sus ambiciosos objetivos.

A fines de la década de los 60's, la falta de trámite a la "etapa distributiva" del Modelo, hizo que éste entrara en crisis generalizada al no poder resolver adecuadamente las necesidades y objetivos sociales anunciados, ya que el funcionamiento de la economía mexicana no distribuía ingreso, ni creaba empleo en la cantidad que requería la creciente población del país. Esta situación, más el agotamiento y deterioro de otros mecanismos del Modelo (como el empleo y la productividad del campo), empezaron a ocasionar creciente inestabilidad social, desembocando en un lamentable y conocido suceso de sangre en octubre de 1968.

/Lo anterior,

Lo anterior, repercutió fuertemente en la campaña presidencial de 1969-70, donde se planteó la necesidad de que el Modelo Mexicano de Desarrollo pasara de la etapa constructiva (también llamada de "desarrollo estabilizador") a la etapa distributiva, bautizada políticamente como de "desarrollo compartido".

Durante el período presidencial de 1970-76, se trató de llevar a la práctica dicha estrategia de "desarrollo compartido" a través de mecanismos masivos de distribución del ingreso y fortalecimiento del mercado interno, desembocándose en una crisis coyuntural y devaluación de la moneda de 1976, ocasionada por la falta de planificación y control de la economía, el raquitismo y dependencia externa del financiamiento de la inversión y la ausencia de las reformas estructurales que se requerían para conducir al país por dicho tránsito, planteándose nuevamente en la campaña presidencial de 1975-76 la necesidad de hacer evolucionar el Modelo Mexicano de Desarrollo, mediante el paso a su etapa distributiva de fortalecimiento de su mercado interno, como único camino hacia el fortalecimiento de la actividad productiva, ya que la relativa ineficiencia internacional de nuestra industria hacía imposible el crecimiento masivo de las exportaciones de manufacturas, mientras que por otra parte, veinte años de substitución masiva de importaciones de bienes de consumo y capital, agotaron con este recurso como pilar básico del proceso de industrialización nacional, quedando sólo los de alta complejidad tecnológica y los suntuarios cuya gradual sustitución no es suficiente para impulsar nuevamente el ritmo de la economía, empleo e inversión nacionales.

## IV. LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO REGIONAL DE MEXICO

Todos los hechos históricos citados anteriormente tienen por supuesto, su dimensión espacial, que en realidad se reduce a localizar físicamente dentro del territorio nacional, el lugar geográfico donde se llevaron a cabo los acontecimientos aquí narrados. De hecho nos encontramos con que el llamado "Desequilibrio regional" de la economía mexicana, no es otra cosa que la excesiva concentración de las actividades ricas y dinámicas en unos cuantos lugares o ciudades afortunadas, mientras que el resto del país con la mayoría del territorio y la población es abandonado a un crecimiento raquítico y tributario. Es decir, la concentración personal del ingreso y el desequilibrio regional de nuestra economía, no son más que las dos caras de la misma moneda, en cuanto la primera se refiere exclusivamente a la persona o a la empresa beneficiada por las políticas de las diversas etapas "constructivas", mientras que lo segundo se refiere a la ubicación geográfica del lugar de residencia de la misma empresa o persona. El citado desequilibrio es el producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de todas las oportunidades de la etapa "constructiva" del desarrollo del país. Así el desequilibrio regional del desarrollo de México no significa sólo el problema del adelanto o el atraso de una región, una ciudad, una empresa o un individuo, sino que es la esencia y el resultado de la aplicación irrestricta de los principios privados de rentabilidad y la falta de planificación y control del desarrollo del país en su conjunto. Consecuentemente, sólo analizando los interdependientes problemas del país, como partes orgánicamente integrantes de un todo, podrán sus soluciones ser políticamente viables y económicamente recomendables.

### 1. La macrocefalia mexicana

Los efectos de la concentración y el desequilibrio regional, pueden analizarse desde dos puntos de vista, siendo el primero de ellos el de la parte receptora de la concentración socioeconómica (en este caso la Ciudad de México), mientras que el segundo de dichos enfoques analiza la parte erosionada o empobrecida.

/Desde el

Desde el punto de vista interno del receptor, o sea, del funcionamiento mismo de la Ciudad de México, el fenómeno de la concentración tiene a su vez tres aspectos o puntos de vista distintos según los beneficios o los perjuicios que se obtengan de dicha polarización de actividades socioeconómicas. El primero de estos tres puntos de vista es el empresarial, el cual, como recolector de los frutos de la concentración (mano de obra barata y abundante; economías externas y de gran escala; servicios urbanos, precios y transporte de materias primas subsidiados; costos mínimos de transporte al mercado, etc.) se han opuesto sistemáticamente a todo esfuerzo o política descentralizadora, a pesar de que la presencia misma y los residuos de esta actividad empresarial -fabril son una de las causas más importantes que contribuyen a las "desventajas" de la concentración. Esta situación empresarial se explica claramente, en cuanto analizamos la situación de sus empresas, las cuales se benefician extraordinariamente de todas las ventajas de la concentración sin participar en la misma proporción en que se benefician o en que gravitan sobre el presupuesto de la Ciudad, de las "desventajas" directas por ellas mismas ocasionadas y cuyo "precio social" es pagado, en lo personal, por los habitantes de la Gran ciudad y en lo institucional, por el país en su conjunto vía el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México e incluso el Gobierno Federal mismo. El punto de vista de estos dos nuevos participantes de las consecuencias de la macrocefalia, constituyen las dos restantes opiniones a las ventajas y desventajas de dicho fenómeno. La primera de ellas es el punto de vista de los habitantes comunes y corrientes de la Ciudad de México, que en su inmensa mayoría no se benefician en forma directa de las utilidades de la actividad fabril antes mencionada y que sin embargo, tienen que sufrir la transformación del antes hermoso y fértil Valle de Anáhuac.

El tercer punto de vista respecto a las características internas del fenómeno de la concentración urbana a que hemos venido haciendo referencia, es el del costo público o gubernamental que para el país tiene directamente la conservación y expansión de la Gran Ciudad de

/México. Los

México. Los costos y erogaciones necesarias para proporcionar los anteriores servicios son ya de por si muy cuantiosos, máxime cuando, como en el caso de la Ciudad de México, se opera con rendimiento decreciente y deseconomías de escala, lo cual hace que cada servicio adicional que se proporcione resulte unitariamente más caro en proporción creciente, que los costos anteriores de los mismos servicios.

2. El resto del país

Desde el punto de vista externo de la macrocefalia mexicana, o sea, el de sus relaciones socioeconómicas con el resto de los habitantes del país, se puede observar con claridad que la gravedad de las consecuencias del centralismo no solo radican en que el país, vía sus gobiernos, corra con los gastos de congestión y las deseconomías de escala de la Gran Ciudad de México, sino en el hecho mismo de que los recursos en esta forma absorbidos por la macrocefalia podrían tener una productividad social mucho mayor para el país en su conjunto, si se invirtieran en la solución de otros múltiples problemas nacionales cuya prioridad social, y productividad económica es mucho más alta que la lograda en la simple "engorda" del cancel del centralismo que ya corroe a la economía y el bienestar de la totalidad del país, disminuyendo su perspectiva de crecimiento y desarrollo al reducir las posibilidades de desarrollo de la provincia, cuyos habitantes, capitales, materias primas y mejores técnicos, políticos y elementos educados emigran a la Gran Ciudad en busca de mejores condiciones de vida para ellos o para sus hijos.

Otro de los resultados de esta tremenda concentración de oferta y demanda, es que la disyuntiva tradicional planteada en las teorías clásicas de localización industrial, entre localizar las industrias cerca de los centros productores de materias primas o cerca de los centros consumidores del producto terminado, ha perdido mucha de su importancia, ya que la Ciudad de México proporciona ambos (oferta y demanda, materias primas y productos terminados), para la mayor parte de las industrias, reduciendo prácticamente a cero las posibilidades de localización de empresas industriales fuera de la Ciudad de México.

/3. Las "colonias"

3. Las "colonias" de la metropoli mexicana

En similitud con las antiguas "metrópolis imperiales", sólo que ahora con un "colonialismo intranacional", la Ciudad de México ha establecido con el paso de los años una completa red de relaciones tributarias y de dependencia con el resto del territorio y la población mexicana que muy bien podría ser tipificada por las mismas características de las relaciones internacionales entre los países desarrollados y los poco industrializados, como por ejemplo, las características de la división centro-periferia del trabajo entre productores de materias primas (la provincia) y los productores de bienes manufacturados (la metrópoli); la relación de intercambio negativa para el campo y la provincia y positiva para las industrias de la Gran Ciudad características y relaciones de dependencia que por supuesto van interrelacionadas por parte de la provincia con una deficiente infraestructura, con la preponderancia de actividades agropecuarias de subsistencia, con deficientes disponibilidades de servicios urbanos públicos y privado etc. Condiciones todas ellas que con el paso de los años han erosionado el espíritu de superación de los habitantes de dichas regiones atrasadas.

La magnitud e impacto de nuestro desequilibrio trasciende el simpl indicador estadístico para convertirse en la resultante de todo un proceso de polarización económica y en el factor clave de solución de esta compleja problemática político-económica. A pesar de lo anterior, y solo a guisa de ejemplo vale la pena mencionar algunos datos sobre este fenómeno que nos ilustre algunas de sus magnitudes y características principales: Si dividimos el ingreso medio por habitante de la región más rica de un país entre el de la región más pobre obtendremos un indicador del desequilibrio regional de dicho país que en el caso de los países desarrollados fluctúa de 1 a 2 (Gran Bretaña 1.2; Holanda 1.5; Francia 1.8; etc.....); en los países en desarrollo se sitúa alrededor de 3 (Ecuador 2.4; Brasil 2.9; Yugoslavia 3.2; etc.) mientras que en México rebasa con mucho dichas cifras ya que la región más rica tiene un ingreso medio per cápita más de 6 veces superior al de la región más pobre del país.

/Esta situación

Esta situación de desequilibrio regional, se torna más grave si consideramos que en lugar de tender a corregirse su dinámica nos muestra que la Región Metropolitana de la Ciudad de México es la única en todo el país cuyo ingreso medio por habitante no sólo es superior al promedio en nivel absoluto, sino también en tasa de crecimiento lo cual indica que día a día la "Metrópoli" de este "Colonialismo Interno" empobrece y se separa más de sus "Colonias". De 1970 a 1975, a pesar de todos los esfuerzos desplegados por el Gobierno Mexicano cuya meta prioritaria era la descentralización industrial y desarrollo regional, el 73 por ciento de todos los nuevos establecimientos industriales instalados en el país, se localizaron en la Ciudad de México agravando el índice nacional de concentración industrial que de 36 por ciento en 1970, pasó a 43 por ciento en 1975 localizado en la Ciudad de México. Esta situación ha creado una falsa imagen de crecimiento, empleo y bienestar de la Gran Ciudad que por una parte recibe diariamente a 1.000 "indocumentados" que concurren a ella a buscar trabajo aumentando al doble su crecimiento demográfico natural, y por la otra, ha encerrado a lasautoridades de la ciudad en un círculo vicioso de grandes inversiones para dar servicios públicos a la población que "ya está en la ciudad", lo cual atrae a nueva población que demandará a su vez nuevas y mayores inversiones que con sus empleos y servicios atraerán a más inmigrantes y así sucesivamente.

La problemática anterior, es ya insostenible puesto que además de que mientras los costos de los nuevos servicios son crecientes y la productividad de la nueva población es decreciente causando con ello que la relación costo productividad del habitante de la Ciudad de México sea de sólo una tercera parte que la del habitante de la región más pobre del país, el país en su conjunto no puede ya sostener la desfavorable relación que empieza a estrangular ya toda su economía al reducirse la producción en los campos por abandono, mientras que los costos y subsidios de la ciudad se elevan vertical e inútilmente por saturación.

/5. Las experiencia

## V. LAS EXPERIENCIAS DE LA PLANEACION NACIONAL EN MEXICO

Las disposiciones, planes y programas del México Moderno apuntan una clara tendencia a la superación y perfeccionamiento de metas e instrumentos que en realidad reflejan las preocupaciones y prioridades de los gobernantes de las diversas épocas. En paralelo a las etapas del Modelo de Desarrollo, la planificación en México avanzó con rapidez durante la "etapa constructiva" del modelo, y al igual que éste sufrió de parálisis y crisis de evolución a partir de 1940, cuando su tránsito a la etapa "distributiva" había sido diferido.

### 1. La planificación en la etapa constructiva del modelo

El 12 de julio de 1930 se promulgó la "Ley sobre Planeación General de la República", en cuya exposición de motivos se habla de la necesidad de elaborar el "Plan Nacional de México", sobre la base del inventario nacional de recursos naturales, y las necesidades socioeconómicas de la población. La Ley proponía la creación de dos organismos, que con una sabia y primaria división del trabajo se ocuparan por separado de las labores teóricas y prácticas de la planificación: La Comisión Nacional de Planeación y la Comisión Técnica del Programa; ésta última produjo varios documentos valiosos entre los cuales se cuenta un "Plan Industrial", que incluye previsoramente aspectos importantes relacionados a la distribución regional de la industria, el aprovechamiento óptimo de las materias primas y la racional distribución de los artículos de consumo. Por otra parte, la Ley también repercutió en las estadísticas nacionales, mejorando la calidad y cobertura de las mismas y aunque en su conjunto podríamos decir que muchos de los avances de Ley de 1930 se quedaron a nivel "legislativo", esto sirvió sin embargo, como semilla e infraestructura legal para el Plan de 1930-1940.

Como resultado directo de la Ley de 1930 y seguramente bajo el impacto que la Gran Depresión de 1929-1933 tuvo en las economías de Occidente y en el aumento de la intervención de sus gobiernos para controlar sus aparatos económicos, en 1933 durante la campaña política del General Lázaro Cárdenas, el Partido Revolucionario que lo postulaba con el auxilio de un grupo selecto de técnicos gubernamentales elaboró

/el primer

el primer plan sexenal para el período de 1934-1940. El objetivo del plan era fundamentalmente superar los problemas de origen externo y conciliar éstos con un desarrollo económico acelerado del país. Sus tres áreas prioritarias eran el sector primario, la educación y la recuperación de los recursos naturales estratégicos de manos de las compañías trasnacionales; objetivos que fueron ampliamente satisfechos al distribuir 20 millones de hectáreas dentro de un esfuerzo de reforma agraria, integral, organizada, con asistencia técnica, crédito y comercialización; también se aumentó el gasto educativo y social a más del 20 por ciento del gasto público y se expropió el petróleo 35 años antes que el movimiento reivindicador de los países de medio oriente.

En 1939 se procedió a repetir la mecánica del plan anterior, elaborándose el segundo plan sexenal para el período 1940-1946. Este segundo plan sexenal analizaba los resultados del anterior, incorporando sus experiencias y superando sus instrumentos de ejecución destacándose el énfasis en coordinar las actividades del gobierno con las diferentes dependencias oficiales, así como la necesidad de crear un consejo consultivo permanente (Consejo Nacional Supremo) donde los representantes de todas las fuerzas económicas, políticas y sociales del país pudieran participar en la elaboración del plan y comprometerse a su cumplimiento.

2. La crisis del modelo y de la planificación mexicana

En la misma forma en que se detuvo la evolución del Modelo Nacional de Desarrollo, también se detuvieron los instrumentos de planificación de su economía, dándose marcha atrás a muchos de los avances ya logrados en ambas esferas, lo que repercutió negativamente en la participación de los asalariados nacionales en el ingreso nacional, se retrocedió en los avances de la Reforma Agraria y se aumentó la concentración del ingreso y la explotación de los trabajadores al aumentarse la productividad, congelándose los salarios dando rienda suelta al aumento de los precios.

/De 1940-

De 1940-1970, las tres décadas de estancamiento del modelo mexicano de desarrollo integral, la planificación en México avanzó en sus aspectos teóricos y estadísticos más no en la implementación de sus propuestas, ya que no se contaba con la suficiente decisión política para llevar éstas a la práctica.

Se realizaron juntas con la población y con los técnicos especialistas; se crearon comisiones de elaboración de programas y supervisión de inversiones; se elaboraron planes que incluso se presentaron ante organismos internacionales de crédito e inversión; se creó incluso una Secretaría (Secretaría de la Presidencia) bajo cuya responsabilidad quedó la elaboración, implementación y vigilancia de los planes de desarrollo. Muchos esfuerzos se desarrollaron por técnicos y planificadores muy capaces que elaboraron autorizados documentos de planificación que contenían diagnósticos, planes, programas e instrumentos que marcaban con claridad la necesidad que tenía el país de avanzar hacia su etapa distributiva, sin lograr concitar la decisión política de sus gobernantes para afrontar los riesgos que todo movimiento implica. De 1970 a 1976, se elaboró un proyecto de programa de desarrollo económico y social cuyos objetivos eran: los de crear empleo suficiente, distribuir mejor el producto nacional, acelerar el crecimiento económico y fortalecer la independencia del exterior. El documento consta de siete volúmenes solidamente estructurados que no tuvieron la oportunidad de contribuir al desarrollo del país, dada la crisis política coyuntural a que nos referimos en párrafos anteriores.

## VI. LAS EXPERIENCIAS DE LA PLANIFICACION ESPACIAL EN MEXICO

La promoción del Desarrollo Regional en México se remonta a los inicios del Siglo XIX cuando los políticos de la época percibían ya los posible. conflictos que se presentarían con el vecino del Norte, que en aquellos años mostraba su expansionismo territorial,lo cual hacía temer la pérdida de los territorios mexicanos fronterizos caracterizados por su escasa población. Pocos años más tarde, la historia prueba que dichos temores eran muy realistas y México perdió la mitad de su territorio. En 1883 se formaron las compañías "deslindadoras" que pretendían fomentar el desarrollo de regiones inexplotadas y en 1925 la Ley de Colonización perseguía el mismo propósito con otro enfoque. Ambos elementos constituyen los más claros antecedentes de la preocupación nacional por fomentar el desarrollo regional en el país.

En 1947 con la creación de la Primera Comisión Hidrológica (del Río Papaloapan), se inicia masivamente en nuestro país, la promoción del desarrollo regional a partir del fomento de cuencas hidrológicas.

Aunado a lo anterior, existían otros esfuerzos de desarrollo regional encaminados a promover conceptos y definiciones específicas de regiones, como es el caso en 1970, del Programa Nacional Fronterizo que comprende una faja de 20 kilómetros adyacentes a la frontera terrestre tanto Norte como Sur del país, y cuyo objetivo fundamental era la correcta industrialización y urbanización de dichos territorios.

A partir de 1970 en que el gobierno federal definió como meta prioritaria la descentralización industrial y el desarrollo regional, se sucedieron valisas experiencias de actividad convergente en este campo, como fue en ese mismo año la creación del Fideicomiso de Conjuntos Parques y Ciudades Industriales que pretendía aprovechar en México la fructífera experiencia que en este campo se ha tenido en otros países como Inglaterra y los Estados Unidos.

De 1970-1973 se crearon 31 Fondos Mixtos Revolventes para Estudios de Preinversión fomentados por el Banco Nacional de Desarrollo (Nacional Financiera, S.A.) elaborando programas de desarrollo integral

/industrial para

industrial para todas las entidades federativas del país, estableciendo un sistema de evaluación-financiamiento de los proyectos que se consideraban económicamente rentables y regionalmente recomendables.

En 1974- 1976, la Secretaría de la Presidencia aceleró la creación en todas las entidades federativas de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, cuyo propósito fundamental era el de elaborar los planes de desarrollo estatal y conciliar la inversión de todos los organismos públicos con estos objetivos. La coordinación de todos estos organismos de desarrollo, requirió la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, donde estaban representados todos los organismos públicos participantes en el desarrollo de los estados y que a su vez integraban un sistema informal de planificación regional nacional.

En 1975-76 se vió la necesidad de incorporar la ordenación de las ciudades a este sistema nacional de desarrollo regional en correspondencia con los movimientos que en tal sentido marcaban las Naciones Unidas, promulgándose la Ley de Asentamientos Humanos y modificándose la Constitución General de la República para establecer como norma máxima el uso racional del suelo urbano, sus recursos naturales y la promoción de un desarrollo regional más equilibrado.

## VII. LA CRISIS ACTUAL DE LA PLANIFICACION Y LA PLANEACION INTEGRAL PARTICIPATIVA

La planeación como principio racionalizador de toda actividad humana, es un instrumento neutro y apolítico cuyos resultados obedecen al propósito al cual se aplica y estará en función de los instrumentos y recursos disponibles.

Lo mismo se planifica la mercadotecnia de las grandes empresas trasnacionales o la llegada del hombre a la luna, que la campaña presidencial de un político o la distribución del gasto doméstico de una modesta familia de salario mínimo. El principio racionalizador es el mismo cambiando solo la complejidad de los instrumentos involucrados según sea la dificultad del problema a resolver.

/En la

En la economía, la planificación ha estado siempre presente, desde las siembras del campesino más humilde, hasta los previsores programas energéticos de Carter ó la distribución de recursos en el último plan quinquenal de la Unión Soviética. Es natural, que a medida que se avanza en el grado de desarrollo de una sociedad y en el número de individuos y grupos que la componen la planificación tiene que hacerse más compleja para poder mantener su grado de representatividad de una realidad de creciente complejidad. Por tal motivo y para poder mantenerse entendible, la planificación a medida que ha ido creciendo, se ha ido subdividiendo en componentes complementarios e interdependientes que comprenden varios niveles de agregación de fenómenos económicos, que a su vez pueden presentarse en el corto, medio o largo plazo.

En el transcurso de este proceso evolutivo, la planificación socioeconómica como instrumento auxiliar del desarrollo, también ha tenido sus crisis y bonanzas según corresponda a los respectivos movimientos de las sociedades a las cuales sirva. Lo importante es no darle una connotación ideológica a la planificación, o hacerla "chivo expiatorio" de culpas que no le corresponden, para que pueda seguir evolucionando a la par de las necesidades de la sociedad y mantener vigente su utilidad, especialmente en momentos de crisis o tormenta, en que son más necesarios los instrumentos de navegación.

En el momento presente, la llamada crisis de la planificación en los países en desarrollo, se debe fundamentalmente a la falta de decisión política para tomar las medidas adecuadas y a un proceso de obsolescencia del instrumental utilizado, cuya evolución no ha guardado paralelo con la complejidad del fenómeno socioeconómico al cual pretende servir. Gobernar sin planificación en nuestros países, hoy en día sería tanto, como pretender manejar en 1979 un "Jumbo Jet" con el mismo instrumental usado por Lindbergh en el "Espíritu de San Luis" en 1927, so pena de estrellar el Jumbo Jet con todos sus ocupantes, o retardar su evolución social al volarlo a la velocidad del Espíritu de San Luis en plena época supersónica.

Sin pretender ser exhaustivo, sino ilustrativo mencionaremos a continuación algunos de los aspectos en los cuales debemos de poner

/especial atención

especial atención para actualizar el instrumental de planificación en América Latina:

a) Los modelos macroeconómicos simplificados, son de gran utilidad como parte de un sistema de planificación, pero no pueden considerarse en lo individual como instrumento suficiente de planificación;

b) La brecha existente entre los grandes lineamientos desprendidos de los modelos macroeconómicos y las decisiones concretas de inversión (pública y privada) microeconómica, debe de cerrarse con pasos intermedios de planificación sectorial, regional y sectoregional;

c) El enfoque tradicional de la planificación sectorial (análisis de insumo-producto, planes y programas por ramas de actividad, etc...) fuera del marco de referencia de las metas sociales y de la conjunción de criterios regionales, tiende a convertirse en un enfoque tecnocrático deshumanizado de la planificación, que al plantear sus necesidades de materias primas y productos en términos de demandas reales y estructuras tecnológicas establecidas, puede acentuar los desequilibrios sociales y resultar contraproducente a los objetivos de bienestar general de toda sociedad.

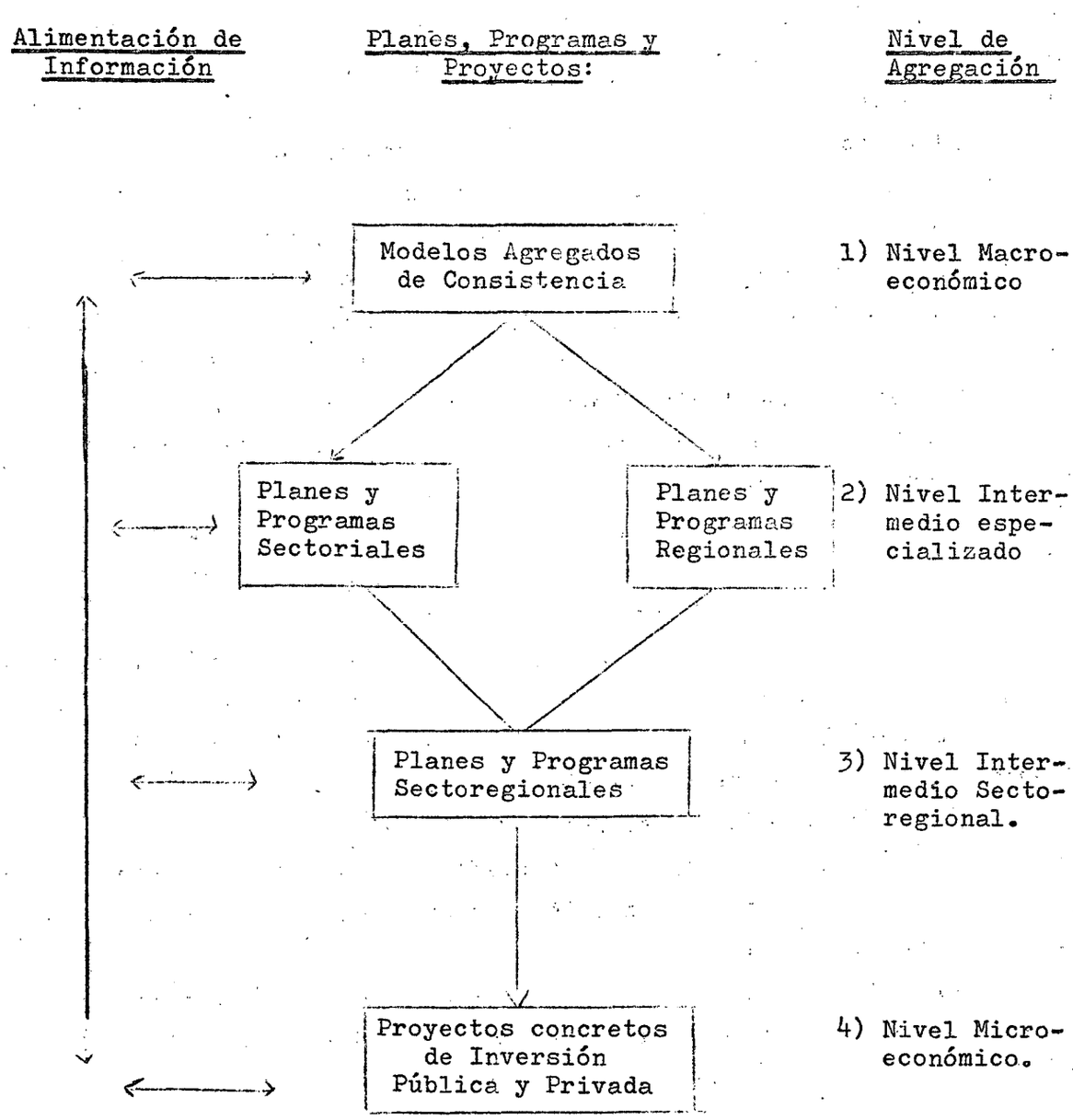
d) La planeación regional, se convierte entonces en la clave del éxito, al poder romper a través de ella la crisis actual o estancamiento de la planificación ante el dilema del desarrollo social en los países latinoamericanos. Los planes regionales no requieren cambios ideológicos estructurales y sí incorporan eficientemente los objetivos de bienestar social (empleo, distribución del ingreso, orientación poblacional, educación, nutrición, etc...) al esquema tecnocrático tradicional de la planificación, logrando conjuntar las necesidades económicas y sociales de ampliar el mercado interno y el bienestar general, con las restricciones ideológicas que la geopolítica nos impone en América Latina.

e) Consecuente con lo anterior la planeación integral participativa debe vislumbrarse como un "sistema integral de planificación democrática", que conjuntando las ventajas de los antiguos sistemas económicos capitalistas (inductivo) y socialista (deductivo), haga

/funcionar el

funcionar el modelo ecléctico de "economía mixta", cuyo sistema de planificación integral agrupa a sus componentes en los siguientes cuatro niveles:

DIAGRAMA DE LA PLANIFICACION DEMOCRATICA INTEGRAL



Cada uno de los cuatro niveles, tendrá por supuesto sus correspondientes campos específicos de corto, medio y largo plazo.

La esquematización del flujo anterior de la planificación democrática integral, no sólo se encuentra a nivel de propuesta general, sino que todas sus implicaciones metodológicas han sido ya desarrolladas y publicadas ("Ensayo Analítico Metodológico de Planificación Interregional en México", por Ricardo Carrillo Arronte, Fondo de Cultura Económica; México, D.F., 1973) con base en los avances que al respecto ha hecho la corriente holandesa del pensamiento económico moderno.

En el próximo capítulo se delineará la experiencia concreta que tuvo en México en la aplicación de este modelo de planificación regional integral, de 1972 a 1976.

f) La experiencia nos muestra que cuando el planificador sobreestima su papel de asesor de los políticos y gobernantes en el proceso de toma de decisiones queriendo imponer decisiones, o participar como político en la toma de decisiones las alternativas de solución plantead: se restringen sensiblemente llegando a veces a plantear una "planificación impositiva", en lugar de "planificación propositiva", en juegos extremos de "todo o nada", perdiéndose entonces la posibilidad de enriquecer la correcta evaluación de las ventajas y costos (sociales, políticos y económicos) de un amplio abanico de soluciones posibles. Cuando esto sucede, la planificación pierde a un valioso técnico y la política gana a un mal dilatante, agravándose el recelo natural que todo político siente por los planificadores como posibles acotadores de su espacio de decisiones.

## VIII. PLAT: UNA EXPERIENCIA DE PLANIFICACION INTEGRAL PARTICIPATIVA EN MEXICO

Uno de los instrumentos de política económica más importantes utilizados por el Gobierno Federal, para aprovechar los recursos hidrológicos y en general el potencial geo-económico de algunas zonas del país, ha sido la creación (a partir de 1946) de proyectos de desarrollo con base en el criterio de las cuencas hidrológicas. Estos representaron una forma de planear y coordinar el gasto público de ciertas inversiones destinadas a obtener un uso más eficiente del agua - la planificación de los recursos hidráulicos. De la aplicación de estas políticas para el impulso de ciertas regiones se creó en noviembre de 1950, la Comisión Lerma-Chapala-Santiago, la cual hasta 1970 realizó sus funciones promotoras en la cuenca hidrólogica más grande de la República Mexicana.

Las actividades de la Comisión estuvieron encaminadas a estudios de los regímenes hidráulicos, usos del agua, clasificación de suelos, posibilidades exhaustivas de riego, abastecimiento de agua potable y generación de energía eléctrica;además, en menor escala, la investigación de ciertos aspectos económicos del territorio de la cuenca.

El lento desarrollo en la cuenca; la reducida e irracional utilización de los recursos existentes; la inexistente cooperación y coordinación entre los diversos organismos oficiales, que realizaban y repetían tareas sin ningún plan (lo que representa un desperdicio lamentable de recursos), y el limitado radio de actividades que tenía la Comisión Lerma-Chapala-Santiago fueron los principales factores indicativos de que las acciones realizadas eran incompletas, y por tanto, no suficientes para lograr el desarrollo integral de la cuenca.

Fue necesario darse cuenta que el desarrollo de una región implic mucho más que administrar los recursos hidrológicos de una cuenca y mejorar la producción agropecuaria; se hizo relevante que es imprescindible estudiar también otras variables sociales, económicas y políticas que están encadenadas a ambos factores, para, de este modo, contar con los suficientes elementos de juicio, y dictaminar sobre líneas de

/acción y

acción y políticas de todos tipos tendientes a propiciar un desarrollo armónico.

Funcionarios de la propia Comisión Lerma-Chapala-Santiago, evaluaron estos aspectos y percibieron la idea de elaboración de un plan de desarrollo integral en la cuenca, que tocara y promoviera simultáneamente y ordenadamente todos los aspectos relacionados con su finalidad tales como aspectos sociales, económicos, biológicos, educacionales, étnicos, cívicos, políticos, etc. Tocar tan solo unos cuantos de éstos era inducir a la desarticulación y el desequilibrio.

La idea de un proyecto de tal magnitud sembró la inquietud entre los directivos y técnicos de la Comisión. En junio de 1962 se llevaron a cabo en las oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, una serie de pláticas con directivos de esta institución, para ultimar los trámites de un crédito destinado a la construcción de obras de riego en la Cuenca Lerma-Santiago; se aprovechó la ocasión para presentar las consideraciones generales sobre la idea concebida.

Posteriormente el Banco Interamericano de Desarrollo junto con la Comisión Lerma-Chapala-Santiago inició ante el Gobierno Mexicano gestiones para que el crédito por obras de riego se ampliara en monto y en objetivos, aplicándolo concretamente a todas las operaciones conducentes al desarrollo regional.

Resultado de estos trabajos previos, de las metas perseguidas y de las ideas concertadas fue la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo Integral. Fue un concenso entre el BID y el Gobierno Federal sobre una operación bipartita de inversión de cuyo monto (150 millones de dólares) las partes se comprometieron a aportar el 50 por ciento cada una, con el fin de realizar un plan de inversiones para el desarrollo de la Cuenca Lerma-Santiago, en el término de cinco años.

El monto de las inversiones se aplicaría en los siguientes rubros:

/Tipo de

| Tipo de Inversión | Millones de dólares |
|---|---|
| Nuevas obras de riego | 40 |
| Rehabilitación de las existentes | 20 |
| Caminos vecinales | 10 |
| Crédito a los agricultores | 55 |
| Industrias de transformación | 20 |
| "Asistencia técnica" | 5 |
| Total | 150 |

El 19 de septiembre de 1963, se celebró entre Nacional Financiera S.A. (Representando al Gobierno Federal) y el Banco Interamericano de Desarrollo, un contrato con duración de tres años, (con importe de 5 millones) para la partida de "Asistencia Técnica" del Plan General. El Gobierno Federal aportaría el 24 por ciento y el BID el 76 por ciento. Esto dió origen a un Organismo de Planificación Integral con el nombre de Plan Lerma Asistencia Técnica (PLAT) del que el autor de este documento fue director, en la que se empezaron a desarrollar las actividades de investigación, planeación, programación y proyectos.

Estas circunstancias dejan asentado lo siguiente:

PLAT, no se constituyó como una autoridad para invertir en ciertas líneas de acción determinadas mediante la planificación para el desarrollo, sino como auxilio (asistencia técnica) a las dependencias federales y organismos privados en sus propias tareas que conduzcan al deseado desarrollo, poniendo a disposición de estas entidades todos los estudios y elementos técnicos que posee y que les son necesarios a las mismas. Es decir, se trata de un "organismo" 1/ propositivo cuya principal función es la de ser promotor del desarrollo.

/1. 1963-

1. 1963-1966: Primera etapa a nivel de cuenca

El período comprendido entre septiembre de 1963 (fecha de iniciación del Plan), y a finales del año de 1966 - terminación del primer contrato de Fideicomiso - se ha considerado como la primera etapa en la vida de PLAT, porque durante la misma se dieron una serie de características muy particulares que la diferencian e identifican. La orientación de las actividades; el tipo de estudios y trabajos realizados; las necesidades metodológicas; los requerimientos estadísticos; influencias de otros organismos, etc. son algunas de ellas.

El organismo se caracteriza en esta primera etapa, por orientar preponderantemente sus actividades y recursos al estudio del medio físico; a promover el desarrollo agropecuario mediante la elaboración de proyectos de este tipo y la investigación y experimentación para la mejora de pastizales, de semillas, la engorda de ganado, etc., a la recopilación intensiva de información, a la creación o adaptación de metodologías; y a la elaboración del primer plan integral de desarrollo para la cuenca.

Una restricción de los estudios con criterio hidrológico (cuenca) para el desarrollo integral, fue la delimitación del área de estudio (132,342 $Km^2$) ya que estaba integrada casi totalmente por fracciones de Estados - exceptuando Aguascalientes. Es decir, que solamente partes de las entidades de Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas, se encuentran dentro de la cuenca y con frecuencia, las partes de los estados que se dejaban fuera compartían problemas con las partes que se incluían. Lo que hay en la cuenca es tan diverso, y aún más debido a lo que está fuera de ella. Esta problemática queda claramente expuesta en la siguiente cita: "El valle de México no está en la cuenca, pero domina la economía de toda la Mesa Central. Como una unidad para el desarrollo regional la cuenca parece ser a la vez muy grande y muy pequeña. Es muy grande porque es muy variada y por tanto carece de un problema local común. Es demasiado pequeña porque los problemas que tiene los comparte por

/igual con

igual con las zonas que lo rodean. Es muy grande porque presenta todas las dificultades relativas a planteamientos de una gran región, pero es muy pequeña para resolver los problemas manifiestos en la Mesa Central".

El carácter de la región no era una entidad ni una jurisdicción, por tanto carecía de vertebración política y administrativa. Esta condición era la principal limitante de la promoción del desarrollo a escala de cuenca.

La intervención del Banco Interamericano de Desarrollo - como se mencionó - fue decisiva en la creación del PLAT; puesto que además de apoyar inicialmente y promover después ante el Gobierno Mexicano el "Plan", fue su co-financiador. Por otra parte, PLAT sirvió de aval técnico de los proyectos (él los elaboraba parcial o totalmente) que las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería presentaban a dicha institución financiera para la solicitud de crédito.

Otro Organismo Internacional que intervino en el "Plan" aunque en menor escala - fue la Organización de las Naciones Unidas. El Gobierno Mexicano transfirió a PLAT el experto en planeación que tenía asignado por parte de la O.NU., para que fungiera como asesor del proyecto. Esto es importante porque marca la pauta para que posteriormente - en la segunda etapa - se efectúe un contrato con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de cooperación técnica.

2. <u>1967-1971: Segunda etapa a nivel región</u>

En el año de 1967 se refrenda el contrato con el BID en el que se señala una nueva política para el desarrollo del Plan, lo cual da lugar, por sus particulares características, a este nuevo período.

Plan Lerma se caracterizó durante esta segunda etapa por extender su campo de acción de cuenca hidrológica a la región formada por los diez estados completos tocados por la Cuenca; por elaborar los primeros planes de desarrollo a nivel estatal; por realizar estudios sectoriales; por contar con asesoría del personal de Naciones Unidas; por la

/extensión de

extensión de relaciones y de servicios (traducidos a estudios y asistencia técnica) a los sectores público y privado; etc.

En primer lugar, el adoptar un territorio compuesto por Estados completos, originó que los gobiernos estatales aceptaran preferentemente las proposiciones de los planes que comprenden toda su jurisdicción. Así, Plan Lerma se orientó desde entonces, a la promoción del desarrollo económico y social de una región formada por diez Estados.

En gran parte de la segunda etapa, se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, quien señaló objetivos específicos a obtener; por otro lado, un elemento significativo de dicha etapa fue la asesoría directa dada por el personal de la Organización de las Naciones Unidas. Con tal fin, este organismo internacional incorporó a las actividades del proyecto un grupo de expertos en diversos campos.

En base al Plan Integral de Desarrollo de la Región Lerma Santiago y a la nueva extensión del territorio en estudio, fue necesario como un paso más en los trabajos de planeación, la elaboración de planes de desarrollo de cada una de las entidades de la región, así como la realización de programas sectoriales, también, de cada entidad. Cabe aclarar que los sectores más estudiados fueron el agropecuario y la infraestructura. Realizados los trabajos de conocimiento del medio físico de evaluación de recursos y los primeros estudios encaminados al diagnóstico y planeación global de la zona, se orientó el trabajo del Organismo a la planeación de las fracciones de carácter político administrativo y a la desagregación por sectores.

En esta etapa se amplían y diversifican las interrelaciones de PLAT con otros organismos debido principalmente a un cambio sustancial habido en la orientación de las actividades del organismo. Destacan las habidas con las siguientes instituciones.

Con el Banco Interamericano de Desarrollo. El 3 de mayo de 1968, nuevamente el Banco Interamericano celebra otro contrato de préstamo con Nacional Financiera, S.A., cuyo objetivo es cooperar en el

/financiamiento de

financiamiento de los costos de un programa de estudios técnicos a ser llevados a cabo por el Fideicomiso "Plan Lerma-Asistencia Técnica" (PLAT).

En el contrato se estipuló que, "El programa tendrá como principal finalidad la realización de estudios específicos para identificar y elaborar planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo de los recursos naturales y de industrias principalmente relacionadas con el sector agrícola en los estados de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago".

Además, hasta un treinta por ciento de los recursos del programa podrán utilizarse para elaborar estudios generales destinados a obtener una descripción amplia y detallada de las características, condiciones y recursos de la región, especialmente relacionados con su desarrollo agrícola.

Con la Organización de Naciones Unidas. Las interrelaciones con Naciones Unidas se dieron por medio de sus diversos organismos y de índole diferente.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): A partir del mes de diciembre de 1970, el Gobierno Federal concertó con el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el desarrollo un programa de asistencia técnica para llevar a cabo el citado plan, en forma conjunta con PLAT. La participación de Naciones Unidas consistió esencialmente en proporcionar para el programa expertos en planeación y programación de las diversas ramas económicas y sociales. Así, a partir de esa fecha se inicia una modificación sustancial en algunas metodologías aplicadas a los trabajos de planeación y programación en la Región Lerma.

Asimismo, UNESCO, a través del CREAFAL llevó a cabo conjuntamente con PLAT, un programa de alfabetización funcional para adultos en el área de Pátzcuaro.

Esta nueva situación, incrementa las relaciones con los gobiernos de los estados que integran la Región Lerma, las que se ven traducidas básicamente en elaboración de programas de desarrollo a nivel estatal, asistencia técnica, etc.

3. 1972-76

3. 1972-76: Tercera etapa, organismo promotor del desarrollo integral

A partir de 1972, en PLAT se realizaron una serie de cambios y transformaciones en la orientación, la estructura, el tipo de estudios, el campo de acción, etc., que identifican claramente una nueva etapa.

Se puede decir que esta etapa es el resultado de la utilización práctica de las experiencias de los años anteriores; el uso y aplicación de metodologías mejor adaptadas al medio, la especialización de los técnicos, la promoción de los estudios (aspecto que no era utilizado), etc.

El organismo se orienta definitivamente a las actividades de planificación integral propiamente dicha, desde los planes generales hasta su desglose completo en programas sectoriales y en proyectos específicos de inversión. Además, por primera vez se le dá énfasis al aspecto promocional de los estudios.

Se vió la necesidad de que el Plan Lerma dedicada la mayor parte de sus esfuerzos a la elaboración de programas estatales de desarrollo, que circunscriben el marco para el estudio y la determinación de proyectos específicos de inversión en los diferentes sectores y áreas geográficas de la región. Asimismo, que intensifique todas sus actividades cuyo resultado final sea la obtención inmediata de líneas concretas de inversión.

De esta manera, con el objeto de tener un marco de referencia racional y con base en su carácter de organismo de promoción regional no ejecutivo, se elaboraron durante el año de 1972 y 1973 un Diagnóstico Global sobre las condiciones económicas y sociales de la región (entre los años de 1960 a 1979) y sus desagregaciones para las diez entidades; así como los programas de desarrollo para los diez estados.

Esta nueva orientación ha requerido de las adaptaciones pertinentes en la estructura organizativa. Así, se han creado dos nuevas divisiones con este fin: División de Promoción y Programas Estatales y División de Proyectos de Inversión. De esta manera se cuenta ya con un grupo de técnicos dedicados sistemáticamente a promover los trabajos elaborados por el Organismo y a recoger las ideas e iniciativa

/que sean

que sean elementos útiles en los nuevos estudios o que sean la base de ellos. También se tiene personal técnico destinado exclusivamente a elaborar los proyectos concretos que se deriven de los planes y programas.

En resumen, esta etapa se ha distinguido por la dedicación a la planificación de los estados y sus sectores, así como el impulso dado a la promoción industrial a través de los proyectos y programas.

Debido a que no es un organismo ejecutivo, sino promocional, destinó los programas o proyectos a cada una de las dependencias señaladas a través de los representantes en el Comité Técnico del propio PLAT, y además a través de los gobernadores de los estados o sus colaboradores ejecutivos directos. La promoción entre los particulares se hace a través de los órganos legales establecidos o bien en forma directa.

4. Estructura organizativa del PLAT.

La estructura interna y los grupos de trabajo con que operó el Organismo son los siguientes:

Director: Ejerce la Dirección y Coordinación general del Organismo, en función de los objetivos definidos por el Comité.

Promueve y gestiona ante las instituciones de los sectores público y privado la realización de los planes, programas y proyectos.

Es el responsable ante el Gobierno Federal de la operación del PLAT.

División de análisis y programación regional

Está integrada en tres secciones: 1) Planeación física; 2) Planeación social y 3) Planeación económica.

a) Sección de Planeación Física. Su responsabilidad es la del análisis de los recursos naturales y la infraestructura y la planeación de su utilización dentro del marco económico y ecológico. Elabora estudios especiales a nivel regional y subregional, incluyendo la determinación y jerarquización de polos de desarrollo y su articulación con la actividad económica.

/b) Sección de

b) Sección de Planeación Social. Elabora el análisis y la proyección de las variables sociales vinculadas a los recursos humanos, a los factores institucionales y del bienestar en conexión con el desarrollo económico.

c) Sección de Planeación Económica. Se responsabiliza del análisis de las variables macroeconómicas; de la formulación de directrices y proyecciones del organismo a nivel regional y subregional. Mantiene actualizados los programas de tipo regional elaborados por la institución.

División de análisis sectorial

Se responsabiliza de mantener el contacto y la coordinación directa entre los sectores: Primario, Secundario y Terciario.

a) Sector Primario. Está integrado por las subsecciones de Agricultura y Silvicultura y la de Ganadería y Pesca.

i) Agricultura y Silvicultura. Tiene a su cargo todos los estudios y tareas vinculadas a la programación de la actividad agrícola y silvícola de la Región, así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

ii) Ganadería y Pesca. Tiene como responsabilidad todos los estudios y tareas vinculadas a la programación de la actividad ganadera y pesquera de la Región, así como a la determinación de planes, programas políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

b) Sector Secundario. Está integrado por dos subsecciones: Economía Industrial e Industrias Específicas.

i) Sección de Economía Industrial. Es la responsable de elaborar los estudios y trabajos relacionados con políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

ii) Sección de Industrias Específicas. Se encarga de elaborar los estudios y trabajos relacionados con ramas específicas que, de acuerdo a los lineamientos del Programa Global de Desarrollo y del Comité Coordinador, se decida analizar en forma más profunda que al resto del propio sector industrial. Del análisis de estas ramas

/específicas se

específicas se obtienen políticas, planes y proyectos concretos de inversión.

c) Sector Terciario. Comprende las siguientes actividades: Comercio, Comunicaciones, Transportes, Bancos, Finanzas, Turismo, Gobierno, Servicios Personales, etc.

i) Comercio y Finanzas. Elabora los estudios y trabajos relacionados con la programación de las actividades comercial, bancaria y del Gobierno de la Región; así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos.

ii) Turismo y otros. Realiza los estudios y trabajos relacionados con la programación de las actividades del sector turismo, de las comunicaciones, los transportes y los servicios personales (y algunos otros servicios que en términos generales revisten poca importancia) de la Región, así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos.

División de Promoción y Programas Estatales

Tiene a su cargo la promoción de los planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo para cada uno de los Estados de la Región. Para ello cuenta con la colaboración del resto del Organismo. Por ejemplo, la División de Análisis Sectorial provee los estudios de diagnóstico y proyecciones sectoriales, así como la identificación de líneas concretas de acción incluyendo los elementos necesarios para la selección de programas y proyectos; así mismo la División de Proyectos de Inversión provee los estudios específicos de prefactibilidad económica y social para cada Estado,y en algunos casos los estudios de factibilidad.

Mantiene información y control permanente sobre la ejecución de los programas trazados, mejorándolos y actualizándolos conforme la dinámica de la actividad económica estatal.

/División de

División de Proyectos de Inversión

Su responsabilidad consiste en la identificación, selección y estudio de proyectos de inversión que, en general, llegan hasta la determinación de prefactibilidad económica y técnica a fin de que otros organismos públicos y privados puedan profundizar en sus aspectos especializados y llevar a cabo su ejecución.

Desde el punto de vista económico, formula los estudios correspondientes a la prefactibilidad económica de los proyectos previa selección realizada sobre la base de la derivación de estudios sectoriales, globales, de estudios de mercados, de exportación, de sustitución de importaciones, de la producción masiva en sustitución de la artesanal, de aplicación de la demanda interna, de aprovechamiento de los recursos naturales de estrategias sociales y políticas, etc.

Contiene dos grupos de análisis: Proyectos de Inversión Pública y de Inversión Privada.

a) Los proyectos de inversión pública comprenden: centros de salud, agua potable y alcantarillado, escuelas, carreteras, etc., es decir, proyectos de infraestructura y de beneficio social.

b) Los proyectos de inversión privada, fundamentalmente son de tipo agropecuario, industrial, de comercialización, turismo, transporte y otros servicios.

División de Estudios Especiales

Se dedica a realizar estudios que promueven el desarrollo en áreas geográficas marginadas o en proceso de integración y desarrollo, teniendo cuidado de seleccionar las zonas con la prioridad adecuada.

Centro de Información y Estadística

Es el responsable del diseño y operación de un sistema de captación, catalogación, sistematización, actualización, mantenimiento, análisis básico y difusión interna de la información estadística y bibliográfica requerida por el personal técnico de PLAT, para la preparación y realización de los estudios llevados a cabo por este Organismo.

/Secciones que

Secciones que la integran:

a) Estadísticas. Se encarga de definir procedimientos uniformes de críticas de la información y ajuste de datos. Forma un catálogo General de Información Estadística, existente a nivel nacional, region y estatal. Formula la serie de relaciones en el análisis socioeconómico entre los diferentes indicadores económicos utilizables en la realización de los estudios de PLAT. Las demás funciones propias de la metodología estadística.

b) Procesamiento electrónico de datos. Diseña un sistema de procesamiento electrónico de datos estadísticos para la formación de un banco de datos. Auxilia con las más modernas técnicas disponibles a la solución de operaciones de cálculo al resto del organismo.

c) Biblioteca. Se encarga de coleccionar un volumen diversificado de libros, revistas y en general documentos de carácter técnico-económico, principalmente a fin de satisfacer los requerimientos de información técnica del personal del Organismo, aún cuando también proporciona servicio externo.

d) Ediciones y cursos. Su responsabilidad es la de mantener informado al personal de PLAT, de los resultados de las investigaciones realizadas, de la información disponible y de aportaciones recientes en los campos objetc de estudio del organismo; colabora en el proceso permanente de preparación y desarrollo profesional del personal de PLAT; edita y publica los documentos de las actividades del organismo.

Contraloría (administración)

Por razones de operatividad y control, debido al tamaño y funcionamiento propio del organismo en el que sus áreas de trabajo son eminentemente técnicas, se consideró que la Contraloría debería de auxilia a la Dirección, en el manejo de las áreas administrativas.

Está formada por dos secciones y una subsección: (1) Personal y Servicios Administrativos; (2) Contabilidad y Caja y (3) Compras y Activos Fijos.

/Durante la

Durante la tercera etapa como se ha señalado anteriormente, los trabajos realizados se dedicaron prioritariamente a tres aspectos: la programación integral, los proyectos de inversión y la promoción de los mismos. Así como, dentro del conjunto de documentos publicados, desde enero de 1972 hasta abril de 1975, que suman 326; 58 son referentes a programas generales y sectoriales y 169 son proyectos de inversión.

Los programas estatales, en los que se integran las acciones de los sectores público y privado, son un esfuerzo de planificación democrática que dinamizan los gobernadores de las entidades.

Se seleccionaron 800 ideas de otros tantos inversionistas que requerían estudios para desarrollar nuevas industrias o ampliaciones de las existentes.

Estas ideas generaron 169 proyectos elaborados y publicados, once en promedio por Estado: de los cuales más de 100 fueron puestos en marcha con todo éxito.

Se elaboraron 7 compendios estadísticos que resumen la información recolectada y procesada por PLAT acerca de la región. Esta información se considera la más completa existente con respecto a la zona.

En síntesis podemos decir que PLAT fue un organismo promotor del desarrollo que fundamenta sus actividades en la Planificación Democrática Integral, la que sobre la base de una participación popular, jerarquiza las necesidades de la sociedad y propone las alternativas para satisfacerlas con obras públicas y proyectos de inversión privada.

Se buscó el aprovechamiento integral de los recursos humanos, naturales y de capital de que se dispone.

Los programas estatales fueron un esfuerzo de planificación democrática que dinamizaron los gobernadores de los estados componentes de la Región PLAT.

En el programa se integraron las acciones de los sectores público y privado, incluyendo las obras de infraestructura, los programas de producción agropecuaria, industrial y de servicios; y las acciones para el bienestar social, cuya realización conjunta acelera el desarrol. económico y social de los Estados.

/En la

En la elaboración interviene de dichos planes, programas y proyectos, toda la población, los grupos organizados, los gobiernos estatales y el Gobierno de la República a través de sus dependencias y de los organismos descentralizados.

PLAT colaboró con su experiencia y equipo técnico, aportando su visión de la problemática del desarrollo nacional y regional, en la promoción de las acciones sugeridas por el programa.

Para la elaboración de los programas estatales, los candidatos a la gubernatura recibían a lo largo de sus campañas las peticiones de la población, a través del contacto directo en asambleas políticas y de confrontación técnica. Una vez a partir de este material, el primer borrador del Plan se discutía ampliamente con todos los sectores de la población, el gobierno estatal y los organismos federales, para precisar las acciones que deben emprenderse, delimitar la participación de cada uno de los ejecutores y definir las formas de financiamiento.

5. Resultados prácticos del PLAT

Desde 1972 PLAT se consolidó como el primer organismo de planificación y promoción del desarrollo regional con base a los siguientes trabajos:

- Programa para el desarrollo integral de la Región Lerma.
- Elaboración de un programa de integración económica regional del Noroeste.
- Diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de 10 entidades federativas del país.
- Elaboración de programas para el desarrollo de 15 Estados.
- Más de 100 empresas promovidas por PLAT en 10 Estados de la República que han requerido una inversión de 700 millones de pesos, y han generado más de 6.000 nuevos empleos.
- Identificación a partir de los programas citados de más de 800 nuevas oportunidades de inversión pública y privada.

/Algunas de

ALGUNAS DE LAS MAS IMPORTANTES REALIZACIONES Y PROMOCIONES DEL PLAT SON:

1. Infraestructura
   - 115 obras de riego realizadas para el beneficio de 25.000 familias en una superficie de 76.000 hectáreas.
   - 109 caminos construidos, con una inversión de 174 millones de pesos.
   - 62 millones invertidos en obras de electrificación realizadas por promoción directa.
   - 71 poblaciones dotadas de energía eléctrica, en base a programas elaborados por PLAT.
   - 111 localidades dotadas con agua potable.
2. Programación agrícola
   - Investigación agrícola en zonas de temporal con variedades de sorgo y maíz, así como pruebas de niveles de fertilización.
   - 25 campos de investigación de praderas cultivadas en los que se probaron más de 250 variedades de gramíneas y leguminosas, nativas e introducidas.
   - Investigación de 60 variedades de diferentes cultivos, niveles de fertilización y combate de plagas para la zona de Pátzcuaro.
   - 6 programas estatales de desarrollo agrícola.
   - Estudios para el desarrollo de la fruticultura en la Región Lerma con introducción de variedades, adaptación de especies, determinación de micro-climas.
   - 7 proyectos específicos de fruticultura.
   - 5 proyectos para pastos nativos en zonas específicas.
   - 5 estudios de fitopatología.
   - 4 estudios sobre vegetación a nivel estatal.
3. Promoción agrícola
   - Promoción para el establecimiento de más de 20.000 Hás. de praderas cultivadas.
   - Edición y difusión de folletos ilustrados, para el establecimiento de pastos cultivados.

/Más de

- Más de 100.000 Hás. de pasto nativo, atendidas para su recuperación y manejo.
- Cultivos demostrativos de sorgo para grano, en Los Altos, Jal., Lampotal, Zac., y Mexiquito, Gto.
- Realización de los proyectos agropecuarios de "Begoña" en Guanajuato y "Santa Fé", Mich.
- Creación de 15 centros de demostración y producción de semillas de pastos.

4. Programación pecuaria

- Estudios porcícolas, para la producción de más de 20.000 animales.
- 19 estudios específicos de desarrollo pecuario.
- 8 programas estatales de ganadería bovina.
- 17 investigaciones sobre sanidad animal.
- 8 investigaciones sobre nutrición y manejo animal.
- 9 estudios de mercado de los productos agropecuarios.
- 25 proyectos específicos de desarrollo agropecuario.

5. Promoción pecuaria

- Instalación de los laboratorios modelo en Tlaquepaque y Tepatitlán, Jalisco, que originaron la Red Nacional de Laboratorios de Diagnóstico de Patología animal del Gobierno Federal.
- Más de 20.000 diagnósticos realizados por los laboratorios Model de Zoopatología.
- Producción de 3.500 cabezas de pie de cría porcino, que se vendieron a ganaderos de todo el país, para la producción de más de 200.000 animales mejorados.
- Programa piloto que dió origen al Programa Nacional de Control de Erradicación de la garrapata.
- 14 boletines de divulgación sobre construcciones agropecuarias, como silos, establos, zahurdas, centrales de maquinaria, corrales de manejo, etc.
- 20 millones de cabezas de diversas especies, atendidas sanitariamente en base a los programas de PLAT.

/6. Promoción

6. Promoción de nuevas fuentes de trabajo

- Nuevos empresarios: Entre ejidatarios, pequeños propietarios, grupos de productores y particulares.
- Nuevas industrias: Sobre todo pequeñas y medianas empresas que:
  - Aprovechan mejor los recursos naturales de cada Estado;
  - Contribuyen a fortalecer el mercado regional;
  - Están al alcance de pequeños inversionistas;
  - Son un mecanismo de descentralización industrial;
  - Generan y distribuyen mejor la riqueza, elevando los niveles de vida mediante empleos bien remunerados.
- 100 Nuevas empresas que:
  - Aprovechan los siguientes recursos naturales: agua, arena, tierra, arcilla, mármol, bióxido de silicio, piedras semipreciosas, cal, petróleo, aguas termales, maderas, maíz, frijol, sorgo, mijo, trigo, mangle, alfalfa, algodón, frutas, bovinos, porcinos, camarones, miel, pescado, etc.
  - Benefician a más de 30.000 personas con más de 6.000 nuevos empleos;
  - Distribuyen la riqueza generada, creando empleos cuyo ingreso promedio supera los salarios mínimos establecidos.

/Rubros de

Rubros de actividad de las nuevas empresas:

| | |
|---|---|
| Transformación | 53 |
| Agropecuarias | 11 |
| Agroindustrias | 22 |
| Extractivas | 1 |
| Servicios | 13 |
| | 100 |

De estas 100 empresas 85 representan montos de inversión menores a los 5 millones de pesos; sólo 15 rebasan esta cifra.

Estas nuevas empresas:

- Han requerido una inversión de 700 millones de pesos;
- Contribuyen de manera decisiva a aprovechar en actividades productivas, los recursos de capital de cada Estado;
- Ayudan a satisfacer con su producción la demanda de productos básicos y contribuyen a sustituir importaciones;
- Y coadyuban a romper el estancamiento del Modelo Nacional de Desarrollo distribuyendo ingreso con equidad, descentralizando el empleo y activando los multiplicadores regionales de la inversión, el empleo y el bienestar.

/IX. 1976-

## IX. 1976-1982: PLANEACION INTEGRAL Y REFORMA SOCIAL PARA EVOLUCIONAR EL MODELO MEXICANO DE DESARROLLO

La crisis de la economía nacional tiene condicionantes económicos, políticos, sociales, nacionales e internacionales difíciles de modificar en el corto plazo. Esta crisis económica transita ya en su décimo año de vida, gracias a lo cual sus principales elementos fueron ya oportunamente previstos y señalados por el Presidente López Portillo desde su discurso de Toma de Posesión el primero de diciembre de 1976. Con el propósito de ubicar correctamente la magnitud real de los problemas y la eficiencia de las soluciones que se están implementando, valdría la pena recordar los tres principales elementos:

1. En primer lugar, el Licenciado López Portillo reconoce desde su campaña presidencial, que el problema fundamental de nuestra economía es la negativa subsistencia de una organización de la producción o modelo de desarrollo que ya agotó sus bondades, y que ahora produce más problemas de los que resuelve. Algunos de estos problemas producidos por la decadencia de nuestro modelo económico (desempleo, concentración del ingreso, dependencia externa, improductividad, violencia social, etc.) se precipitaron en 1976, causando una crisis de coyuntura cuya resolución urgente debemos agregar a la de la importante crisis de fondo, de la estructura del modelo, que venimos padeciendo desde 1968 y cuya solución es imprescindible para poder continuar con el desarrollo futuro de nuestro país. Este problema de sobreposición de crisis y prioridades temporales de solución, fue vislumbrado con claridad por el Presidente López Portillo desde su cam aña y discurso de Toma de Posesión, cuando afirmó su convicción de que somos capaces de resolver las contradicciones y deformaciones de lo urgente sin olvidar lo importante, de modo que las desordenadas angustias del corto plazo, no cancelan las expectativas justas a largo plazo.

/2. Una vez

2. Una vez planteado el problema por resolver, el segundo factor a definir era el de quién y cómo llevaría a cabo dicho cambio de modelo, para lo cual el Licenciado López Portillo, desde el 1º de diciembre de 1976, dejó sentada la responsabilidad y actividad rectora del estado en el desarrollo económico del país, al afirmar que: "el gasto público es el elemento más dinámico de la acción del Estado. De su monto, estructura, destino y financiamiento depende fundamentalmente el ritmo y el sentido que adopte la economía en su conjunto, lo que implica subordinarlo directamente, a las prioridades básicas de la Nación y del Gobierno". La planificación integral participativa, fue el instrumento que planteó el Presidente desde un principio para racionalizar la congruencia entre los hechos y las palabras, tal como se expresó en el Primer Informe de Gobierno al decir que...."hemos adoptado explícitamente la programación económica y social como un medio fundamental de gobierno que busca una correspondencia permanente entre los objetivos y las estrategias, entre los fines y los medios...".

3. Una vez planteado el problema y la forma de resolverlo por parte del Gobierno, era necesario pedir la colaboración de los demás sectores, previendo al mismo tiempo la falta de congruencia y responsabilidad de algunos. Es así como el Presidente de la República, solicita desde el 1º de diciembre de 1976 coordinación y tregua, afirmando "a los factores de la producción, obreros y empresarios, que el problema principal no será entre ellos, sino en todo el aparato productivo, de la nación, como tal, y con el exterior",.... "hagamos una tregua inteligente para recuperar serenidad y no perder el rumbo"....."Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios o temores pueriles e infundados", admitiendo sin embargo, que "los medrosos, querrán replegarse; los ambiciosos, violentos y egoistas, explotar a cualquier costo", solicitando finalmente, el Presidente en aquel lejano ya 1º de diciembre de 1976:

/"....a los

"...a los desnacionalizados, que el abandonar los esfuerzos solidarios por México no nos estorben. Así nos ayudarán".

El Presidente López Portillo reitera su conocimiento a la crisis del modelo mexicano de desarrollo y de que a partir de la "crisis de conciencia" de 1968, hemos cobrado en 1978 plena "conciencia de la crisis". Ratifica su convicción de que es necesario cambiar el modelo económico, y en este punto no hay claudicación posible ya que "en la vida social el inmovilismo es imposible..... o avanzamos o retrocedemos".

El objetivo fundamental de este nuevo modelo de desarrollo, es el de "convertir nuestras necesidades en demandas", organizar a nuestra sociedad para producir y distribuir simultáneamente y con justicia, posibilitando a todos los mexicanos "el derecho al trabajo", socialmente útil y económicamente remunerado.

La características político-ideológica de este nuevo modelo sigue siendo la de la economía mixta, donde se conjuga el papel de "el Estado como rector", de la vida económica y social, con el dinamismo productivo de las empresas para cuyo cumplimiento de su función social, el Estado Mexicano garantiza la propiedad privada, la libertad cambiaría y el funcionamiento de una economía de mercado. Es decir, hacer que nuestra economía funcione con un capitalismo justo y eficiente.

Las características del nuevo modelo de desarrollo, requieren que cambie el actual funcionamiento de las estructuras políticas, económicas y administrativas del país para lo cual se iniciaron sendas reformas desde el principio de su Gobierno.

Todas estas reformas, son complementarias e interdependientes constituyendo en su conjunto el proyecto de país que queremos ser, a partir de la crisis nacional de 1976. El propio Presidente López Portillo ratificó que "para salir de esta situación propuse una alianza que garantizará los bienes y servicios mínimos, social y nacionalmente necesarios; una reforma política que ampliase la representatividad ciudadana; una reforma administrativa que nos

/permitiera

permitiera reorganizarnos; una reforma fiscal, redistributiva del ingreso, que agenciara recursos al Estado, de tal forma, que quién más se hubiera beneficiado del sistema, más contribuyera; una reforma económica que, abarcando lo fiscal contuviera además nuevas políticas de salarios, precios, utilidades, crédito, ahorro, moneda y del sector paraestatal; en conjunto, una reforma social, para la consecución de los grandes propósitos nacionales".

Esta Reforma Económica anunciada por el Presidente es por su propia naturaleza, difícil de concebir en su conjunto, ya que en ésta participan un sinnúmero de instrumentos, organismos, programas, empresas, etc., que dificultan su manejo y evaluación integral aún para los especialistas. Como solución a este problema de racionalidad y congruencia del Sector Público se cuenta ya, tanto con el auxilio de un Sistema Nacional de Planificación Integral, elaborador de un Plan Global de Desarrollo Nacional, como con un Sistema Nacional de Evaluación Permanente que en forma interdependiente, programa y evalúan las actividades, manteniendo la congruencia entre las palabras y los hechos.

El Plan Global de Desarrollo Nacional ha programado en tres etapas bianuales y sucesivas la resolución de la doble crisis coyuntural y de fondo de nuestra economía. Los objetivos de la primera etapa (1977-78) eran los de resolver la crisis coyuntural monetaria y de confianza generada en 1976 reduciendo la inflación y la incertidumbre al mismo tiempo que establecer las bases de funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo. La segunda etapa del Plan (1979-80) debe consolidar los nuevos mecanismos y estructuras de la economía, que ya con mayor eficiencia y producción logre la autosuficiencia de productos básicos con excedentes exportables que nos proporcionen recursos adicionales que financien el fortalecimiento de nuestra economía.

La tercera y última etapa (1981-1982) de este Plan Global de Desarrollo Nacional, prevee el funcionamiento acelerado y cabal de la nueva "etapa distributiva" de nuestro modelo de desarrollo integral, el cual no sólo nos permitirá generar empleos y aumentar la

/producción, sino

producción, sino tambíen mejorar la distribución del ingreso y ampliar el mercado interno, repartiendo con equidad todos los frutos del crecimiento económico.

El Presidente López Portillo, consciente de que para entrar en la segunda etapa el país también requería saber como se van a lograr todos estos objetivos, definió con claridad este punto, especificando que lo primero que debemos hacer es aumentar la producción para obtener excedentes que nos permitan recursos adicionales, necesarios para superar nuestros problemas, aplicaremos estos recursos a dos grandes propósitos, siendo el primero de ellos el fortalecimiento de nuestras instituciones sociales (como son el Estado, el patrimonio nacional, etc...), mientras que el segundo destino de estos recursos adicionales el cual está íntimamente relacionado con el primero, será el de financiar los proyectos proiritarios de nuestra sociedad, que atenderán los tres aspectos básicos de nuestra economía: 1) aumentar la producción, mediante inversiones en infraestructura y aumento de capacidad; 2) aumentar el mercado interno, aumentando el empleo, la remuneración equitativa y el nivel de vida de los grupos populares, y 3) investigando y creando tecnología propia para resolver nuestros problemas de industrialización y empleo. Estos proyectos prioritarios están siendo ya seleccionados y coordinados por el Plan Global de Desarrollo Nacional, que a su vez comprende trece distintos planes y programas nacionales especializados enmarcados espacialmente dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Regional y un Sistema Nacional de Evaluación Permanente, que facilite y acelere la consecución de los objetivos nacionales, sectoriales y regionales que persigue el Gobierno de la Nación. Es importante subrayar que ésta mecánica de superación económica está supeditada y sólo será posible su realización en la medida y proporción en que el Proyecto Presidencial de Reforma Social (política, económica y administrativa) o evolución del modelo avance y se consolide.

# LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA *

(Un enfoque crítico)

José Luis Coraggio

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

## (Un enfoque crítico)

### 1. Acerca del concepto de estrategia

Este seminario ha sido organizado bajo el título de "Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional". En uno de los documentos de referencia ("La planificación del desarrollo regional en América Latina", Sergio Boisier, ILPES), se define como procedimiento estratégico: "un procedimiento de planificación estocástico en el cual la evaluación de alternativas y las reacciones del 'medio' juegan un papel determinante". Si este va a ser un concepto básico en la organización de las discusiones, puede ser de interés discutirlo brevemente antes de aplicarlo a la problemática regional. En términos específicos, la dupla estrategia/táctica está referida a la guerra, y su aplicación a nuestra problemática tiene sentido si incorporamos no solamente el término sino su contenido, referido a formas de acción organizada en situaciones conflictivas. Así, el término estrategia hace referencia a la anticipación de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas en relación al objetivo que motiva la guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser visualizado como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y anticipaciones en base a condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse en base a suposiciones sobre una serie de situaciones futuras, y atenerse a los grandes rasgos de la situación de guerra, pues es imposible anticipar en detalle eventos cuyo control escapa al estratega. El elemento de incertidumbre que así surge permite plantear cierto isomorfismo entre la guerra y un juego. Para apreciar las múltiples determinaciones de una estrategia, podemos considerar, entre otros, los siguientes aspectos de la situación de conflicto:1/

a) Como condición previa, deben existir contradicciones de intereses entre dos partes en conflicto.

b) Tales contradicciones deben ser antagónicas.

/c) Existe, pues,

c) Existe, pues, un enemigo, contra el cual se plantea la estrategia.

d) Existe una situación de lucha, para la cual se aplican fuerzas de diverso tipo. Cómo se aglutinan, así como dónde y cuándo se aplican las fuerzas, es cuestión primordial.

e) El resultado final del conflicto estará determinado no sólo por las condiciones materiales en que se encuentran ambos contendores, sino también por su capacidad subjetiva para organizar sus acciones, la que a su vez se basa en un conocimiento adecuado de dichas condiciones materiales y de las leyes que regulan el conflicto. Por tanto, existe una estrecha relación entre teoría y estrategia.

f) Aunque la guerra tiene ciertas reglas específicas, está, en última instancia, subordinada a la política. (En cualquier caso, las leyes generales que procedan deben especificarse en relación a las condiciones concretas en que se desenvuelven las acciones.)

g) Aunque sus contenidos sean diversos, las distintas situaciones de lucha y las correspondientes experiencias acumuladas permiten establecer ciertas formas generales de la situación de guerra, que pueden inducir a caracterizarla formalmente como un juego en donde se dan secuencias varias de anticipación-acción-reacción-resultado-nueva anticipación, etc., con una contínua acumulación y rectificación del conocimiento en el proceso simultáneo de aprendizaje.

Resulta evidente que si reducimos el concepto de estrategia a la determinación (g), nos quedamos con un recurso formal abstracto, sin ninguno de los demás contenidos enumerados. Así, hasta se podría hablar de una estrategia "contra la naturaleza" pues, en cuanto no tenemos certidumbre respecto de los resultados, que dependen no sólo de nuestras acciones sino también de los "estados de la naturaleza", se hace posible el isomorfismo (una situación de juego) con la guerra. Pero, en esta abstracción, lamentablemente, habrá desaparecido "el enemigo", y por tanto la política ...

/En lo

En lo que sigue, intentaremos discutir las teorías sobre las situaciones que queremos afrontar en la problemática del desarrollo regional, pero recalcando la necesidad de explicitar el concepto de estrategia, en tanto implica una concepción del proceso social y de las acciones de transformación posibles.

## 2. Estrategia y teoría: las concepciones dominantes

Aproximadamente veinte años de intentos de explicitación y sistematización de teorías y planes para el desarrollo de las regiones atrasadas periféricas o subdesarrolladas de América Latina han estado dominados por un cuerpo teórico conformado por tres elementos principales:

i) La denominada teoría económica espacial, de vertiente neoclásica, resultante de la aplicación de la microeconomía y la teoría del equilibrio general al problema de la localización de las actividades mercantíles, clasificadas en tres grupos: las actividades "industriales", las actividades de prestación de servicios centrales y las actividades agrícolas. En la faz de las propuestas suele también incursionarse en el terreno de la "economía del bienestar", pero no por ello se cambia de problemática.

ii) La denominada macroeconomía regional, de vertiente keynesiana, organizada en base a la aplicación de las ecuaciones Keynesianas al análisis de los flujos económicos, ya sea de una región vis a vis el resto del mundo, o de un sistema de regiones. En su versión sectorializada (modelo de insumo-producto inter-regional, etc.) aparece una clasificación de actividades que usualmente responde a sistemas clasificatorios que no se adecúan a la problemática de la localización antes mencionada. En realidad, las actividades se consideran ya localizadas y el análisis se limita a describir cuantitativamente la estructura de flujos generados por dichas actividades y sus interacciones.

/iii) La denominada

iii) La denominada teoría de los polos de desarrollo, resultado híbrido de una aplicación de instrumental derivado tanto de la teoría económica espacial como de la macroeconomía regional, organizada a partir de una lectura parcial y "espacializada" de las contribuciones de Francois Perroux al análisis del sistema económico mundial, por lo que el concepto de dominación termina reduciéndose a una noción de gravitación-polarización, fundada más en modelos físicos que en las teorías de los procesos sociales.

Cuando sometemos a crítica una teoría que pretende dar cuenta de los fenómenos de organización territorial,2/ podemos distinguir cuatro tipos de cuestiones:

a) Su concepción del espacio,
b) Su concepción de los procesos sociales y de la relación entre éstos y las formas espaciales,
c) Sus proposiciones teóricas específicamente referidas a las leyes que regulan la organización territorial, y
d) Su capacidad analítica efectiva y su utilidad para una acción eficaz.

Veamos, punto por punto, cómo responden las teorías dominantes a estas cuestiones.

a) La concepción del espacio

Por razones perfectamente comprensibles, la gran mayoría de los autores neoclásicos desarrollan sus teorías sobre el supuesto de que los fenómenos económicos, cuyas formas espaciales están estudiando, se desenvuelven en un contexto que puede ser identificado como un espacio ideal, geométrico, más específicamente euclideano.3/ De esa manera puede comprenderse que en algunos casos sus proposiciones sobre la espacialidad de los procesos económicos adopten la forma de figuras geométricas regulares (el exágono o el círculo, por ejemplo). Más allá de la miopía de quienes - no advirtiendo el problema de la transformación de un espacio ideal a las condiciones reales - se dedicaron a contrastar directamente tales proposiciones

/con las

con las configuraciones identificables en las situaciones reales, es evidente que el recurso geométrico es indispensable para la elaboración de abstracciones sobre la relación entre las leyes económicas y las formas espaciales resultantes. El problema no reside (como erróneamente suele plantearse) en que se asuman supuestos que abstraen de las condiciones concretas, porque en tal caso ninguna teoría sería posible. La cuestión está - en lo que a este punto se refiere - en cómo se concibe categorialmente el espacio (o mejor, la espacialidad). Cuando alguna vez William Bunge propuso que la geometría, como lógica del espacio, fuera la base para la constitución de una teoría del espacio en general, se llegó al límite de lo posible en cuanto al "vicio espacialista". Hoy parece ya innecesario volver a insistir en lo erróneo de esa propuesta.4/ Simplemente debemos no confundir un recurso formal abstracto con una teoría de los fenómenos a los cuales se aplica.

Pero la cuestión no para allí. En muchos desarrollos teóricos (Lösch, Christaller, etc.) pensados en términos de los procesos materiales de localización de elementos físicos como la población, los aparatos productivos, los canales de transporte, etc., etc., el espacio es concebido como espacio físico newtoniano, tridimensional, contienente infinito, neutro y vacío, en el cual ocurren procesos que van decantando configuraciones espaciales de los diversos objetos o agentes involucrados en las relaciones de intercambio. En la teoría Weberiana, aparentemente el espacio está "ocupado" y por lo tanto diferenciado con anterioridad al momento del análisis. Sin embargo, solamente existen diferencias derivadas de que los primeros autores trabajan con la resolución simultánea de todo el sistema de localizaciones y flujos, mientras que Weber encara el problema parcial de localización individual. Detrás del análisis Weberiano subyace, en realidad, la misma concepción del espacio.

/El carácter

El carácter físico y no meramente geométrico de este espacio se destaca con mayor claridad en la concepción de los "procesos espaciales" basada en los conceptos de gravitación o de polarización. El carácter físico supuesto de la espacialidad se hace aparente cuando los objetos materiales involucrados en las relaciones son presentados por estas teorías (en el mismo escenario de continente vacío) como regulados por leyes físicas. Así, se visualiza la migración de habitantes o de capitales como resultado de un desplazamiento entre masas, directamente proporcional a las mismas e inversamente proporcional a la distancia que las separa. O se propone una "estrategia" de desarrollo para una región periférica, basada en la localización (externamente inducida) de una masa de población, capital, actividad, etc., lo suficientemente grande como para constituir su propio campo gravitatorio, relativamente equilibrado, dentro del sistema urbano.

Aunque analíticamente puede separarse la concepción categorial del espacio de la concepción de los procesos sociales, ambas están íntimamente relacionadas. Por último, ¿qué significa tener una concepción física de la espacialidad social, sino suponer que las leyes físicas se aplican a los fenómenos sociales como caso especial?

b) <u>La concepción de los procesos sociales</u>

La especificidad de las teorías que estamos analizando indica que "lo espacial" caracteriza su objeto de estudio. Pero en tanto se refieren a la espacialidad de procesos sociales, no pueden menos que basarse en una teoría o concepción de lo social, so pena de caer en una autonomización de lo espacial, imposible de sostener científicamente.

Cómo incorporan estas teorías lo social a su discurso? Sería inapropiado criticar una teoría por basarse en supuestos o por estar constituida por abstracciones. Pero es pertinente indagar qué tipo de abstracciones realizan - y por lo tanto que visión de la realidad proponen -, y, secundariamente, qué criterio de cientificidad

/transmiten a

transmiten a quien las adopta para fundar un método de análisis empírico. La visión de la totalidad que subyace en las teorías que nos ocupan, podría considerarse como sistémica,5/ donde el todo está constituido por un conjunto de entidades discretas y separables (átomos irreductibles, con autonomía relativa en su comportamiento) y por una red de relaciones entre los mismos. Los elementos de estos sistemas están constituidos por unidades de producción y de consumo, reguladas según ciertas pautas de comportamiento que adicionalmente se suponen uniformes para todas las unidades de cada tipo (ejemplo: la tendencia a la optimización de beneficios, renta, satisfacción, etc.). Por otra parte, las únicas relaciones consideradas son económicas, más específicamente, las que se dan en la esfera de la circulación de un sistema de mercado. Se aísla, mediante la abstracción, el "factor económico" del todo social, y no sólo eso sino que el "factor económico" es reducido a la esfera de la circulación. La producción, por su parte, se presenta como un proceso puramente metabólico, donde se combinan y transforman elementos naturales según el principio de la optimización y ciertas reglas que bajo el título de "tecnología" se relegan a otros campos de estudio. Las relaciones sociales de producción son totalmente ajenas a estas teorías. El comportamiento de los elementos de este sistema se supone que ha sido determinado previamente a la constitución del sistema mismo (es claro el esfuerzo de muchos de los autores clásicos en esta materia por presentar sus teorías de comportamiento como universales). El comportamiento optimizador de los agentes del proceso económico no es visto como resultado de un sistema social particular sino como esencia universal del individuo. Así, el sistema social resulta determinado por las características psicológicas de los miembros de la sociedad y no a la inversa.6/

Estas categorías teóricas implican un método de análisis de la realidad social y de producción de conocimientos particularizados. Al realizar una investigación empírica se organizan las preguntas

/y las

y las elaboraciones de datos en función de estas categorías, ignorando lo que se les escape (por supuesto que siempre existe la posibilidad de mencionar otros "factores", como el político, etc.).

La sociedad, para estas teorías, está dividida en consumidores y "productores", por momentos pensados como roles, pero finalmente corporizados en los empresarios y la masa de la población. De las pugnas entre productores competitivos y entre consumidores y productores resultará, sobre la base de determinantes goegráficos y tecnológicos, la organización espacial de localizacimes y flujos.

Estas teorías cumplen, sin duda, un rol ideológico a partir de algunos de los teoremas que de ellas resultan. Así, bajo todos los supuestos usuales, la libre competencia, la economía libre de mercado, llevaría al óptimo social sobre la base de la incansable y hedonista búsqueda de máximos beneficios o satisfacciones individuales. Queda entonces planteada - que no demostrada - la idea de que tal resultado es no sólo posible sino necesario, si se adoptan los recaudos adecuados para permitir el mecanismo de mercado operar libremente. Cuando la realidad va negando cotidianamente estas aseveraciones, surgen capítulos adicionales a esta doctrina, tales como los de "las economías y deseconomías externas", la "teoría del monopolio", la "teoría de la competencia imperfecta", la cuestión de los "precios de futuro", o el desarrollo más integral de la "economía del bienestar". Todos ellos son considerados apéndices "realistas" de una teoría del equilibrio general y del óptimo social (a la cual no pueden efectivamente integrarse sin destruir sus bases y sus conclusiones). Finalmente, ante la imposibilidad de sostener la teoría del comportamiento maximizador en condiciones de incertidumbre, por qué no dedicar unos veinte o treinta años a recorrer la vía muerta de la teoría de los juegos, lo que hasta pudo llevar a ser entretenido?7/

/Claro está

Claro está que, cuando se trata de enfrentar los problemas de la crisis económica del sistema y surge la pregunta, no tan académica, del ¿qué hacer?, aparece una nueva cara de las teorías dominantes: la macroeconomía keynesiana o neokeynesiana que, para todas las apariencias, no es el mero complemento práctico de la teoría neoclásica, sino que se le opone, discutiendo sus supuestos y disputándole el campo de la política económica.

Si en la microeconomía y la teoría del equilibrio general neoclásicas se ignoraban las relaciones sociales de producción (al negar la existencia de clases y de pugnas en el seno del proceso de producción), aquí las relaciones sociales se disfrazan ahora de relaciones entre variables agregadas, sin un sistema articulado de mediaciones para ligar estos análisis con los comportamientos de los agentes. Así, en versiones cepalinas, la "lucha por el valor agregado" substituye a un análisis de las complejas luchas sociales. Las propensiones medias, marginales, etc., son expresiones de un comportamiento anónimo, resultado de la agregación de múltiples pequeñas causas y por lo tanto posible del análisis estadístico. La regulación exógena de la economía de mercado surge aquí como necesaria y aparece en escena el sujeto olvidado: "el Estado". De más está decir que estas teorías, al igual que las neoclásicas, toman el sistema capitalista como forma eterna cuyos fundamentos nunca son objeto de análisis sino dato ahistórico. Substituyen una teoría microeconómica de los mecanismos xe mercado por una teoría de los mecanismos de relación entre variables agregadas, haciendo abstracción de buena parte de los procesos sociales de los cuales éstas constituyen una manifestación. Su objetivo principal es el restablecimiento de la armonía económica del sistema capitalista y la teoría se diseña para fundar una intervención estatal en tal sentido. Pero, al estar basada sobre relaciones tautológicas entre variables y no sobre el análisis de los procesos sociales, sus recomendaciones se quedan al mismo nivel (por ejemplo limitándose a establecer el nivel de gasto

/público que,

público que, dados ciertos parámetros, induciría un cierto nivel de ingreso nacional, etc.), sin establecer las mediaciones con los procesos concretos y con los sujetos sociales involucrados. No es extraño que, orientados por una visión armonicista del sistema, negando las verdaderas contradicciones y conflictos existentes, estas recomendaciones no permitan resolver "los problemas". Si se evita el análisis de los determinantes sociales de la estructura y nivel del gasto público, cómo puede implementarse un nivel deseado de dicho gasto? La concepción del Estado y su lugar en la sociedad dista mucho de ser una teoría aceptable: se nos presenta un Estado "benefactor", por encima de los intereses particulares, que vigila por la estabilidad global del sistema y por evitar desequilibrios muy graves, mediante políticas de estabilización económica, de distribución del "ingreso" o de mejoramiento de la asignación de los recursos. Podríamos aceptar esto como teoría del Estado capitalista? Dónde está el elemento político? Dónde está la trama de contradicciones que constituyen la sociedad de la cual es el "Estado"?8/

Aún con todas estas limitaciones, la teoría keynesiana constituye un avance sobre su contrapartida neoclásica. Sin embargo, llama la atención que, en el campo de las teorías relativas a la organización territorial - y a las correspondientes políticas de intervención estatal para corregir los efectos del libre funcionamiento del mercado - predominan las concepciones neoclásicas, con excepción de algunos pobres intentos de aplicar la macroeconomía a la problemática regional.

Podría arguirse que estos autores no pretenden abarcar toda la realidad con sus teorías, pues parten de la base positivista de que deben recortarse los objetivos sociales en sus determinaciones específicamente económicas, sociológicas, políticas, etc. y que a su disciplina sólo le toca el reino de las relaciones económicas entre los "hombres", o mejor, de las relaciones entre las variables económicas. En primer lugar, como doctrina económica, la neoclásica

/debería ser

debería ser ubicada en el lugar que le corresponde en la historia de las ideas económicas, y, como teoría, ser incorporada (destruyéndola y no adicionándola tal como está) al conocimiento científico de ciertos aspectos de la economía capitalista (que es lo que nos preocupa ahora), o de la praxeología, (que no es tema aquí). En segundo lugar, los representantes de estas teorías no se quedan siempre en la mera especulación académica, sino que eventualmente pretenden salir de ese mundo de los supuestos y dar explicaciones, e incluso hacer recomendaciones de acción, relativas al mundo real. Así, las "estrategias" basadas en estas teorías pretenden fundar políticas del Estado concreto-real. Por lo tanto, el "yo soy 'economista'" no es disculpa aceptable.

De todas maneras, si bien podríamos descalificar las teorías y estrategias económicas espaciales y sus aditamentos (no substanciales) keynesianos en base a las falencias de sus teorías generales (de las cuales constituyen una aplicación a los problemas espaciales o regionales), vale la pena incursionar brevemente en las contribuciones específicas en nuestro campo.

c) Las proposiciones teóricas referidas a la organización territorial 9/

La microeconomía neoclásica aplicada a los problemas espaciales se presenta bajo la denominación de Teoría Económica Espacial, dividida en tres capítulos principales: la Teoría de la Localización Industrial, la Teoría de la Localización Agrícola o Teoría de los Usos del Suelo, y la Teoría de la Localización de los Servicios o Teoría de los Lugares Centrales. La primera característica que salta a la vista es que para esta corriente es necesario diferenciar entre actividades, para proveer explicaciones específicas de sus tendencias de localización. Si vamos más allá de estas denominaciones, no exactamente ajustadas a los contenidos de los tres capítulos (la teoría de la localización industrial bien podría intentar dar cuenta de la localización de ciertos servicios y viceversa, etc.), los criterios de discriminación tienen que ver con:

/a) la ubicuidad

a) La ubicuidad o localización relativa de los insumos para la actividad;

b) la ubicuidad o localización relativa de los mercados;

c) la intensidad en el uso del suelo por unidad de trabajo.

En otros términos, los determinantes fundamentales de las tendencias diferenciales de localización de las actividades se derivan, ya sea de la configuración espacial existente de fuentes de insumos y mercados, o de las características técnicas de la actividad (tipos de insumos, y relación cuantitativa entre los mismos, relación con el suelo, etc.). En lo que hace al trasfondo "social", la posición relativa de actividades del mismo o diverso tipo estaría fundamentalmente determinada por las relaciones de competencia y por las de compra-venta. La interdependencia entre localizaciones que de allí resulta es tratada de diversa forma por uno y otro capítulo de la teoría. Mientras la teoría de la localización industrial efectúa análisis de localizaciones particulares óptimas ceteris paribus el resto de las localizaciones, se declara impotente para resolver el problema de la localización óptima simultánea de un sistema de actividades relacionadas vía compra-venta de insumos. Por su parte, las teorías de la localización agrícola y de los lugares centrales recurren a la determinación simultánea de actividades - que compiten por el uso del suelo o por los mercados - a través de modelos de equilibrio general. Cuando otras relaciones entre las actividades son introducidas (relaciones intersectoriales de compra-venta, economías externas, etc.), estos últimos modelos encuentran rápidos límites a su pretendida eficacia teórica (o praxeológica), diluyéndose la aparente exactitud de sus proposiciones.

En sus orígenes las teorías económicas espaciales intentaban redefinir la problemática en términos contrarios a los de corrientes tales como el determinismo geográfico o el historicismo, partiendo de la idea de que hay leyes sociales que regulan la organización espacial que se da una sociedad. Pero al efectuar una reducción

/de esas

de esas leyes sociales a las económicas y, más particularmente, a una cierta concepción de tales eleyes centrándose en las propias de la circulación (pensadas para una economía de mercado en condiciones de atomización de los agentes), terminan regresando a las formas más elementales de "explicación" de los fenómenos territoriales. Así, al suponer un "medio ambiente" social homogéneo y sus correspondientes pautas de comportamiento, como una condición natural de los "procesos de organización espacial", los determinantes principales de esta última son:

a) las características ingenieriles de los procesos de producción y;

b) la misma configuración espacial pre-existente.

Lo cual lleva a pensar en términos de "procesos estructuras, y leyes espaciales" e incluso de la "autoreproducción de las formas espaciales". Cuando se piensa que las formas espaciales que así van configurándose tienen efectos no deseados sobre ciertos indicadores sociales, el paso natural es que hay que ponerse al nivel de los procesos que se desea interferir. Así, "lo que hay que hacer" se presenta las más de las veces como una manipulación espacial de objetos físicos. En otras palabras, para transformar la configuración territorial, para resolver los problemas llamados regionales, lo que hay que hacer es localizar ciertos objetos (plantas industriales, escuelas, caminos, diques, etc.) en lugares donde no tenderían "naturalmente" a ubicarse. Esto a su vez, al modificar el juego de fuerzas que ejercen las masas espacialmente configuradas, desatará reajustes que - si las decisiones de interferencia han sido correctas - amplificarán el efecto reorientando, ya "estructuralmente", las tendencias de localización. La llamada "estrategia" de los polos de desarrollo, al menos en su versión más difundida en América Latina, es un claro ejemplo de este tipo de concepción fisicalista.10/ La tarea del planificador será casi reducida a encontrar aquellos lugares

/y actividades

y actividades que corporizarían la inyección de nueva masa. Cuan banal suele ser la justificación de las decisiones y lo efímero de las propuestas - por más mapas, modelos de potencial, coeficientes de localización, reglas de rango-tamaño y demás utensilios de la cocina regionalista que se utilicen -, está bien a la vista en la experiencia de planificación regional latinoamericana.

En lo que hace a su capacidad predictiva, estas teorías no son menos discutibles. Aparecen claramente dos corrientes de pensamiento en cuanto a las tendencias que deberían esperarse si se deja el mecanismo de mercado capitalista liberado a su propio accionar interno. La primera corriente apoya directamente sus predicciones en las conclusiones de la teoría neoclásica (y en sus supuestos). Tal como lo plantea Williamson:

> "... la movilidad interna de los factores debería tender a eliminar los diferenciales interregionales de ingreso per cápita, el dualismo geográfico o la polarización espacial ... la desigualdad espacial puede persistir sólo a través de retrasos en el ajuste dinámico". Y agrega: "de hecho, se podría apelar razonablemente al alto grado de segmentación, fragmentación y desintegración nacional general en la etapa juvenil del desarrollo nacional para predecir una creciente desigualdad durante esos primeros decenios".11/

Se fundamenta así la conocida "U" de la evolución de la desigualdad interregional, según la cual todo país pasa primero por una etapa de creciente desigualdad, luego una de estabilización y finalmente una de disminución de la misma. Como consecuencia, si se quiere acelerar el proceso, lo que hay que hacer es facilitar en lo posible la libre movilidad de los factores. Esto tiene dimensiones físicas (desarrollar la malla de medios de transporte, etc.), e institucionales (desarrollar el sistema financiero, la organización de las empresas y el sistema de información en general, etc.).12/ Esta problemática está abiertamente marcada por las concepciones neoclásicas de los procesos sociales.

/Sin salir

Sin salir de la misma problemática, puede en cambio postularse un tipo de propuestas relativamente diferentes. Bastará con apoyarse ahora en la versión menos optimista sobre la eficacia de los mecanismos de ajuste automático del sistema de mercado que sostienen autores como Myrdal: la causación circular acumulativa que, lejos de tender al equilibrio, alejaría cada vez más de él. Cuando específicamente estamos centrados en las desigualdades interregionales como manifestaciones de desequilibrio, el núcleo del análisis sigue siendo el de la movilidad espacial de los recursos, sólo que, ante la nueva hipótesis de tendencia, las propuestas son diversas: deben canalizarse exógenamente al mecanismo del mercado ciertos flujos de recursos hasta que se logre el equilibrio buscado y entonces el mecanismo pueda funcionar sin problemas. Es decir, deben crearse obstáculos artificales temporarios que sin embargo respetarían las leyes de funcionamiento del mercado (de la misma manera que, en el proceso de trabajo, el hombre respeta y utiliza las leyes de la naturaleza). La primera causa de que un mecanismo "tan perfecto" haya dado lugar a estos problemas se encontraría en los accidentes históricos y goegráficos por los cuales todo comenzó ya fuera de la posición de equilibrio (y como éste es inestable ...).

En lo que hace a las contribuciones específicas de vertiente Keynesiana o neokeynesiana, su pobreza reconocida nos exime de exponerlas aquí por su escasa relevancia. En todo caso, su aplicación más feliz es la lograda al combinarse con elementos neoclásicos en el diseño de la "teoría de los polos de desarrollo".

En cualquier caso, áun si una crítica formal o una basada en consideraciones empíricas tiende a descalificar este marco teórico como base eficaz para la acción del Estado en el ámbito regional en América Latina, no cabe duda de que persiste el efecto "organizador de las ideas" del sistema categorial que contiene. Así, aún sin saberlo, se puede estar pensando a la neoclásica o a la Keynesiana, en tanto se organicen investigaciones o se diseñen políticas

/implícitamente orientadas

implícitamente orientadas por ese modo de visualizar el objeto de estudio. ¿Qué efectos tienen estas concepciones sobre la manera de encarar la problemática regional en los procesos de investigación empírica y de planificación en América Latina? Veamos.

d) La capacidad analítica y como guía para la acción de estas teorías

Esta manera de encarar el trabajo teórico suele ir acompañada de una concepción acerca de "lo metodológico", como algo separado, más allá de la teoría misma, en lo que hace a la vigilancia del proceder científico, y como algo más acá, instrumental, en lo que hace a las técnicas o a los a veces llamados "métodos" de análisis. Si revisamos críticamente la postulación de una metodología que funcione como metaciencia general, y la idea de que los instrumentos son independientes de las teorías y que pueden ser aplicados por una u otra concpeción, advertimos que teoría y método son inseparables. El método está implicado en la concepción teórica de los fenómenos que queremos investigar, y, por lo tanto, el adoptar una dada postura teórica dá lugar inmediatamente a un correspondiente método de análisis. La cuestión no termina allí, pues la concepción teórica no sólo condiciona el método de aproximación a los fenómenos por la vía del conocimiento, sino que también determina las vías de acción que pueden entrar en el campo de "lo viable", la identificación de los "problemas" que deben resolverse y, en buena medida, los juicios de valor que se realizan sobre las situaciones consideradas.13/

Un claro ejemplo de las consecuencias de organizar una investigación empírica sobre la base de estas teorías es el que se da cuando un investigador honesto advierte que los supuestos de la teoría, que pretende ser exacta, no se cumplen. Así al encontrar que la teoría no le sirve para explicar una configuración espacial concreta, apela al recurso de "especificar las condiciones". Con esto usualmente cae en el particularismo, que niega toda posibilidad de abstracción y, por tanto, de determinación de leyes generales, volviendo así al

/estado de

estado de las ideas previo incluso a las contribuciones de Alfred Weber, de Lösch y de Christaller, que justamente intentaban rebelarse contra esas concepciones.14/

Otro ejemplo es el que se da cuando un investigador, provisto de valores de equidad social y que desea "atenerse a los hechos" investiga, como mecanismo principal de la subordinación de "unas regiones a otras" la estructura de precios que va desde los productos regionales, pasando por una cadena de intermediarios, hasta el consumidor, y encuentra que hay una "injusta" distribución del valor entre quienes están insertos en las diversas posiciones de la circulación y los "productores". Según ese enfoque, la injusticia social expresada regionalmente se resolvería mediante la manipulación de precios de los productos regionales por el Gobierno, o rompiendo con ciertas estructuras de comercialización. Sin dejar estos factores de ser reales, el error consiste en el reduccionismo ya mencionado a la esfera de la circulación, sin penetrar en el análisis de las distintas formas sociales de producción, de su funcionalidad para el modo de producción imperante, de las condiciones de su reproducción, de la renta capitalista y de los mecanismos de apropiación de la misma.15/

Un efecto subjetivo que produce este tipo de teorías por su modalidad metodológica es que, al modelizarse e incluso computarse las variables y relaciones consideradas, al construírse complejos sistemas de ecuaciones o gráficos que postulan relaciones de determinado tipo entre las variables, se da una imagen de exactitud y de cuantificabilidad que les brinda un manto de cientificidad. Como, además, estas estrcuturas formales, por el propio desarrollo relativamente autónomo de los trabajos académicos, se van haciendo más y más complejas, el efecto (y el respeto del público) se magnifica. Como no se dispone de datos para implementar estos modelos, se recurre a los juegos de simulación para reforzar la idea de que, después de todo, es viable aprehender la realidad con estas formas. Esto sienta claramente las bases para que un planificador formado en esta escuela,

/cuando se

cuando se enfrenta a la situación de elaborar un plan, pueda terminar concluyendo que no es posible modificar la realidad por falta de datos. Así, la lucha por la equidad social o por el desarrollo de las fuerzas productivas de una sociedad puede trastocarse en la lucha por obtener fondos para recolectar o elaborar datos.16/

Veamos por ejemplo, cómo una mente habituada a pensar en estos términos plantearía la cuestión de lograr el crecimiento de regiones postergadas: las actividades se localizan de acuerdo a los comportamientos de los agentes de producción (empresarios privados), y estos regulan sus decisiones según ciertas funciones objetivo que tienen parámetros manipulables por el sector público. Entonces, si las localizaciones están dirigiéndose a zonas no deseadas según los objetivos que se impone el plan, y dejan postergadas zonas que se quiere desarrollar, habrá que cambiar los parámetros de los algoritmos privados. Mediante una adecuada política de precios, de construcción de obras públicas, etc., se deberá inducir a los empresarios a localizarse donde el plan se propone.

Esto implica, en principio, respetar la estructura económica vigente, al mantenerse intocado el sistema institucional. El principal problema que se presenta a la implementación de estas concepciones es que, para diseñar una política que a su vez sea óptima (lograr los objetivos con el mínimo uso de recursos o instrumentos públicos), se requiere una masa de información de la que no se dispone. No sólo no se conocen con exactitud los algoritmos con los cuales los empresarios toman sus decisiones (plazos, tipos de determinaciones, etc.),17/ sino que ni siquiera se conocen los precios o los costos de los productos y ni qué decir las técnicas utilizadas o a utilizar en la producción futura. Esta falta de información, resultado de la naturaleza del mismo sistema social, se convierte en una restricción que - al partir de la idea de que los modelos permitirían modificar la realidad al fundamentar políticas adecuadas -, puede pasar a ocupar, en la mente de los planificadores,

/el lugar

el lugar del principal obstáculo a la resolución de los problemas. Para salir del paso se recurre entonces al método de la planificación a ciegas. Si no se sabe qué incentivos o acciones conducirían a una reorientación de actividades específicas a regiones epecíficas, entonces bien vale usar todo el arsenal de instrumentos disponibles para cualquier tipo de actividad, pues en el peor de los casos se estará incurriendo en algunos costos adicionales de la política. Cuando, aún adoptada esta actitud, se logran magros o nulos resultados, o se termina por advertir que sólo se ha logrado incrementar los márgenes de beneficio de empresas que de todas maneras hubieran localizado su aparato productivo en tales regiones, la excusa de la falta de datos, como causa de la inefectividad de la planificación, pierde todo su peso.

Si el ánfasis se pone no tanto en la manipulación paramétrica como en la acción directa de agencias del Estado supliendo a los agentes privados - sin por esto transformar la naturaleza del sistema (cuando por ejemplo, se organizan empresas públicas en sectores o regiones no atractivos para el capital privado) -, la restricción principal aparecerá como una incapacidad del Estado para financiar tales aventuras con autonomía efectiva respecto a los requerimientos del proceso de acumulación del capital en general y, en particular, de ciertas fracciones del capital nacional o internacional. Parece difícil que el Estado de un país capitalista dependiente pueda desarrollar regiones atrasadas más allá de los dictados de la coyuntura del proceso de acumulación a escala mundial. De hecho es importante recalcar que las teorías de la localización no incluyen un capítulo dedicado a caracterizar el comportamiento del sector público. Esto puede interpretarse como coherente con una visión basada en el capitalismo competitivo, o simplemente como derivado de la concepción de que - de una u otra manera- las acciones del sector público están dictadas por las mismas leyes que las del

/sector privado

sector privado (a pesar de la cortina de humo que produce la contínua discusión entre quienes son genéricamente partidarios de la intervención del Estado y quienes la consideran perniciosa, ineficiente, etc.).

Aunque las teorías mencionadas - tanto en sus versiones generales como en sus aplicaciones a los problemas de localización o del desarrollo regional - no hacen de la estrategia un objeto de estudio, implican un concepto posible de estrategia. En otros, términos, no se trata de tener, por un lado, una teoría de ciertos procesos sociales y a ésta combinarla con una u otra concepción de lo que una estrategia significa. Por el contrario, dada una teoría o una visión de la sociedad y del mundo, y planteada la posibilidad de obtener ciertos resultados deseados a partir de acciones orientadas, las concepciones estratégicas estarán, en la forma y en el contenido esencial, determinadas por dichas teorías o visiones. Así, si se tiene una concepción del mundo como todo armónico, escaparán a la visualización las contradicciones estructurales, y los conflictos y antagonismos que de ellas se derivan. La cuestión del poder será tangencial en las referencias al mundo real y por lo tanto la política y lo político quedarán fuera del análisis.

Tanto más evidente es este resultado cuando se parte de una teoría economicista de los fenómenos sobre los cuales se intenta intervenir. Las teorías a las que venimos haciendo referencia son teorías sobre los mecanismos de mercado y sobre la determinación de algunas variables económicas. Digamos que estas variables adoptan en algunos casos valores que no coinciden con ciertos standards deseados, y que se plantea como objetivo lograr tales niveles o al menos aproximarse a ellos. Cuando en el momento de diseñar un plan de acción, se plantea la posibilidad de pensar en términos "estratégicos" en qué consistirá la concepción de estrategia? El problema es visualizado como de enfrentamiento a un mecanismo ya dado, cuyas leyes son naturales e independientes de las acciones

/del estratega.

del estratega. Tal mecanismo puede ser visto como un todo armónico que guarda balances cuantitativos internos sin por eso negar la posibilidad de movimiento y cambio (siempre dentro del dado mecanismo y sus principios de regulación). Si las posibilidades de acción se consideran limitadas a estimular exteriormente (provocar shocks paramétricos) al sistema, entonces se estará en la concepción de la estrategia como un juego, donde el elemento de incertidumbre resulta de que no se controlan todos los parámetros. Por lo tanto, aunque se conozca al dedillo el funcionamiento interno del mecanismo, no se puede prever con certeza sus reacciones a cada uno de los estímulos (salvo en el caso ilusorio del "ceteris paribus"). Desconocidas las leyes que regulan las variaciones de los demás parámetros, no queda más alternativa que plantear su influencia como estocástica y confiar en que, en un arduo proceso de aprendizaje, se irán estimando probabilidades y rectificando la estrategia hasta llegar a aproximar las variables de interés a los objetivos deseados. Se trata, entonces, de una estrategia contra "la naturaleza", "el medio", o "el mecanismo" que podrían llegar a ser denominados eufemísticamente "el enemigo", y el único conflicto en juego es el derivado de la diferencia entre los valores adoptados y los deseados para las variables relevantes. Si, en cambio, se considera que el mecanismo mismo está sujeto a modificaciones en tanto está aún "en formación", y se considera posible no sólo intervenir paramétricamente, sino incluso agregar una pieza por aquí, reubicar otra por allá, etc. (pero siempre dentro de las reglas del juego que implican las leyes generales de la mecánica pertinente), simplemente el juego se hará más variado y las variantes estratégicas, por consiguiente, más complejas y menos predecibles, aunque con más posibilidades abiertas para lograr los objetivos. Se podrá, así, pensar en colocar alguna pieza en zonas periféricas del mecanismo, que, conectadas con el motor central, impartan algún movimiento a dichas zonas (los polos de crecimiento?).

/Si en

Si en la observación de los fenómenos se advierte que el mecanismo se modifica estructuralmente en su propio proceso de funcionamiento, esto resultará "antinatural", pues la idea de evolución en este sentido escapa a la concepción mecanicista. Para esta concepción nunca puede resultar comprensible la proposición de que, contradictoriamente, el proceso competitivo crea el oligopolio y el monopolio. En todo caso, admitiendo la existencia de estas formas degeneradas, harán tipologías, morfologías o fenomenologías, pero las leyes de esa transformación quedarán fuera del análisis por los mismos supuestos de partida.18/

En cualquier caso, la estrategia no estará orientada a romper con la supuesta armonía del todo, sino a moverse dentro de esa misma armonía para producir resultados diversos. La "destrucción del enemigo" jamás entraría en el campo de posibilidades de esta "guerra-juego", con lo cual la guerra se convierte en un juego en el doble sentido de que se reduce la estrategia a sus determinaciones formales (de juego, en el sentido expresado al comienzo de esta ponencia), y de que todo el procedimiento es un "juego", puesto que efectivamente no hay guerra, dado que el enemigo lo es sólo en sentido figurado (en realidad, reducido al elemento de incertidumbre).

En lo que hace al sujeto de la estrategia (y de la guerra), coherentemente con todas las falencias anteriores, aparece mistificado, como fuera del mundo o naturaleza sobre la cual pretende intervenir. El planificador es representante de nadie y de todos. El bienestar general (o la función de bienestar agregada) determinará su objetivo. Su fuerza será la de la razón, ya que poder político no tiene. Es, a lo sumo, un racionalizador o mediador (ver los primeros trabajos de Walter Isard cuando incursionó en la teoría de los juegos). Ni el planificador, ni el Estado para el cual se supone que trabaja, son objeto de estudio de estas teorías. Se estudian las leyes del mecanismo sobre el cual opera autónoma (exógenamente) el "Estado", pero no se estudian las leyes de

/conformación y

conformación y funcionamiento efectivo del Estado mismo. Es interesante ver que lo político es muchas veces dejado fuera del análisis bajo el pretexto de que "para eso hay especialidades" y, después de todo, "somos economistas", "planificadores", o lo que fuera. Pero, dónde se pone el elemento político? Ni siquiera en manos de los cientistas políticos, con lo cual se estaría aceptando una dudosa fragmentación analítica de los fenómenos sociales, pero cabría la posibilidad de la posterior integración en la interdisciplina. Se les otorga directamente a "los políticos", con lo cual se renuncia evidentemente a poner las cuestiones del poder, del conflicto, del antagonismo, de la guerra y por tanto de la estrategia en sentido sustantivo, en la mesa de examen científico. Esto es tan absurdo como dejar el análisis de las determinaciones económicas de los fenómenos sociales en manos de los capitalistas, o de los productores y consumidores.

Si, como se concluyó en un seminario internacional realizado recientemente: "La cuestión regional se refiere al desarrolllo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados", y "es, por lo tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma",19/ entonces, como cuestión social y como cuestión de conformación del Estado Nacional, implica múltiples determinaciones, de las cuales las económicas son sólo una parte (por otra parte muy mal representadas por el análisis neoclásico o keynesiano). En tanto nos referimos a un fenómeno real sobre el cual queremos intervenir, no podemos quedarnos en el momento analítico de estudio de algunas de sus determinaciones y sobre esa base fundar una estrategia eficaz. Los problemas del desarrollo regional desigual son contradicciones reales, que resultan de procesos objetivos pero en los cuales intervienen elementos subjetivos, agentes, grupos, clases, cuya subjetividad

/es también

es también parte de la situación de conjunto. Los objetivos del desarrollo regional deben ser especificados y asumidos por algún sujeto social. Suponer que el enemigo es "la naturaleza" es suponer que no existen sujetos o agentes con otros planes e intereses contrapuestos, con estrategias y tácticas propias, y con fuerzas propias acumuladas. Aún cuando deban determinarse científicamente las leyes objetivas de funcionamiento del sistema social, de lo que se trata no es sólo de conocer, sino de transformar la situación actual y sus tendencias, y esto implica siempre acciones de resultado conflictivos para distintos sectores. Los objetivos no pueden asumirse como de la sociedad en general, aunque supuestamente se tenga in mente a las grandes masas de la población, pues estamos refiriéndonos a una sociedad tramada con relaciones antagónicas abiertas o en desarrollo. Por tanto, debemos explicar en nombre de qué sector o sectores y en contra de qué intereses se encara la cuestión regional y, sobre la base de un conocimiento científico de los principios que rigen esta cuestión diseñar una estrategia de guerra para imponer nuestros objetivos. Si la lucha se plantea en nombre de una dada fracción de la burguesía, o del interés genérico del desarrollo capitalista (como cuando se plantea una estrategia de "modernización"), o, en cambio, en nombre de las masas o de una capa del campesinado o del proletariado, no puede esperarse que la estrategia sea la misma, pues ni los objetivos, ni los medios materiales, ni las formas de organización de fuerzas y de lucha, lo serán. La planificación en general y la regional en particular, están plagadas, en nuestros países, de intentos de definir idealmente sus objetivos, en nombre de una sociedad y unos valores abstractos. Las estrategias diseñadas sobre esta base están destinadas al fracaso en cuanto el propio discuros implica el desconocimiento de los procesos reales y su carácter antagónico, el desconocimiento de los verdaderos sujetos del proceso social, que es un proceso de lucha y de alianzas y no de armonía natural. Salvo, claro está, que tras

/el título

el título de "estrategias nacionales de desarrollo regional" esté otro contenido: "estrategias destinadas a la fracción hegemónica de las clases dominantes para el adecuado tratamiento de las contradicciones interburguesas y con sectores populares, con expresión regional". Este, debemos aclarar, no creemos que sea el sentido que voluntariamente quieran darle quienes se dedican a esta rama de la planificación. Sin embargo, el adoptar las teorías dominantes en el campo, como "las" teorías científicas de los procesos de organización territorial, conlleva la posibilidad de caer en esa posición sin proponérselo.

## 3. Las condiciones de una teoría científica de los procesos relativos a la organización territorial

Creemos que en el momento actual el sistema neoclásico-keynesiano de pensamiento está siendo cuestionado por los mismos planificadores como paradigma teórico válido para encarar la problemática regional. Este cuestionamiento puede resultar directamente de la constatación de su inutilidad cada vez que se loaplica para intentar enfrentar cuestiones regionales y fundar, sobre esa base, diganósticos, políticas estrategias. El peligro que esta manera pragmática de rechazar el mencionado sistema conlleva, es que se rechace, junto con él, el rol de la teoría en general, sobre todo cuando durante muchos años tal sistema ha sido presentado como "la" respuesta teórica a los problemas regionales. Por otra parte, si bien la práctica técnica puede permitir apreciar descarnadamente la ineficacia de tales esquemas, es difícil construir sobre la misma un sistema alternativo de organización de las ideas y de la acción misma. Es precios, pues, realizar la crítica del sistema dominante desde un sistema teórico alternativo. De hecho, al intentar destacar algunos de los principales problemas de estas teorías, está implícito un punto de vista alternativo, que queremos

/ahora comenzar

ahora comenzar a explicitar. En lo que hace a la cuestión de la concepción del espacio, problema de dimensiones ontológicas pero que tiene repercusiones sobre la manera de elaborar las teorías, creemos que una teoría que no caiga ni en el formalismo geométrico ni en la cosificación del espacio (prácticamente igualándolo a la materia), debería apoyarse en la siguiente concepción: El espacio no es cosa, ni forma, sino categoría (condición de existencia) de lo físico. No existe fuera de las cosas y procesos naturales de los cuales es dimensión. Es constitutivo de las cosas, pero no receptáculo, continente vacío, de las mismas. La espacialidad de los objetos y los procesos físicos y biológicos sólo puede aprehenderse a partir del conocimiento de las leyes que los regulan. A su vez, estas leyes no pueden expresarse (esto es sobre todo claro en el campo de la física) sin hacer explícita referencia a los momentos de la espacialidad, por el carácter constitutivo del espacio respecto a los mencionados objetos. En cambio, en lo que hace a los procesos y objetos sociales, el espacio no es categoría en el mismo sentido, y su relación con lo social se plantea como indirecta, en tanto los procesos y relaciones sociales sólo se efectivizan sobre la base de soportes materiales de existencia física (los individuos o los elementos naturales involucrados). El hecho de que puedan aprehenderse las leyes fundamentales que rigen un sistema social, sin incorporar el espacio como categoría, es una muestra de esta caracterización.20/ Sin embargo, en tanto nos interesan no sólo los aspectos esenciales de las relaciones y las leyes más generales, sino también (y principalmente) las relaciones particulares establecidas entre sujetos y objetos concretos, de existencia no sólo social sino también física, la cuestión de la espacialidad (indirecta) de lo social cobra vigencia. El tratamiento de la espacialidad de los procesos sociales no se resuelve creando múltiples términos, como "espacio económico", "espacio político", "distancia social", "espacio simbólico", etc., etc. La

/cuestión se

cuestión se nos antoja mucho más simple. Se trata de establecer, partiendo de una teoría adecuada de los procesos sociales y de su legalidad espcífica, cuál es la relación que se da entre dichos procesos y las formas espaciales discernibles que resultan de la localización, o del movimiento relativo, de sus soportes físicos. El análisis permitirá establecer si existen principios generales que vinculan ciertas relaciones sociales con ciertas formas espaciales, a partir de criterios de eficacia, de necesidad, o de posibilidad. La racionalidad, funcionalidad o necesidad de determinadas configuraciones espaciales, será establecida a partir de una teoría de los procesos sociales de cuyos soportes son forma. Por supuesto que, si partimos de una concepción no armonicista de los sistema sociales, podremos también encontrar contradicciones entre determinadas configuraciones territoriales, producto de procesos históricos, y las estructuras sociales vigentes, o inclusive entre las formas espaciales que una estructura actual está generando y sus mismos requerimientos objetivos, pero esto mismo será materia de explicación. Las configuraciones territoriales concretas de objetos de significación social serán analizadas a partir de las diversas espacialidades involucradas. La organización territorial de la producción, circulación material y consumo de una determinada cosa-mercancía, por ejemplo, no deja de estar sujeta a su espacialidad física, en el sentido de que, como objeto físico, su localización y sus desplazamientos están sujetos a leyes físicas - por ejemplo, su desplazamiento territorial exige un gasto de energía, está limitado por la configuración territorial de otros objetos físicos, que actúan obstaculizando (topografía) o facilitando (canales de transporte) su desplazamiento. Sin embargo, no le atañe la espacialidad física en el sentido de que su posición relativa y sus desplazamientos respecto de otras mercancías u objetos físicos en general esté regulada por los principios de la gravitación universal, como algunos modelistas han llegado a suponer absurdamente.

/Dentro de

Dentro de los límites a la localización, a la posición relativa, al desplazamiento, todo ello impuesto por su naturaleza física, actúa otro tipo de espacialidad, en tanto la mercancía es objeto social, regulado por leyes de la producción capitalista. Aunque físicamente podría desplazarse en un radio prácticamente ilimitado sobre la superficie terrestre (salvo limitaciones naturales como su perecibilidad, etc.), en cuanto objeto económico sus posibilidades de desplazamiento están limitadas adicionalmente por otro tipo de leyes. Así, podemos comenzar a encontrar una relación entre las leyes que regulan la producción y circulación de mercancías, y las configuraciones espaciales de los lugares de producción, de los ámbitos de circulación material (relación entre los lugares de producción, y los de consumo), etc. De la misma manera, como objeto de propiedad jurídica, la mercancía puede estar limitada en su desplazamiento y localización por las leyes de tipo jurídico que limitan el radio de acción de sus poseedores. Por ejemplo, la prohibición de exportar o de importar determinadas mercancías, establecida por el poder estatal, puede limitar adicionalmente la espacialidad global de la mercancía. ¿Será necesario seguir ilustrando con otros ejemplos - para incorporar otras dimensiones, como la política o la cultural, u otros objetos, como los mismos individuos insertos en las relaciones sociales - para demostrar que la espacialidad de las relaciones sociales es indirecta, a través de la espacialidad de los sujetos y objetos-soporte de dichas relaciones, y que esta espacialidad sólo puede descifrarse a partir de un conocimiento científico de las leyes sociales mismas? (Decimos "a partir de", para expresar que el análisis de las formas espaciales no se halla siempre-ya-contenido en las teorías sociales, sino que debe incorporarse como objeto específico de análisis a la problemática social). Esta concepción implica asimismo que la concretización de las estructuras sociales, la particularización de las relaciones entre agentes y entre éstos y los

/elementos naturales

elementos naturales (mediados socialmente) está en parte condicionada por las configuraciones espaciales preexistentes de tales elementos, así como provoca modificaciones en las mismas. Si bien se pueden comprender las leyes del intercambio en un sistema capitalista sin ningún análisis espacial, para comprender cómo se estructuran los sistemas concretos de relaciones de intercambio puede ser indispensable incorporar al análisis las determinaciones territoriales.

En cualquier caso, la espacialidad aparece como resultante de las formas sociales más que como algo asocial, ahistórico, natural, neutral y previo a lo social. La expresión, crecientemente utilizada, "producción del espacio", apela a este sentido (aunque desde el punto de vista terminológico tal vez no sea la forma más adecuada, en cuanto una lectura superficial permitiría recaer en una substancialización del espacio).

En lo que hace a la posibilidad de considerar a la geometría como "ciencia del espacio", obviamente queda descartada en esta concepción, y, sin embargo, la geometría pasa a ocupar un lugar, como recurso formal-abstracto instrumental, para incorporar las determinaciones cuantitativas específicas de la espacialidad al discurso teórico o a las prácticas vinculadas a la problemática territorial.

Pero si existen efectivamente diferencias en cuanto a la concepción del espacio respecto a las teorías dominantes, éstas resultan cuestiones derivadas de las diferencias más fundamentales respecto a la concepción de los procesos sociales, de la totalidad social.

Algunas de estas diferencias son también de tipo ontológico. Así, pensamos que no puede ya aceptarse una equiparación del estatuto de las categorías propias del ser social con el de las categorías de lo natural. Mientras que éstas son concebidas como universales, ahistóricas, las primeras deben ser consideradas como históricamente determinadas. No se puede ya pensar (o implícitamente suponer) que las categorías de ganancia, precio, salario, o el comportamiento

/maximizador, son

maximizador, son características inmanentes a lo humano y por tanto adecuadas para cualquier forma social!! Las teorías neoclásicas eternizan las categorías propias de un sistema mercantil capitalista, no sólo al pretender extenderlas a cualquier situación social e incluso a nuestro viejo amigo Robinson Crusoe, sino también al no considerar como objeto de estudio los fundamentos mismos del capitalismo, su génesis, y sus perspectivas históricamente acotadas en la historia de la humanidad. Por otra parte, no es que efectivamente realicen una elaborada teoría del régimen capitalista y simplemente ignoren otras formas de organización social, no sólo del pasado sino actualmente existentes, sino que, al realizar una abstracción de los "elementos institucionales" y concentrarse en generalidades pretendidamente comunes a cualquier sistema (la asignación óptima de recursos limitados a fines múltiples, etc., etc.) no pueden determinar las leyes del propio sistema capitalista, ni siquiera captar las determinaciones esenciales del comportamiento de sus agentes.

En el mismo orden de cosas, tales teorías están impregnadas de una hipótesis también ontológica: la armonía, el equilibrio, es la norma. La pugna, el desequilibrio, son situaciones patológicas externamente determinadas y siempre transitorias. Por tanto, no pueden apreciar a esta sociedad como una sociedad donde las contradicciones no sólo existen, sino que además su contínua resolución produce el movimiento mismo del sistema, en un proceso que efectivamente puede visualizarse como de desarrollo de dichas contradicciones. Aceptar la contradicción como característica estructural, ya sería un punto de partida importante. Pero, adicionalmente el análisis de las contradicciones del sistema capitalista implica admitir que hay distintos tipos de contradicciones, algunas de las cuales son antagónicas, y que no pueden resolverse dentro del mismo sistema del cual son constitutivas. El análisis objetivo de la expresión de estas contradicciones: conflictos, pugnas entre sectores sociales - definidos

justamente a

justamente a partir de su posición en la trama de contradicciones - es requisito indispensable para no recaer en una visión apologética del sistema imperante.

El proceso de producción deja de aparecer como un intercambio natural y adquiere su verdadera condición social al centrarse el análisis en las formas de socialización del trabajo humano y, en particular, en la forma capitalista. Las relaciones sociales establecidas en el proceso de producción ocupan un lugar central. Asimismo su naturaleza expoliadora, la relación de explotación (no en sentido moralista, sino como término científico que hace referencia a la apropiación de un valor no producido, por los mecanismos propios de la relación capitalista con el trabajo asalariado), deja de estar oculta en la aparente igualación del estatuto de los "n-factores" de la producción. La naturaleza antagónica de esta relación se convierte en una de las bases de la explicación de las leyes específicas que regulan el sistema capitalista, su desarrollo y sus posibilidades de perduración. Otras contradicciones, entre fracciones del capital, ocupan también un lugar importante en el nuevo discurso teórico, y son componente relevante de cualquier intento de comprender la problemática regional en una sociedad dominada por el modo capitalista de producción.

En lo que precede nos concentramos sobre relaciones de determinación predominantemente económica, para facilitar la comparación con las teorías dominantes, pero, sin duda, una teoría social que pretenda ser base para la explicación y para guiar la acción respecto a situaciones concretas y, por lo tanto, complejas, no puede reducirse a lo económico. Así, las relaciones de poder, los procesos políticos, las instituciones y organizaciones cuya especificidad es predominantemente política, no pueden quedar fuera del análisis. Pero tampoco se trata de desarrollar una teoría independiente de lo político y luego adosarla a la correspondiente teoría económica. Lo político

/debe verse

debe verse como presente en las prácticas concretas de los agentes sociales, en el seno de las instituciones aparentemente diversas. Así, en la fábrica, el despotismo del capitalista y sus representantes al imponer las condiciones del proceso de trabajo implica una relación de poder, una fuerza a la cual sólo puede oponerse otra fuerza de sentido contrario para frenar o moderar el impulso de la valorización del capital. Entonces, las formas que adopte el proceso de producción capitalista, sus ritmos, sus articulaciones, no serán vistos meramente como el resultado de los procesos de decisión de los agentes del capital, sino que deberán entenderse como resultado también de una lucha social, donde los trabajadores se van dando organizaciones y formas de contestación que también forman parte constitutiva pero contradictoria del capitalismo y de sus leyes de desarrollo. Por supuesto que, además de este tipo de consideraciones, el análisis de los aparatos del Estado capitalista, su conformación sobre la trama de intereses contradictorios de las diversas frracciones de las clases dominantes y de la necesidad de lograr consensos y alianzas - cuya dinámica no puede deducirse de la mera coyuntura económica y menos de la estructura correspondiente -, son objeto obligado de estudio para esta concepción que no reduce lo social a lo económico. Los sistemas ideológicos, las diversas maneras en que se da una ideología reactiva que contribuye a mantener el status quo así como las ideologías activas que impulsan el desarrollo social deben asimismo ser incluidas en el análisis y en la consideración de las alternativas estratégicas.

En resumen, dada la imposibilidad de agotar aquí, o de meramente enunciar, todos los componentes de una teoría científica de la sociedad, para la cual estamos intentando discutir la viabilidad de una estrategia para el desarrollo regional, cabe señalar lo siguiente: no puede plantearse una estrategia eficaz para transformar aspectos regionales de una sociedad, sin desprenderse de los sistemas ideológicos reactivos - ocultadores del movimiento real de estas estructuras sociales y de sus verdaderas posibilidades -, que nos aparecen por

/detrás de

detrás de las teorías específicas dedicadas a lo territorial o regional (neoclásicas, keynesianas, funcionalistas, etc.). Por tanto, quede esto claro, no estamos haciendo una denuncia ideológica o moralista de un sistema social que consideramos injusto, sino afirmando que estas características expresadas y muchas otras, no pueden ignorarse en aras de un pretendido apoliticismo o de una neutralidad de la "asesoría racional" a los agentes involucrados en las relaciones sociales. Si nuestra postura puede interpretarse como "ideológica" o "política", será porque se la visualiza así desde otra posición ideológica o política. La estamos proponiendo simplemente como posición científica. En nada ayuda ocultar la existencia de piezas de la máquina que estamos estudiando por que están pintadas de amarillo o rojo indicando "peligro". Si sobre esa concepción negadora de la realidad pretendemos manejar efectivamente la máquina, las probabilidades de que nos trituremos la mano son muy altas.

Las "bases teóricas de la planificación regional en América Latina" han sido inadecuadas para captar la verdadera naturaleza de los procesos sobre los cuales se pretende intervenir. Y esto debe ser revisado, no cambiando éste o aquél supuesto en el modelo de localización, o sofisticando aún más la misma línea de pensamiento, o agregándole un capítulo político forjado en la misma filosofía, sino partiendo de su crítica, no para conservarla a ultranza, sino para refundar teóricamente este campo, aunque en el proceso quede poco del instrumental analítico y de las proposiciones concretas que han producido y, sin duda, nada del espíritu mistificador que infunden.

Qué decir, ahora de, la capacidad analítica del sistema alternativo y de sus posibilidades como guía para la acción?

Nuestras sociedades, donde se dan los "problemas regionales", no son "economías de mercado". Son sociedades complejas dominadas por el modo capitalista de producción, donde se dan otras formas articuladas de organización social, donde se estructuran procesos capitalistas de dominación que recurren a la figura de la democracia de

/tanto en

tanto en tanto, pero que, simultáneamente, se apoyan en mecanismos que se basan en las relaciones personales, en el cacicazgo, en el compadrazgo, en las diferencias étnicas, en cuanta condición pueda ser favorable a tal estructura de dominación. Son sociedades doblemente contradictorias por esta naturaleza combinada de relaciones sociales diversas. Por otra parte, su posición en el sistema capitalista mundial no es cuestión marginal. Una teoría que se concentre en el análisis de las leyes del capital en general, mal podría avanzar conocimiento eficaz sobre las situaciones particulares de nuestros diversos países sin incorporar las determinaciones derivadas de las relaciones internacionales o intercapitalistas a escala mundial.

Una teoría no es un cúmulo de conocimiento que contiene en sí mismo todas las explicaciones, todas las respuestas a las más diversas cuestiones prácticas. Si fuera así, sólo nos restaría desarrollarla deductivamente, exprimiéndole sus contenidos siempre-ya-dados. Una teoría (como el mismísimo Milton Friedmann admite en su Teoría de los Precios) es un sistema de categorías y conceptos que nos organizan el pensamiento respecto a los procesos reales, a las situaciones que debemos encarar en nuestras prácticas. Por lo tanto, lo que estamos proponiendo no es adoptar de una vez un conjunto dado de respuestas olvidadas o negadas por la ideología dominante, sino un procedimiento de ruptura y de recomienzo. Hay mucho por hacer. No se trata de cambiar de sistema teórico y por mera deducción ir produciendo proposiciones específicas relativas a nuestra cuestión regional. Por lo pronto, el cambio de sistema teórico implica reformular la problemática misma. Pero no de manera estática, definitiva, normativa, sino abriendo un nuevo juego de preguntas que el sistema dominante nos negaba el derecho a plantear o pensar siquiera. Comenzar así un proceso contínuo que debe, apoyándose en las nuevas hipótesis, dedicarse fundamentalmente a la realización de investigaciones sobre situaciones perticulares del pasado o del presente, sometiendo contínuamente a contrastación aquellas hipótesis y las que de ellas puedan

/derivarse. No

derivarse. No es cierto, como suele afirmarse, que el pensamiento neoclásico-keynesiano-funcionalista tenga "por lo menos" la virtud de tener sus manuales de técnicas de análisis, de métodos, y que la alternativa se limite a la denuncia, a la especulación y a la relectura de los grandes libros. Ser crítico implica serlo de la realidad, de las teorías dominantes, pero también de la propia teoría. El método no es algo desgajado y separable de la teoría. Un sistema categorial y conceptual es también un método. La manera en que se interpretan incluso los mismos datos cambia con el enfoque teórico, y eso es método. El tipo de datos que se requieren para producir conocimiento sobre situaciones concretas y, eventualmente ascender a proposiciones más generales depende del mismo sistema de conceptos que organiza la investigación. Nos han querido hacer creer que los métodos pueden tener un desarrollo independiente y neutral, y que simplemente los sistemas de pensamiento dominantes han ido acumulando un arsenal que es hoy el único disponible, y el único apropiado para leer los datos también disponibles. Así, si nos plantean que hagamos un diagnóstico de la estructura industrial de un país, nos parece que inevitablemente tendremos que implementar la técnica del análisis de insumo-producto, ya sea mediante la ingente aplicación de recursos a calcular los "verdaderos" coeficientes o mediante la cansadora elaboración de supuesto tras supuesto, para inventarlos. Sin duda que tal análisis puede dar luz sobre algunos aspectos de la estructura industrial, pero, desde el tipo de sectorización que se utiliza (basado en valores de uso o en tipo de procesos técnicos) hasta el tipo de relaciones que se consideran (compra-venta entre sectores), este recurso queda corto para aprehender los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (o no desarrollo) industrial de un país. No vale la pena entrar a discutir los supuestos de linealidad, etc., pues ello implica haber aceptado la problemática. Se trata, por ejemplo, de pensar si no sería mejor sectorizar (al menos adicionalmente) de otra manera:

/industria artesanal/

industria artesanal/industria fabril; capital nacional/capital extranjero; agricultura campesina/agricultura capitalista, etc.; o de investigar los mecanismos de apropiación de excedentes intra e intersectoriales. Nos preguntamos si no es fundamental identificar a los principales grupos de capital financiero que controlan las industrias, y analizar el peso y el sentido de la intervención del sector público, todo esto para analizar la compleja malla de relaciones económico-ideológico-políticas entre estos sectores. Se trata de establecer las contradicciones de intereses entre diversas fracciones del capital y con respecto a otras formas de producción. Analizar los conflictos entre la clase obrera y quienes controlan los medios de producción. Analizar la conformación interna de esa clase obrera y asociar los procesos de reorganización de la industria con los de reorganización de la fuerza de trabajo. Será que no tenemos instrumental técnico para encarar este tipo de cuestiones? Si estamos dispuestos a admitir la aplicación de los burdos coeficientes de localización o de los más burdos coeficientes de abastecimiento, sobre bases informativas que además son no confiables, por qué no podemos admitir la posibilidad de determinar grupos financieros a partir del análisis de los entrecruzamientos de los directorios de las principales sociedades anónimas? Si estamos dispuestos a trabajar con los datos censales, resultado de declaraciones que sabemos engañosas de los empresarios, por qué no realizar un análisis de los documentos y declaraciones de las diversas corporaciones empresarias y sindicales, para intentar establecer algunas de las contradicciones que los mismos agentes perciben como tales? La lista sería inagotable. Los instrumentos existen: se trata de plantearse las preguntas relevantes. Y ese es el rol de la teoría.

Se trata, básicamente, de no negar la naturaleza capitalista de estas sociedades. Pero esto no nos reduce a especular sobre las especificaciones espaciales de las leyes de la acumulación en el modo capitalista de producción, de la misma manera que la teoría económica

/espacial nos

espacial nos propone poner subíndices y superíndices a las variables neoclásicas puntuales, denotando ahora la posición espacial o el origen y destino de un flujo. La cuestión no es mecánica. Se trata de replantear la problemática regional a partir de una nueva tópica filosófica y teórica general.

Por lo pronto, partiendo del núcleo teórico conformado por una teoría de la reproducción del capital social - entendiendo como capital no una cosa sino una relación social y, por tanto, entendiendo por reproducción no solamente la de las condiciones materiales de la producción capitalista en el sentido usual, sino también la de las realciones sociales capitalistas -, se nos organiza un marco teórico-metodológico en el interior del cual nuevas cuestiones se incorporan como "temas pertinentes" y no son ya vistos como "cuestiones políticas ajenas al trabajo científico". Entre otras: el desarrollo regional desigual; la división territorial del trabajo; las transferencias inter-sectoriales-interregionales de excedentes; las tendencias de movilidad territorial-sectorial de la fuerza de trabajo y de la población en general; las contradicciones de intereses entre fracciones de las clases dominantes con base regional; las contradicciones entre oligarquías regionales y el desarrollo-integración del mercado y del sistema político nacional promovido por el gran capital; las contradicciones y formas de articulación entre las comunidades de producción campesina y la producción capitalista; los procesos de mercantilización del campesinado y de su incorporación al mercado de trabajo asalariado; las formas de intervención del Estado para asegurar las condiciones de la producción capitalista que el mismo capital no puede resolver, tanto en lo que a medios de producción y circulación material se refiere, como en lo atinente a la reproducción de la fuerza de trabajo urbana y rural; la cuestión de las alianzas de clases alrededor de reivindicaciones de consumo colectivo; la cuestión del regionalismo como ideología para el consenso; la relación entre las formas que adoptan las luchas sociales y las tendencias de localización del

/capital fijo;

capital fijo; el rol de la represión como "factor de localización"; la cuestión misma de por qué en determinadas coyunturas el Estado nacional asume la problemática regional como una cuestión prioritaria; la percepción de que la cuestión regional no es meramente reducible a los términos de la configuración territorial de la producción, la circulación y el consumo, sino que incluye la cuestión de la apropiación del territorio como condición no reproducible de la producción y a la generación de la renta como categoría (fundamental en algunos países) para comprender la evolución del proceso capitalista de acumulación nacional; las tendencias reales de localización del aparato productivo de las corporaciones mundiales orientadas por las necesidades de una lucha oligopólica en el seno de una crisis generalizada, y otras muchas.

Algunos ejemplos

Ante la misma situación real, dos teorías pueden producir interpretaciones muy distintas y sugerir vías de acción también diferentes.

En el documento presentado por Sergio Boisier a este seminario se transcriben algunos análisis efectuado para el ILPES (en: Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina, Documento CPRD-B/19, 1977). Tomemos un caso: el de Ciudad Guayana. Allí se expresa enfáticamente que su desarrollo fué "determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo". Sería, pues, un proyecto nacional, cuando en realidad se lo suele presentar como un proyecto regional. Esto no es así. Ha podido demostrarse fehacientemente 21/ que, si bien en su primera versión e intento de implementación fue un proyecto nacional destinado a substituir las importaciones de tubos de acero para los ductos que requería el sector petrolero, posteriormente, y a partir de un cambio de coyuntura política, se convirtió en un proyecto de ciertas fracciones del capital mundial (grupo Morgan, entre otros) y así fue implementado con la adquiescencia del Estado

/Nacional. Cuando

Nacional. Cuando excepcionalmente, se produce un caso en que la aparente decisión de un Estado Nacional de desarrollar zonas periféricas se cristaliza en impresionantes saltos en todos los indicadores, como es el caso de Ciudad Guayana en Venezuela, un análisis objetivo muestra, sin lugar a dudas, que una cosa es la apariencia y el discurso ideológico, y otra los procesos de organización territorial de las fuerzas productivas comandados por el capital a escala mundial. No es sólo cuestión de ver que muchos indicadores sociales muestran que Ciudad Guayana es una de las ciudades peor colocadas en lo que a las condiciones de vida de la población trabajadora se refiere; que no se ha generado la ocupación esperada; que la integración de la región está más orientada al mercado mundial que al nacional, etc., sino de destacar cómo puede interpretarse falsamente el fenómeno del crecimiento de Ciudad Guayana si no se lo ve desde la perspectiva del proceso de acumulación a escala mundial. Ciudad Guayana surge de los requerimientos de materias primas allí localizadas por parte de ciertas fracciones del capital más concentrado a nivel mundial. El proyecto es comandado desde tales necesidades, incluso abiertamente a través del diseño inicial, por organismos de crédito internacional. La necesidad mencionada es tan grande y la preponderancia de los intereses de las multinacionales sobre el interés nacional tan clara, que se establecen mecanismos ad-hoc por los cuales el proyecto puede ser manejado sin pasar por el control parlamentario (esto es visto por algunos planificadores, "frustrados" por la inacción de los políticos, como una virtud, pretendiendo extender este sistema de Corporaciones regionales autónomas a otras regiones y países). De paso sea dicho, este caso ilustra sobre el error de extrapolar tendencias (a veces ni siquiera bien estudiadas), y afirmar, por ejemplo, que el capital internacional propenderá crecientemente a la concentración de actividades en las principales ciudades de América Latina, mientras que, supuestamente, las burguesías nacionales

/tendrían intereses

tendrían intereses contrapuestos, dado que el desarrollo del mercado nacional es de su interés. Es tan falso asociar desarrollo del mercado nacional con desarrollo de las regiones periféricas, como *suponer que el proceso de acumulación de capitales internacionales* no puede interesarse en regiones agrícolas o en depósitos de minerales localizados excéntricamente. En una coyuntura mundial en que los mercados de materias primas están revolucionándose, seguir trabajando sobre esos supuestos es inaceptable. Como bien dice Marco Megrón,

> "No debe sorprender el que la organización del espacio venezolano siga insistiendo, en las vísperas del siglo XXI, en el patrón conformado ya a fines del siglo XVIII con, el mejor de los casos, modificaciones de carácter más bien marginal, motivadas por la eventual conveniencia de explotar recursos de localización periférica como es, justamente, el caso de Guayana." Y prosigue: "Nuestro planteamiento, sin embargo, es que ello no es de ninguna manera suficiente para conformar un modelo de desarrollo substancialmente diferente al actual; por el contrario, si las transformaciones se limitan a los simples cambios en la ocupación del territorio en función de las necesidades de la acumulación capitalista, difícilmente ocurrirá otra cosa que la extensión hacia nuevas áreas de los mismos fenómenos de marginación social y económica, caos urbano, deterioro ambiental y depredación de los recursos naturales que hasta hoy han venido caracterizando a la sociedad venezolana en su actual conformación espacial"22/.

Volviendo al documento citado más arriba, en el análisis del caso de Bolivia, se avanza respecto a lo que suele ser el "diagnóstico regional o espacial tipo", pues se hace referencia a condiciones sociales, de tipo étnico, etc. También hay referencias al proyecto económico global, cuando se dice:

> "La estrategia de desarrollo espacial y regional planteada en 1971 para el largo plazo, estaba enmarcada en la decisión global de superar rápidamente la fase de desarrollo hacia afuera y entrar en un proceso de desarrollo hacia adentro aprovechando el mercado potencial interno, que alcanza al 85 por ciento de la población ... desarrollo industrial ... capaz ... de posibilitar una más amplia distribución del ingreso."

/Pero finalmente

Pero finalmente se queda en proposiciones acerca de:

"la necesidad estratégica de lograr la integración de los subsistemas regionales en un todo nacional, eliminando las barreras sociales o culturales que las dificultan."

Qué entenderá el analista de los planes regionales comentados, bajo "eliminación de las barreras sociales o culturales"? Qué estrategia político-social tendrá en mente? Nada se dice. Finalmente, se termina refiriendo a los objetivos en términos espaciales prioritarios, es decir, ya no en términos de polos, sino de "ejes"; se plantean imágnes-objetivo espaciales, concluyéndose optimísticamente que "en el largo plazo, (las) zonas periféricas terminarán integrándose también al STF (Subsistema Territorial Fundamental)". Veamos por otro lado, que nos dice Alberto Federico sobre el caso boliviano, al referirse al "enfoque espacial como ideología".23/

"Para las clases dominantes que apostaron al desarrollo capitalista del oriente, desde 1969 se abrió otra oportunidad. Se trata del Acuerdo de Cartagena que les permitiría 'completar' los objetivos nunca plenamente alcanzados de promover una relativa industrialización, sin enfrentar grandes modificaciones estructurales en la economía interna. No se afirma su realidad y que sea viable concretarla, pero sí que a nivel ideológico ejerzan efectos como para cementar el bloque de poder para el actual período histórico y ayudar a subsumir los 'conflictos' de intereses regionales-locales."

"La forma ideológica que adquiere, en las etapas actuales, combina el desarrollismo con la vieja estrategia de la 'marcha hacia el oriente' y una cierta concepción superficial de adopción del 'modelo brasileño'. Consiste en asociarse para el 'despegue' con el capital monopólico extranjero, que ahora tendrá interés industrial en Bolivia, es decir, inducirlo a localizar algún aparato productivo en el territorio, ofreciéndole a cambio una puerta de entrada a mercados de los países andinos signatarios del acuerdo."

"Como era de prever, la noción desarrollista se complementa con la del desarrollo polarizado o mejor, de los polos de desarrollo. Esto ofrece la imagen de un 'regionalismo desarrollista' del cual, salvo excepciones, son simples variantes las estrategias de desarrollo regional producto de la administración iniciada en 1971."

/"El carácter

"El carácter tardío de este desarrollismo implica la producción de bienes sofisticados, la introducción de tecnologías muy avanzadas y la localización de nuevos enclaves (que son los denominados polos) en gran parte de los centros urbanos importantes que están dotados para ello, cuando no crear ciudades nuevas para alojar los enclaves que puedan apetecer los recursos no ubicuos. El resultado de un proceso de este corte con orientación hacia las exportaciones y empresas mixtas, no puede ser otra cosa que una mayor concentración del ingreso (y no sólo 'regional' como dicen algunos documentos oficiales), incremento de la deuda externa hasta niveles asfixiantes (pues sólo siete de los proyectos y programas previstos superan en conjunto los 2 100 millones de dólares de inversión en pocos años, sin contar con los apoyos de infraestructura económica y social requeridos) y de los saldos negativos de la balanza comercial como consecuencia de las importaciones de maquinarias y equipos, insumos y materias complementarias así como de otros bienes inducido por la estructura de la demanda de consumo personal actual y sus proyecciones."

"El 'regionalismo desarrollista' es una fantasía completa en los sectores dominantes pues parecen estar creyendo en la extensión de los efectos multiplicadores de la industrialización y de los polos, los que mágicamente empujarán transformaciones en el sector rural de la economía tradicional. Entienden que las relaciones sociales modernas de los enclaves, homogeneizarán el resto del espacio más o menos rápidamente. Esta nueva experiencia puede ser viable, según la misma imágen, en las nuevas condiciones externas del mercado andino y el control que actualmente se ejerce sobre los sectores populares, ésto es, ilusión ideológica sobre los campesinos y represión directa sobre los mineros y fabriles."

"La eficacia de esta ideología es que se presenta como beneficiosa para todos. Los miembros de las fuerzas armadas, por su fuerte vocación industrialista, y los grupos y fracciones regionales de la burguesía y capas medias, pues esperan lograr dividendos del impacto localizado de nuevas inversiones. Respecto de los productores agrarios y campesinos, por el carácter no 'disfuncional' que todavía registran sus relaciones en las formas precapitalistas con el resto de la sociedad. Ello implica la hipótesis ya enunciada de que el campseino se comporta en forma política no diferenciada y culturalmente ello es posible por la persistencia de formas ideológicas del pasado entre los quechuas, aymaras y cholos, que ahora son reinscritas a través de instituciones más modernas. Sin embargo, se han limitado pero no superado los conflictos. De ellos son testimonio las movilizaciones y levantamientos campesinos, como el de Cochabamba en 1974."

/Hemos abusado

Hemos abusado del lector con esta larga transcripción para ilustrar la riqueza de un análisis basado en un sistema de pensamiento no apologético, y posibilitar una comparación con lo expuesto sobre Bolivia en el documento citado.

Dentro de la misma concepción, de que la tópica correcta para interpretar los términos objetivos de la cuestión regional en América Latina es la del proceso de acumulación de capital, Wilson Cano concluye, con referencia al fenómeno observado en Brasil - de que mientras efectivamente San Pablo ha incrementado su participación en el total de la industria nacional de un 41% en 1939 a un 58% en 1970, por su parte la periferia ha ido incrementando su tasa de crecimiento industrial, de un 5.1% (1919-1939), pasando por un 6.2% (1939-1949) hasta un 7.2% (1949-1970):

> "A partir de la institución de una política de incentivos fiscales para una gran parte de la periferia nacional, se pasa a una etapa más avanzada de la integración nacional, o sea del capital: se regionaliza la articulación del capital al polo. Visto desde otro ángulo, se concilian los intereses del gran capital del polo con los intereses capitalistas regionales. La cuestión crucial, por lo tanto, es explicar las distintas intensidades y ritmos de desenvolvimiento capitalista regional, o sea: la desigualdad espacial del desenvolvimiento capitalista en el Brasil. Esto, en síntesis, significa demostrar que el liderazgo del desarrollo capitalista, una vez obtenido (antes de 1930) tendió a acentuarse por razones referidas, antes que nada, a la dinámica del propio polo. En otros términos: ese liderzago puede ser entendido por la creciente capacidad de acumulación del capital del polo, con una marcada introducción de progreso técnico y diversificación de su estructura productiva. Aún más: ese proceso de concentración industrial obedeció - según la buena doctrina - a la fría lógica capitalista de la localización industrial. Con la creciente expansión industrial del polo - que pasa a dirigir la acumulación a escala nacional - se fijan, en última instancia, los límites de la expansión del desarrollo periférico. Es decir: se bloquea la expansión industrial de otras regiones, en el sentido de que 'veda caminos ya recorridos'. O sea: la periferia no puede 'repetir' el proceso histórico de desarrollo de San Pablo. Al mismo tiempo, entretanto, no suprime la expansión industrial periférica, por el contrario, la

/estimula fuertemente,

estimula fuertemente, a través de la complementariedad polo-periferia, antes apenas en el ámbito de la agricultura periférica, hoy en la agricultura y también en el de la industria de las demás regiones."

Y prosigue:

"No se puede decir, por lo tanto, que no haya habido desarrollo capitalista en la periferia. Este se ha dado y continúa expandiéndose ... tanto así que subsiste hasta hoy, en la periferia, la doble subordinación del capital industrial y del comercial, éste concurriendo acentuadamente para la perpetuación de la estructura política, social y económica, destacándose perversamente la estructura fundiaria. Por otro lado, este desarrollo capitalista periférico acentúa aún más el carácter 'salvaje' del desarrollo del capitalismo brasileño: la desigualdad social aparece aún más cruda, justamente en la periferia. Conducir la lucha política contra un supuesto 'imperialismo paulista chupasangre' es, como mínimo, obscurecer el carácter de las desigualdades regionales y principalmente sociales, determinadas por el desarrollo del capitalismo brasileño. Crea, por otra parte, la falsa y equivocada impresión de que el problema consiste en un 'conflicto entre estados de la federación', pasible de solucionarse sin que sea necesario cambiar el carácter de la política económica y social global. Significa, más precisamente, no tener en cuenta el problema de la pobreza y de la miseria. Repito, no hay por qué blandir el arma contra la supuesta 'explotación' de San Pablo sobre la periferia; por el contrario, hacerlo contribuye solamente a la defensa de los intereses de las burguesías nacionales. Es necesario que se estudie lo obvio: los intereses de los asalariados de todo el Brasil deben ser solidarios, juntamente con los de los trabajadores rurales. En caso contrario, estaríamos aplicando, regionalmente, equivocadas tesis sobre el imperialismo mundial y acabaríamos diciendo el absurdo de que los obreros paulistas explotan a sus hermanos de la periferia ... ."24/

Los ejemplos podrían multiplicarse. Sólo queremos dejar claro: primero, que se está proponiendo refundar teóricamente la problemática regional en América Latina en base a los lineamientos indicados en esta ponencia; segundo, que seguir este camino no solamente no nos deja huérfanos de sistemas analíticos y metodológicos, sino que nos dá una sólida alternativa sobre la cual ya se está avanzando con la ayuda - o a pesar - de los planificadores. Lo apuntado hasta aquí

/se refiere

se refiere fundamentalmente a las condiciones de un conocimiento apropiado, de base científica, y a su necesidad para posibilitar cualquier intervención social eficaz en las cuestiones regionales. Pero esta redefinición no puede efectuarse sin modificar substancialmente el concepto de estrategia, a esto queremos referirnos ahora.

## 4. ¿Estrategia de quién y contra quién?

Partamos simplemente, para tener términos de referencia comunes en la discusión, de que el objetivo global es el desarrollo social de las regiones periféricas, o el de romper con el progresivo desarrollo social desigual, expresado también territorialmente, en nuestras sociedades. Nuestro enfoque nos indica que tal objetivo no puede lograrse con cambios marginales en las situaciones actuales, manteniendo las estructuras vigentes intocadas, y sin afectar los intereses de nadie. También nos indica que "desarrollo" puede significar varios modelos alternativos de cambio, que afectan diferencialmente a las diversas clases, fracciones y capas sociales del sistema. Que, por lo tanto, la elaboración e implementación de un proyecto de desarrollo regional efectivo deben ser, por naturaleza, de carácter contradictorio, y que cualquier variante provocará conflictos, algunos de tipo secundario, otros antagónicos. En cualquier caso, ciertas fuerzas sociales deberán apoyar el proyecto, otras se le opondrán. El desarrollo regional es, pues, una cuestión política.

Propongamos que el objetivo global asumido es contribuir a un desarrollo globalmente racional de las fuerzas productivas de un país, en un intento de reducir su dependencia, minimizando los efectos de marginación de amplios sectores de la población respecto de los procesos de producción, distribución y consumo, evitando la alineación y superexplotación de los sectores populares integrados a dichos procesos, y desarrollando la participación organizada y autónoma

/de tales

de tales sectores en la gestión social del sistema. Si nos proponemos diseñar una estrategia para lograr este objetivo desde la posición de planificadores, qué posibilidades tenemos de lograrlo? Salvo que sigamos pensando en intervenciones paramétricas externas a los procesos sociales, advertiremos que, dada la naturaleza conflictiva de tal objetivo, la estrategia deberá ser una anticipación de vías de acción fundamentalmente política dentro del sistema social. Así, el objetivo asumido implica que se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida social de amplias masas postergadas de la población, en contraposición con los intereses de diversos grupos de las clases dominantes que detentan un gran poder político y económico y el control de los principales aparatos del Estado. Por lo tanto, para el diseño de cualquier estrategia será necesario hacer un diagnóstico de las contradicciones en la estructura económica y en el sistema del poder político, de las fuerzas sociales exsitentes y pasibles de ser organizadas, de las instituciones y formas de organización social existentes, de las formas de lucha social actuales o posibles, históricamente determinadas. Todo esto es indispensable pues, a menos que se trate de otro plan más de biblioteca, sin fuerzas sociales organizadas apoyando el proyecto sería impensable su implementación, pues la vía de la razón pura no parece haber funcionado como "estrategia" en el pasado. Será necesario crear condiciones favorables para la puesta en marcha o aceleración de procesos sociales conducentes a los objetivos mencionados, estimulando y apoyando la organización de fuerzas que involucren a los beneficiarios del proyecto, a fin de imponer en el campo de batalla social las propuestas efectuadas. Habrá que establecer un sistema de alianzas, aprovechando las contradicciones que preñan el sistema, sumando fuerzas en pos de los objetivos fundamentales. Deberá pensarse políticamente desde el principio al fin. Como toda estrategia real, deberá dejar en claro quién es el sujeto de la misma, quiénes son los enemigos y quiénes

/los aliados.

los aliados. No habrá chance de pensar que el enemigo es la naturaleza o que el sujeto es la sociedad en general. Serán sectores económicos, formas del capital, otros Estados, organizaciones de fuerzas sociales adversas, todos con nombre y apellido. Desmistificar, romper velos ideológicos que bloquean la acción social, será parte relevante de las consideraciones estratégicas.

Pensar políticamente no equivale a "cambiar de deisciplina", o de profesión. Implica actuar científicamente, en primer lugar porque no se puede pensar políticamente en el vacío, so pena de generar un discurso puramente ideológico. Será a partir del análisis científico de las bases materiales y de la coyuntura política alrededor de la problemática regional como se podrá reconstruir la trama de contradicciones específicas sobre cuya base puede diseñarse una estrategia como tal. Pero, ¿Podrá pensarse políticamente desde la posición del planificador neutral? ¿Se podrá efectivamente, asumir un objetivo dado y proceder a implementarlo sea cual fuere su signo, sólo que esta vez haciéndolo bien, al no negar la verdadera naturaleza de lo social? O, por otro lado, será que lo que estamos propugnando es válido para una planificación de cualquier signo? Las políticas más reaccionarias pueden también quedar en los papeles si se diseñan estrategias ficticias contra la naturaleza, en lugar de hacerlo, como corresponde, contra los sectores populares que se oponen a las mismas. Esto es cierto, y no podemos evitar este subproducto de nuestros razonamientos, pues está allí, lo explicitemos o no. Pero el producto principal es otro: Existen hoy, en América Latina, en diversas instituciones, sujetos sociales que se plantean esta cuestión del desarrollo regional a partir de una definición implícita o explícita de objetivos "Progresistas". Su accionar está obstaculizado, entre otras cosas, por la mistificación teórica que ha predominado en el campo y por la concepción del planificador como "marginal" de los procesos políticos, como técnico asesor o como simple instrumento de las clases dominantes.

/Una conclusión

Una conclusión obvia de esta discusión es que no se trata de resolver esta contradicción existencial, elaborando pseudo-estrategias progresistas y esperando que alguien "con poder" las haga suyas.

El academicista, nacional o importado, podrá discordar o concordar con nuestras porposiciones respecto a la necesidad de revolucionar las bases teóricas de la planificación regional en América Latina, pero la discusión pierde sentido si no concordamos en el punto crucial de definir lo estratégico como referido a un modo de organizar la lucha social y, por lo tanto, como determinado políticamente. Y esto implica la necesidad de insertarse efectivamente en los procesos políticos, no como mentor o estratega, sino como parte de una fuerza social para la cual, la resolución de lo que en tantos seminarios hemos visualizado como "problemas regionales", no es cuestión de coeficientes sino de sobrevivencia cotidiana o desaparición. Hay muchas maneras de hacerlo, y ese no es nuestro tema aquí, pero no es despreciable un primer paso consistente en tomar conciencia de las dimensiones olvidadas de la cuestión regional. Creemos que, hacia esa conciencia, por diversos caminos - partiendo de marcos abiertamente contestatarios del sistema social vigente, o llevando al límite la problemática dominante a partir de un esfuerzo por enfrentar la realidad y no mistificarla - están convergiendo los intelectuales críticos en este campo.

## 5. Las estrategias alternativas en el contexto social latinoamericano

Cuáles son las condiciones más simples y abstractas de una estrategia efectiva?

Toda estrategia de desarrollo regional que se proponga como objetivo la transformación de situaciones sociales estará sujeta, en lo que hace a su eficacia, al grado de cumplimiento de dos condiciones. En primer lugar, que su diseño responda a una concepción adecuada a la

/verdadera naturaleza

verdadera naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los cuales pretende intervenir. En este sentido es invaluable la contribución de un análisis objetivo y científico de la realidad social en la cual se producen los problemas regionales que se pretende afrontar. En segundo lugar, que su implementación sea apoyada por fuerzas sociales organizadas que la hagan viable políticamente.

Una estrategia de desarrollo regional demarca un conjunto de vías de acción alternativas para un largo plazo, con lo cual deberá estar basada en consideraciones sobre las condiciones actuales y las tendencias estructurales de la sociedad. Sin embargo, durante ese largo plazo la coyuntura podrá cambiar en términos de algunas condiciones materiales básicas o de la composición y del balance de las fuerzas sociales, de sus formas de organización y de su expresión política. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo regional debe ser internamente flexible, distinguiendo entre los objetivos de largo plazo y los objetivos y formas de acción posibles en cada coyuntura particular.

Desde este punto de vista, aún con objetivos generales imilares, condiciones materiales y estructurales objetivamente distintas o caracterizaciones subjetivas diversas de una misma realidad, pueden sugerir líneas estratégicas también distintas, y aún una misma línea estratégica puede implicar formas de acción social muy diversas en distintas situaciones nacionales o en distintos momentos del desarrollo social de un mismo país. Esta es una primera fuente de diferenciación entre estrategias alternativas.

Son las estrategias de desarrollo regional atribución exclusiva de los Estados? Si es así, bajo que condiciones se desarrollan?

Los "problemas regionales" aparecen bajo muy diversas formas, pero básicamente hay cuatro tipos de situaciones a partir de las que generalmente esta problemática puede tomar cuerpo en un sistema capitalista:

/1. Cuando la

1. Cuando la organización territorial resultante de los procesos históricos genera dificultades crecientes al proceso de acumulación nacional o internacional.
2. Cuando dicha organización territorial produce situaciones graves de privación de las condiciones mínimas de subsistencia de importantes sectores sociales, localizados en regiones periféricas o en el interior de las grandes metrópolis ya sea por su marginación de los medios para una producción independiente, o del mercado de trabajo, o por estar afectados por una distribución del ingreso que les impide obtener un nivel considerado socialmente como mínimo.
3. Cuando por razones geopolíticas, la cuestión de la integración del Estado se manifiesta como una cuestión de mas firme integración de poblaciones periféricas al sistema nacional de control político.
4. Cuando el proceso de acumulación requiere el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en regiones periféricas y/o la integración de un mercado nacional ampliado.

Salvo en situaciones excepcionales de anticipación de estas condiciones, la problemática regional se asume como una cuestión de Estado cuando las mismas ya se han producido y desarrollado hasta el punto de manifestarse como situaciones conflictivas y como posible base de confrontaciones políticas o cuando provocan crisis sectoriales o generales al proceso de acumulación. Tales situaciones conflictivas surgen de que los denominados problemas regionales, en general, no afectan de manera uniforme a los diversos sectores sociales y a que generalmente lo que es problema para ciertos sectores constituye una ventaja para otros.

Sobre esta trama social contradictoria se hace imposible hablar de estrategias nacionales para el desarrollo regional sin especificar quién es el sujeto de tales estrategias. Surge entonces una segunda fuente de diferenciación de las estrategias alternativas para el desarrollo regional. Con distintos objetivos de largo plazo, con distintos medios de acción, con distintas fuerzas sociales respaldándolos,

/diversos grupos

diversos grupos económicos o diversos sectores sociales plantearán cursos de acción también diversos. Así, por ejemplo, el curso de acción propugnado por las compañías transnacionales de la agroindustria difícilmente coincidirá con el que corresponde al campesinado, a cuya modernización y articulación especializada al mercado aspiran las primeras. Así también, la "cuestión regional" será visualizada de muy distinta manera por las empresas industriales orientadas al mercado interno que por el capital comercializador de productos agrarios para la exportación. Y así siguiendo.

Por lo tanto, no existe una única estrategia óptima de desarrollo regional planteada para una sociedad abstracta sino que habrá predominancia de unas u otras estrategias en los planes del Estado en función de las condiciones estructurales y coyunturales socio-políticas. Sin embargo, dentro de esta diversidad, podemos caracterizar las estrategias de desarrollo regional adoptadas en los regímenes capitalistas de América Latina por ser estrategias que responden a los intereses directos de los grupos económicos dominantes y/o a las necesidades de legitimación de su posición en la estructura del poder político. Dado que es característica de todo Estado la de presentarse como representante de toda la sociedad, no debe extrañar que en las declaraciones de objetivos de las políticas regionales aparezcan expresadas también las reivindicaciones de intereses de los sectores populares, como ingrediente para el mantenimiento de un cierto nivel de consenso. Estos mecanismos ideológicos son también parte funcional de las estrategias para la dominación.

Por otra parte, las políticas del Estado no pueden verse como un sistema monolítico y predeterminado que responde punto por punto a un curso de acción prestablecido por un sector social. Más bien son el resultado de la confrontación de fuerzas sociales con diversas estrategias más o menos formalizadas, donde las políticas formuladas van respondiendo al juego de fuerzas coyunturalmente definido. En tal sentido, es posible encontrar situaciones en las cuales se implementan políticas parciales que responden a los objetivos de sectores

/sociales no

sociales no dominantes. Así la evolución de las políticas territoriales debe verse como resultante no sólo de un avance en el conocimiento o de cambios en las condiciones materiales internas o externas, sino también como resultado de la cambiante correlación de fuerzas de las clases sociales, de los diversos grupos económicos nacionales entre sí y de éstos con los intereses del capital internacional y de otros estados nacionales.

Tanto para fines interpretativos como de la práctica misma de la planificación, se requiere una concepción teórica que integre éstas relaciones. Un sistema teórico metodológico que deje fuera del análisis estas relaciones entre "lo político" y "las políticas" no sólo no podrá identificar y caracterizar las estrategias de desarrollo regional sino que impedirá una acción social eficazmente orientada. Por ello se hace necesario superar los paradigmas que han dominado este campo durante las últimas décadas.

En cuanto a las posibilidades para la acción dentro del Estado, que se derivan de esta visión de la problemática de la planificación regional en América Latina, pueden resumirse como sigue: si los objetivos declarados por los organismos encargados de la planificación regional apuntan en general a mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías sociales, una estrategia eficaz para su implementación sólo será posible sobre la base del apoyo de tales mayorías, organizadas como fuerza política autónoma (el paternalismo no es sustituto), habida cuenta de que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. Partiendo de la base de que tales objetivos pueden ser contradictorios con las estrategias del capital internacional o de otros Estados, una adecuada correlación de fuerzas alrededor de un proyecto nacional es otra condición necesaria en las actuales condiciones de dependencia de nuestros países. Esta condición no es contradictoria con la anterior sino que la implica.

/Por lo

Por lo tanto, las condiciones de viabilidad de estrategias con tal tipo de objetivos requieren hoy de cambios sustantivos en las condiciones políticas sociales de la mayoría de los países latinoamericanos para una completa implementación. Sin embargo, ante cambios coyunturales significativos pueden esperarse avances parciales dentro de una línea estratégica orientada a lograr un verdadero desarrollo social, línea que, en cualquier caso, requiere de una organización popular consciente que la impulse aprovechando las contradicciones del sistema imperante, en la certeza de que tal impulso sólo puede contribuir al desarrollo de las mismas contradicciones pero nunca a su superación dentro del mismo sistema.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

1/ Ver, por ejemplo: Karl Von Clausewitz: De la Guerra, Ed. Diógenes, México, 1973.

2/ En este texto utilizaremos los términos referidos a las formas espaciales de la siguiente manera: a) Configuración espacial: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie geométrica, estando los parámetros de tal distribución determinados en términos de la geometría adoptada (superficie plana euclideana, superficie esférica, red, etc.); b) configuración territorial: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie territorial concreta (definida en el sentido geográfico del término). Al desaparecer aquí los supuestos propios de un sistema geométrico axiomático, surge el problema de la transformación de los parámetros definidos en términos de un espacio ideal a las condiciones reales de la superficie de referencia, donde la geometría pierde sus posibilidades de constituirse en una pseudoteoría del espacio concreto para ocupar su lugar de recurso formal abstracto, indispensable para incorporar las determinaciones cuantitativas al discurso teórico; c) organización espacial: configuración espacial resultante de un "proceso", sea éste "con sujeto" (como en el caso de la localización de medios de producción y del sistema de flujos resultante de acuerdo a un plan diseñado por un agente del proceso económico) o "sin sujeto" (haciendo con esta expresión referencia a los procesos no planificados como tales, resultado de redes de relaciones en cuyo interior pueden estar operando planes parciales pero que en conjunto no pueden ser visualizados como planificados, como por ejemplo el caótico proceso de urbanización capitalista; a pesar de lo cual pueden establecerse leyes que regulan el desarrollo de estos procesos y su vinculación con las formas espaciales); d) organización territorial: similar al concepto anterior, pero referido al territorio.

Mientras que los conceptos a) y c) son pertinentes para un discurso teórico que hace abstracción de las determinaciones territoriales, los conceptos b) y d) se refieren a situaciones reales concretas que, aunque puedan ser encaradas teóricamente no se someten a la abstracción de sus determinaciones goegráficas las que, aunque reestructuradas por procesos sociales, no pueden ser reducidas a "lo socail".

/3/ Para más

3/ Para más detalles sobre las características de este espacio, ver: J. L. Coraggio: "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario", Demografía y Economía, Vol. XI, Nº 2, 1977.

4/ Ver William Bunge: Theoretical Geography, Lund Studies, 1966.

5/ Ver, Ervin Lazlo: The Systems View of the World, Braziller, 1972.

6/ Sobre esta cuestión ver: Karel Kosik: "Dialéctica de lo Concreto", Grijalbo, 1976.

7/ Ver, Sylos Labini: Oligopolio y Progreso Técnico, Ed. Oikos, 196_.

8/ Ver, James O'Connor: "Scientific and Ideological Elements in the Economic Theory of Government Policy", en Science and Society, Vol. Nº 4, 1969.

9/ Los puntos c) y d) se basan en parte en acápites de dos trabajos anteriores: J. L. Coraggio: "Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de planificación regional", ponencia presentada al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, Abril 1978; y J. L. Coraggio: "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina", ponencia presentada a la reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, organizada por la UNESCO en Cuzco, octubre de 1978, publicada en la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación Vol. 13, Nº 52, diciembre 1979.

10/ Sobre este tema ver: J. L. Coraggio: "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, Vol. 1, Nº 4, 1972, y "Polarización, desarrollo e integración", Revista de la Integración, Nº 13, 1973.

11/ Ver, J. G. Williamson: "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", Economic Development and Cultural Change, Vol. 13, 1965.

12/ Ver, por ejemplo: Sergio Boisier: "Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado", EURE, Vol. 11, Nº 5, 1972, y R. Lasuen: "On Growth Poles", Urban Studies, Vol. 6, Nº 2, Junio 1969.

/13/ Sobre este

13/ Sobre este tema, ver el segundo trabajo citado en nota 9.

14/ Cuántos listados de "factores de localización" obtenido por vía de encuestas a los tomadores de decisión reflejan esta tendencia que intenta, por el camino incorrecto, superar las falencias de las teorías dominantes!!!

15/ Aún así, este tipo de estudios supera en parte la cosificación que suele hacerse del problema regional, a la que haremos referencia más adelante, pues al menos intenta modificar la organización específica de ciertas relaciones, aunque sean meramente las de mercado.

16/ Para un ejemplo del apabullante ejercicio de organizar la información "necesaria" para el "control del desarrollo regional", ver: Tormod Hermansen: "Sistemas de información para el control del desarrollo regional", Biblioteca de Capacitación y Documentación, Nº 23, Santiago, 1971. Sin embargo, el mismo Hermansen nos da una clave para entender esta proliferación de "sistemas de información" (a la cual él contribuye en buena medida) cuando dice: "A fin de controlar un sistema del mundo real para el cual existe un cuerpo establecido de teorías y modelos, se necesita solamente una cantidad limitada de información sobre ese mundo real, mientras que se necesita mucha más para un sistema que está pobremente comprendido teóricamente" ...

17/ No está de más hacer notar que, aún en condiciones de información perfecta, si esta fuera recabada al "estilo Manual de Samuelson", de cualquier forma sería difícil anticipar el movimiento real del capital, pues se ignoran, en la misma teoría, determinaciones esenciales de tal movimiento.

18/ Si se piensa que estamos exagerando en nuestra caracterización del modo de pensamiento propio de las teorías dominantes, sugerimos la lectura de un clarísimo y no vergonzante exponente de estas concepciones: Robert Kuenne: Microeconomic Theory of the Market Mechanism, 196_.

19/ Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, Conclusiones Generales, SIAP-CLACSO, México, D.F., abril, 1978.

20/ Existen opiniones distintas, con las cuales no coincidimos, en el sentido de que, sin la incorporación del espacio como categoría, lo social no puede ser efectivamente comprendido teóricamente. En esta concepción se alinean corrientes tan dispares como la representada por Walter Isard, y la que expresan Henri Lefevre (La Production de l'espace, Anthropos, 1974) y Ed. Soja ("Topian Marxism and Spatial Praxis: A Reconsideration of the Political Economy of Space", ponencia presentada en la reunión de la AAG, New Orleans, abril, 1976).

/21/ Ver Lizbeth

21/ Ver Lizbeth Thismon Mañé: La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana, CEUR, Programa de Formación de Investigadores, Informe de Tesis, 1975.

22/ Marco Negrón: "El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela", incluido en J. L. Coraggio et. al. (Eds.): La cuestión regional en América Latina (en edición).

23/ Alberto M. Federico: "Notas sobre la cuestión regional en Bolivia", incluido en J. L. Coraggio et. al., (Eds.), op. cit.

24/ Ver, Wilson Cano: "Questao Regional e concentracao industrial no Brasil 1930/1970", mimeo Campinas, 1978. Ver también su: "La cuestión regional en el Brasil" (1860/1970)", incluido en J. L. Coraggio et. al., (Eds.), op. cit.

# ¿HACIA "OTRO" DESARROLLO REGIONAL?

Walter B. Stöhr

A/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

## ¿HACIA "OTRO" DESARROLLO REGIONAL?

A nivel internacional se ha producido una discusión en busca de "otro desarrollo" (Another Development, 1975) de manera de colocar las relaciones entre las naciones altamente desarrolladas y las en desarrollo en una nueva perspectiva dentro del marco de "un nuevo orden internacional", con el propósito de crear mecanismos autosustentados que ayuden en la reducción de las disparidades internacionales en los niveles de vida.

El presente trabajo sostiene que también en una escala regional interna a los países se necesita definir un "otro desarrollo regional" que coloque las relaciones entre regiones altamente desarrolladas y en desarrollo en un nuevo basamento que lleve a crear un mecanismo autosustentado adecuado a la reducción de las disparidades interregionales en el nivel de vida dentro de los países. Este tipo de "otro desarrollo regional" se propone como una alternativa a las estrategias que se ponen en práctica actualmente, las que tienden a crear un desarrollo regional externamente dependiente en base a becanismos redistributivos de magnitud creciente las cuales inevitablemente conducen a una creciente centralización del poder en un sistema de capitalismo de Estado o en uno de capitalismo privado.

La esencia de esta propuesta es un llamado para el otorgamiento de un mayor grado de auto-confianza colectiva en las estrategias de desarrollo regional a escala subnacional. El autor está conciente del hecho de que para un continente tal como América Latina, con una historia de desarrollo casi exclusivamente dependiente del exterior - durante un período más largo en realidad que los países de cualquier otro continente en desarrollo - tal alternativa estratégica puede ser más difícil de implementar, pero no por ello menos necesaria. La poca atención dada a tales conceptos alternativas en América Latina, por lo menos hasta ahora, se refleja en el hecho de que en español no existe un término adecuado para el concepto de

/self-realiance

self-realiance y que la discusión sobre una traducción apropiada se ha iniciado sólo recientemente (Urquidi, 1978).

Esta desintegración regional se refiere al uso de factores productivos, a las actividades económicas regionales, a las variables ambientales y a las relaciones socio-políticas.

Este documento pretende demostrar que las políticas convencionales del desarrollo regional han conducido en varios e importantes aspectos a la desintegración regional, particularmente en las áreas periféricas menos desarrolladas (Sección III). Como una alternativa, el autor presenta para su discusión algunas características de un "otro" desarrollo regional territorialmente integrado por medio de una estrategia "desde abajo" (Sección IV). En la introducción (Sección I) se presentan algunas características básicas de las políticas convencionales de desarrollo regional para seguir en la Sección II con una discusión de las bases conceptuales más significativas de esas políticas.

## I. Introducción

El objetivo básico de las políticas regionales en la mayoría de los países latinoamericanos, así como en otros continentes, ha sido influenciar la incidencia espacial del desarrollo en el respectivo territorio nacional. En las economías de mercado o mixtas, tales como las latinoamericanas, esto se ha hecho principalmente mediante la diferenciación espacial de (1) incentivos o (s) medidas restrictivas, respaldadas - y a veces aún implementadas - por transferencias financieras públicas e inversiones de infraestructura. En muchos países de América Latina esto se ha hecho también por la vía de empresas estatales o con control mayoritario estatal.

1. Las políticas de incentivos regionales tratan de acelerar el proceso de desarrollo en: a) regiones subdesarrolladas en las cuales la población recibe insuficientes impulsos de desarrollo, o en b) regiones no desarrolladas en las cuales se considera que los recursos naturales reciben escasos impulsos de desarrollo.

/a) Para

a) Para las regiones subdesarrolladas estas políticas persiguen lograr que su población participe en un mayor grado de los beneficios del proceso de desarrollo nacional o internacional. Estas políticas se concentran usualmente en el lado de la demanda regional, despreciando por lo general una movilización más intensa de los recursos regionales, están conectadas a la redistribución de los beneficios del proceso de desarrollo nacional y en consecuencia a la reducción de las disparidades interregionales de los niveles de vida.

b) Para las regiones en desarrollo (usualmente periféricas) estas políticas buscan incorporar sus recursos naturales en la economía nacional. Tales políticas se concentran en el lado de la oferta regional y por lo general descuidan la distribución de los beneficios de este proceso de desarrollo. Usualmente son políticas aplicadas a las regiones de frontera de recursos que en la mayoría de los países latinoamericanos todavía constituyen un importante potencial para su desarrollo nacional.

En principio, las políticas regionales pueden orientarse hacia el lado de la oferta (movilización de recursos), hacia el lado de la demanda (distribución de beneficios) del proceso de desarrollo, o hacia ambos lados, tratando de integrar mejor estos dos aspectos. Los problemas que surgen en la práctica debido a la frecuente separación de estos dos aspectos de la economía regional y de la desintegración de los factores específicos de producción serán discutidos en las secciones II y III que siguen más adelante.

2. Las políticas regionales restrictivas se usan en algunos países para reducir el ritmo de desarrollo de las áreas altamente desarrolladas que están sobreutilizando los recursos regionales o están extrayendo recursos sustanciales de otras regiones. Tales políticas se aplican a algunas áreas metropolitanas o a otras regiones que se benefician demasiado desproporcionadamente del proceso nacional o internacional de desarrollo. En América Latina sin embargo estas políticas restrictivas son raras y generalmente han sido sustituidas

/por programas

por programas para racionalizar y reorganizar la estructura espacial de estas áreas altamente desarrolladas de manera de facilitar, más que restringir su desarrollo. Esto puede deberse a la coincidencia de los intereses de los grupos nacionales de poder dominantes con estos grandes centros metropolitanos y/o con el temor de estos países de perder competitividad internacional. Brasil parece ser el único país latinoamericano que recientemente estaría apartándose de tal preocupación. No obstante, no avanzaremos más en el análisis de estas políticas restrictivas regionales en este documento, sino que nos concentraremos en la discusión más detallada de las políticas de incentivo.

La mayoría de estas políticas se orientan a la mejoría de la integración regional a lo largo de dos líneas: integración física vía una red nacional de transportes y comunicaciones; integración funcional vía el establecimiento de mercados nacionales de factores y productos. Su supuesto básico es que una vez que se alcance un grado suficientemente alto de integración física y funcional, las desigualdades regionales de desarrollo deberían - tal vez con la ayuda de algunas medidas transitorias de política - ser eliminadas por una tendencia automática al equilibrio o por el efecto de goteo del desarrollo sobre todo el país.

## II. Bases conceptuales de las políticas convencionales de desarrollo regional

Dos conceptos teóricos y un cierto número de prácticas operacionales consecuentes se encuentran en la base de las políticas convencionales de desarrollo regional.

Los dos conjuntos de conceptos teóricos corresponden a (1) la economía neoclásica y (2) el desarrollo como un proceso de goeto (Hirschman, 1958) que opera de una manera descrita por los términos "centro-abajo-afuera" (Hansen, próximo Stöhr y Todtling, 1978 a).

/1. La

1. La influencia de la economía neoclásica

Un supuesto básico de la economía neoclásica es que los desbalances regionales entre la oferta y la demanda de los factores de producción o de bienes desaparecerá automáticamente una vez que la accesibilidad entre regiones y la movilidad de factores y bienes se haya incrementado lo suficiente (Richardson, 1973). Las discrepancias regionales en la oferta y demanda supuestamente se manifiestan en diferencias en los precios de los factores y de los bienes entre las regiones. Las regiones con una elevada oferta y una baja demanda mostrarán precios bajos para el respectivo factor o bien, en tanto que las regiones con alta demanda y baja oferta mostrarán precios elevados. Con un grado suficiente de accesibilidad y movilidad, los factores y bienes se moverán desde las regiones de bajos precios a las regiones de altos precios. En las primeras la oferta disminuirá y se elevarán los precios, en las últimas la oferta aumentará y ello conducirá a una disminución de precios. De esta manera se espera que los precios produzcan la convergencia hacia un equilibrio interregional en términos de igualdad de precios para factores y bienes en todo el territorio nacional. En la medida en que no ocurran filtraciones mayores, la igualdad en los precios de los factores conducirá también a una igualdad en los niveles de ingreso.

Una condición básica para que suceda ésto es la integración territorial nacional por la vía de las mejoras en la red nacional de transportes y comunicaciones, y una integración nacional funcional vía la promoción de la movilidad nacional de los factores productivos (trabajo, capital, tecnología) y de bienes tendiente a una máxima integración, en los mercados nacionales e internacionales de factores y bienes.

2. Los paradigmas del "goteo" y del "centro-abajo-afuera"

El segundo concepto que ha influenciado poderosamente las políticas convencionales del desarrollo regional ha sido el de las características de polarización y goteo del desarrollo, asociadas a los trabajos de Hirschman (1958), Myrdal (1957) y Perroux (1955) tal

/como lo

como lo ha mostrado Hansen (próximo). Estas teorías están estrechamente relacionadas también con el concepto más recientemente desarrollado de centro de crecimiento.

El supuesto básico es que el desarrollo sólo puede comenzar en unos relativamente escasos sectores dinámicos y aglomeraciones geográficas desde donde se espera que se esparsa a los restantes sectores y áreas geográficas de un país (Stöhr, próximo). Este proceso de goteo supuestamente debe comenzar al más alto nivel (nivel mundial o nacional), a partir de la demanda internacional o nacional o a partir de los centros internacionales o nacionales de innovación filtrándose hacia abajo y hacia afuera en dirección a las unidades nacionales y regionales a través de la jerarquía urbana (Berry, 1972) o a través de las relaciones de insumo-producto (Perroux, 1955), o a través de los canales internos de las organizaciones empresariales del tipo multi-planta (Lasuen, 1973; Pred, 1977) y a través de los canales de las organizaciones gubernamentales de gran escala (Stöhr, próximo).

Sin embargo, estas dos hipótesis teóricas no siempre se materializaron en la práctica. Una discusión sistemática de todas las razones de tal falla iría más allá del propósito de este documento y en consecuencia sólo algunos elementos claves serán mencionados acá. Están en todo caso menos relacionadas a relaciones económicas cuantitativas (sobre las cuales se concentra la economía neoclásica) y más a relaciones cualitativas, estructurales y de poder. Entre las razones por las cuales no se materializa el supuesto del equilibrio neoclásico se encuentra la naturaleza selectiva del proceso migratorio, la movilidad diferenciada de factores específicos de producción, la inevitable diferenciación de accesibilidad en un sistema urbano multiregional, la distribución espacial desigual de las economías externas y de escala, etc., todas las cuales han sido descritas en alguna otra parte por el autor (Stöhr, 1979).

/Estas razones

Estas razones condujeron a una divergencia creciente en los niveles de vida interregionales más que a la supuesta convergencia teórica resultante del mecanismo de mercado.

La expectativa de un proceso automático de goteo o de "difusión del centro hacia abajo y hacia afuera" tampoco se materializó, particularmente en los países en desarrollo. En efecto, estos procesos de goteo en la mayor parte de los casos no se producen hacia "abajo" (y "afuera") sino que más bien hacia "arriba" (y "adentro"). Se pueden dar por lo menos cuatro razones de ello:

La difusión de innovaciones se considera un indicador importante del derrame del desarrollo. Si bien es cierto que la innovación normalmente se filtra hacia abajo y hacia afuera a través de la jerarquía urbana (pedersen, 1970; Berry, 1972), los beneficios derivados de ella en términos económicos y de poder ocurren a menudo en sentido inverso, es decir, hacia arriba y hacia adentro de la jerarquía urbana. Los impulsos intersectoriales (Perroux, 1955) condujeron a una concentración espacial de aglomeraciones de actividades más que a la esperada difusión espacial de los efectos propulsores.

Las organizaciones empresariales multi-plantas, si bien penetran fácilmente las áreas periféricas (Lasuen, 1973) tienden a concentrar sus funciones claves (decisión, investigación y desarrollo, etc.) en las grandes áreas metropolitanas y sólo delegan a las áreas periféricas funciones rutinarias de bajo nivel (Stöhr y Todtling, 1978 b). Los mayores beneficios de desarrollo generados por las organizaciones de negocios del tipo multiplanta llegan a los centros en los cuales tales organizaciones tienen su sede.

Como una manera de derramar el desarrollo, el gobierno central expandió la escala de su influencia comparado con los niveles más bajos de gobierno. En tanto que esto a veces ayudó materialmente a las áreas periféricas, erosionó al mismo tiempo su propia capacidad organizacional y

/decisional, un

decisional, un requisito importante para un desarrollo autosostenido.

De estas deficiencias de las bases teóricas de las políticas convencionales de desarrollo regional deriva lógicamente un cierto número de características operacionales que implícitamente debería compensar estas deficiencias, pero que en realidad las agravaron todavía más. En orden a conseguir de todas maneras una convergencia interregional y para promover los efectos de goteo, la integración funcional de gran escala (que había conducido en el hecho a los efectos de exacción) se complementó mediante la integración organizacional de gran escala en la esperanza de que esto conduciría en último término hacia el esperado equilibrio teórico y hacia los efectos de goteo.

Estas características operacionales son:

3. Fuerte confianza en las empresas multiregionales o multinacionales (privadas o públicas). Las políticas convencionales de desarrollo regional confiaron en la capacidad de tales empresas para cerrar las brechas espaciales facilitando a través de sus canales intraorganizacionales la transferencia de impulsos de desarrollo (innovación, capital, talento organizacional) a las áreas menos desarrolladas en que otros canales de transferencia públicos o privados no operaban suficientemente todavía, (Lasuen, 1973). Aparte del hecho ya mencionado de que estas empresas multilocacionales usualmente delegan funciones rutinarias de bajo nivel a las áreas periféricas menos desarrolladas, estas operaciones periféricas generalmente fueron cerradas ante los primeros síntomas de una demanda en declinio (Stöhr y Todtling, 1978 b).

4. Excesiva confianza en organizaciones gubernamentales de gran escala (nacionales e internacionales) para proveer la inversión de infraestructura y las habilidades organizaciones necesarias para la implementación de proyectos en áreas menos desarrolladas. Esto generalmente se dió de la mano con la introducción de criterios

/centralmente

centralmente determinados para la selección e implementación de proyectos en tales áreas. En consecuencia, estos criterios por lo general no tomaron en cuenta las disponibilidades de factores específicos, las condiciones institucionales y los sistemas valorativos existentes en las áreas menos desarrolladas ya que fueron acuñados por las condiciones obtenibles en las áreas metropolitanas altamente desarrolladas. Esto significó que la inversión pública en las áreas menos desarrolladas, aún cuando fuese cuantitativamente substancial, a menudo no estuvo en concordancia cualitativa con los requerimientos básicos de esas áreas.

En todos estos aspectos las políticas convencionales de desarrollo regional descansaron en mecanismos redistributivos de gran escala o en instituciones públicas o privadas de gran escala para difundir el desarrollo a través del espacio. En lo esencial en consecuencia pueden ser descritas como estrategias de desarrollo regional del "centro-abajo" (Hansen, próximo).

## III. Desintegración regional como consecuencia de las políticas convencionales de desarrollo regional estilo "centro-abajo"

El desarrollo es un fenómeno complejo. Requiere la interacción de factores naturales, económicos, sociales y políticos y su interrelación a través de estructuras organizacionales autosustentadas. Si dichas estructuras institucionales no son autosustentantes, sino exógenamente impuestas, se pueden generar algunos de los elementos cuantitativos del desarrollo, pero estarán ausentes sus componentes cualitativos y estructurales. Si bien el término "desarrollo regional integrado" se utiliza a menudo verbalmente, en la práctica, las políticas regionales convencionales han significado una integración "funcional" de gran escala más que una integración "territorial" y regional (Friedmann y Weaver,1979). En vez de mejorar la interrelación mutua de los factores productivos y otros potenciales

/de desarrollo

de desarrollo (social, institucional, etc.) dentro de unidades territoriales (integración territorial), ellas integraron cada uno de estos factores verticalmente en mercados funcionales de gran escala, tanto nacionales como internacionales (integración funcional). Así en vez de combinar los recursos naturales disponibles en la región con la mano de obra, el ahorro, las capacidades tecnológicas y organizacionales dando prioridad a la satisfacción de las necesidades regionales, cada uno de estos factores fue integrado en el respectivo mercado nacional (o internacional) de trabajo, de capital, de tecnología, manejada por estructuras organizacionales transregionales. Estos mercados funcionales individuales interactúan principalmente a la escala nacional e internacional pero difícilmente a nivel de la escala local o regional. En los mercados de bienes, los circuitos nacionales e internacionales de bienes crecientemente entraron a reemplazar a los circuitos locales y regionales (Santos, 1975). Cada uno de estos mercados funcionales opera de acuerdo a su propia dinámica y a reglas determinadas por parámetros nacionales o internacionales, desplazando a menudo los requerimientos específicos locales o regionales.

Tales estrategias de desarrollo regional de estilo "centro-abajo" basadas en la integración funcional de gran escala tienden a operar sólo con lo más selecto de los recursos naturales, humanos, y de otro tipo de las regiones, optimizando así el retorno a los factores (particularmente con respecto a los factores más móviles tales como el capital y la tecnología) dentro de los mercados funcionales de gran escala ya citados (Hansen próximo). Aunque el producto puede crecer de esta manera sustancialmente, incluso en las áreas menos desarrolladas (reduciendo las disparidades interregionales cuantitativas de producto o ingreso per cápita), la desintegración cualitativa y estructural de los sistemas socioeconómicos regionales se mantiene con consecuencias negativas para el desarrollo global a largo plazo que afectan incluso al potencial de crecimiento de largo plazo de estas regiones.

/Una evaluación

Una evaluación de los instrumentos principales de las políticas convencionales de desarrollo regional tanto en economías de mercado como mixtas se ha hecho anteriormente (Stöhr y Todtling, 1978 b). Aún en los casos en que los efectos cuantitativos de estos instrumentos sobre la producción regional, el ingreso o aúl el empleo fue positivo - un hecho raro en los países del Tercer Mundo - los efectos de la desintegración regional cualitativa y estructural en las áreas menos desarrolladas probaron ser considerables.

Los fenómenos principales de desintegración regional vía políticas de desarrollo regional "del centro abajo" pueden caracterizarse de la manera siguiente:

1. Retiro de factores productivos regionales selectivos que pueden ser empleados más rentablemente en los mercados de factores de gran escala (nacionales o internacionales) principalmente desde las regiones periféricas menos desarrolladas. Para tales regiones menos desarrolladas esto se asocia principalmente con recursos naturales muy selectivos, mano de obra y ahorros. Conjuntamente con estos recursos normalmente se retiran también los multiplicadores regionales asociados a ellos.

2. Ociosidad o subempleo de los recursos regionales restantes, generalmente los menos móviles y menos rentables en los mercados de gran tamaño, tal como fuerza de trabajo menos calificada o menos móvil o recursos naturales menos rentables y menos móviles. La productividad de estos recursos restantes se reduce más aún por el retiro de los factores de producción complementarios mencionados en 1.

3. Destrozo ambiental y desequilibrios en las relaciones hombre-medio ambiente debido a la frecuente sobreutilización y retiro de recursos selectivos con alta demanda mundial (1, supra) y a la ociosidad de los restantes (2, supra).

4. Desplazamiento de los circuitos económicos y ambientales locales y regionales (que usualmente proveen necesidades básicas a los estratos más pobres de la población) por circuitos económicos de gran escala que - por lo menos inicialmente - resultan accesibles sólo a una minoría pequeña de la población.

/5. Introducción

5. Introducción de factores de producción externamente controlados (principalmente bajo formas organizacionales externas, de tecnología y de capital) en las áreas periféricas menos desarrolladas. En consecuencia, una porción creciente de las actividades de tales regiones resulta dependiente de organizaciones manejadas externamente (v.gr. empresas multiregionales o multinacionales). Estas organizaciones controladas externamente tienden a retener las funciones claves (decisión, investigación y desarrollo, etc.) en los países altamente desarrollados o en las regiones centrales y relegan las funciones rutinarias de bajo nivel a las áreas periféricas menos desarrolladas (Stöhr y Todtling, 1978).

6. Desintegración de las estructuras sociales y políticas de pequeña y mediana escala. Estas a menudo representan un respaldo económico y sicológico importante particularmente para los estratos más pobres y menos móviles de la población. Al mismo tiempo sin embargo, estas estructuras de pequeña escala con frecuencia también representan medios sociales represivos para los grupos más pobres de la población. La cuestión es cómo estas estructuras sociales de pequeña escala pueden ser transformadas y liberalizadas en vez de ser sustituidas por estructuras societales de gran escala.

7. El retiro de recursos económicos (1, supra), la debilitación de las economías regionales (2,4,5) y de las estructuras sociopolíticas (6, supra) hace a las regiones periféricas crecientemente dependientes del respaldo económico y organizacional de los gobiernos centrales. Esta dependencia se refuerza más todavía por la introducción también en las regiones periféricas de criterios decisionales centrales usualmente determinados en la región central. Esto a pesar de la normalmente marcada diferencia de condiciones en las áreas periféricas menos desarrolladas, en relación a la disponibilidad de factores productivos, de sistemas valorativos, de formas organizacionales, etc.

Bajo las condiciones de desintegración regional las áreas periféricas menos desarrolladas (como los LDC a nivel internacional) son forzadas a competir con las áreas menos desarrolladas ofreciendo sus

/recursos

recursos abundantes (principalmente recursos naturales y mano de obra bajo prácticamente cualquier condición de manera de obtener ingresos monetarios. En intercambio, las regiones reciben transferencias públicas (en la escala internacional: ayuda para el desarrollo), inversiones de capital y transferencias de tecnología. Sin embargo, estas transferencias normalmente no contribuyen a la reintegración y a la más completa movilización de todos los factores de producción disponibles en la región, sino que más bien refuerzan su desintegración regional mediante la promoción del uso de aquellos factores para los cuales existe demanda en los mercados de factores de gran escala mencionados anteriormente, menospreciando el uso de los restantes recursos.

## IV. Hacia "otro" desarrollo regional territorialmente integrado "desde abajo"

Para evitar esta desintegración de los potenciales de desarrollo regional causada por políticas de integración funcional de gran escala que buscan maximizar el retorno en relación a factores de producción selectivos en mercados (internacionales o nacionales) también de gran escala, el objetivo de "otra" estrategia de desarrollo regional debería ser incrementar la eficiencia generalizada de todos los factores productivos de la región respectiva, de una manera territorialmente integrada. Esta integración de los recursos territorialmente disponibles, junto con la movilización de las estructuras sociales y políticas territorialmente organizadas debería constituir la base para la generación endógena de impulsos de desarrollo "desde abajo" (Stöhr, próximo). Tal desarrollo endógenamente iniciado necesitaría orientarse primeramente hacia la satisfacción igualitaria de las necesidades básicas de todos los estratos de la población de las áreas menos desarrolladas y secundariamente a objetivos desarrollistas de más largo alcance. La mayoría de las necesidades básicas de

/servicio están

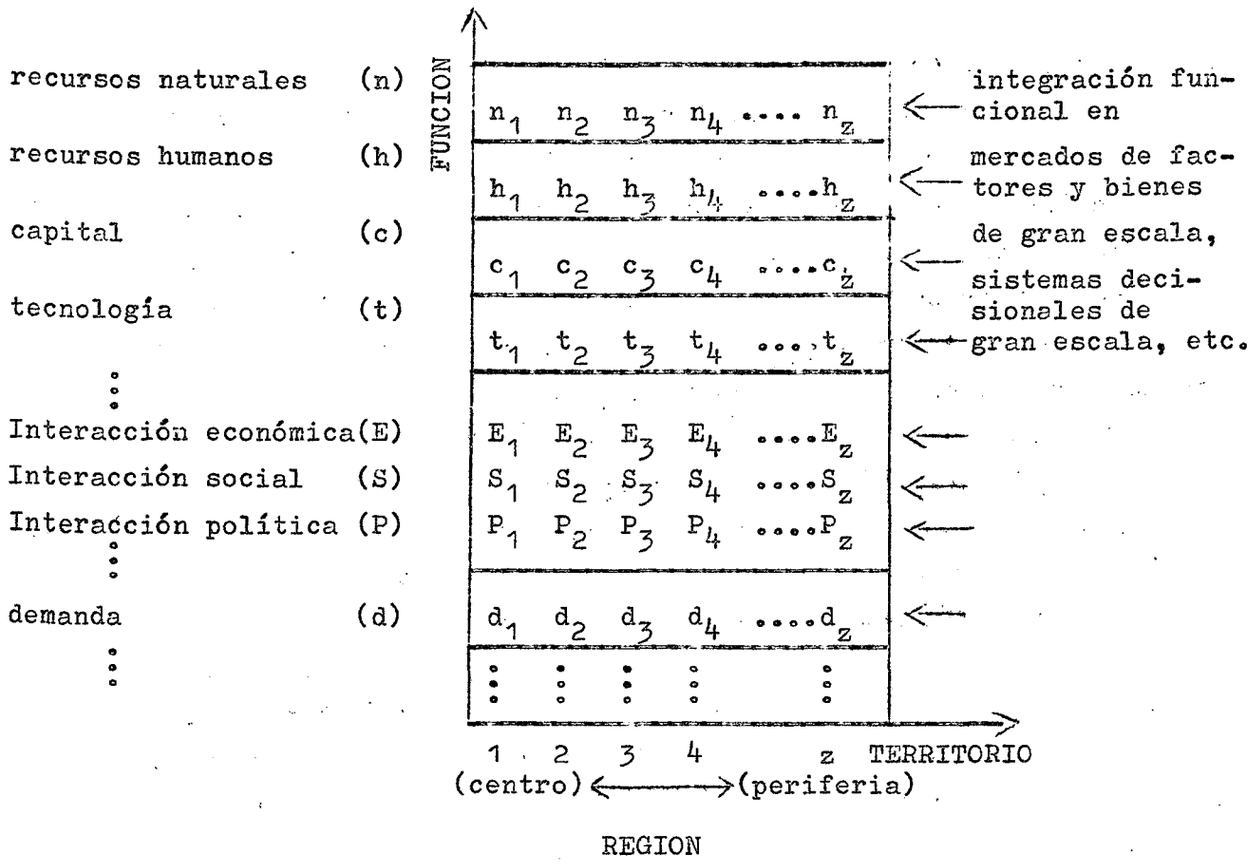
servicio están territorialmente organizadas y se manifiestan más intensamente al nivel de los grupos sociales de pequeña escala y a nivel de las comunidades locales o regionales. El desarrollo "desde abajo" en consecuencia requiere que la mayor parte de los excedentes creados a través de la especialización sucesiva de actividades territorialmente contiguas debería ser invertido regionalmente a objeto de diversificar la economía regional.

Por región se entiende acá la menor unidad territorial por encima de la villa rural en la cual las actividades respectivas son factibles (véase también Friedmann y Douglas, 1978 en relación al concepto de "distritos agropolitanos"). Se espera entonces que éste proceso ocurra también a escalas sucesivamente más elevadas. A través de la retención regional de por lo menos una parte del excedente generado, podrían promoverse circuitos económicos integrados dentro de las áreas menos desarrolladas (Santos, 1971, Senghaas, 1975) y podría esperarse que los impulsos de desarrollo pasasen sucesivamente "hacia arriba" desde el nivel local, a través del regional, hasta el nivel nacional, etc. El énfasis de las políticas en consecuencia (distinto de lo que ocurre en una estrategia del centro abajo) necesitaría orientarse hacia: los servicios de necesidades básicas territorialmente organizados, el desarrollo rural y el desarrollo de villas rurales, actividades intensivas en mano de obra, proyectos de pequeño y mediano tamaño, tecnología que permita el empleo pleno de los recursos regionales humanos, naturales e institucionales sobre bases territorialmente integradas (Stöhr, 1979). Hay por supuesto muchos paralelos con los conceptos de desarrollo y autoconfianza a la escala internacional, discutidos actualmente en relación con el Nuevo Orden Económico Internacional.

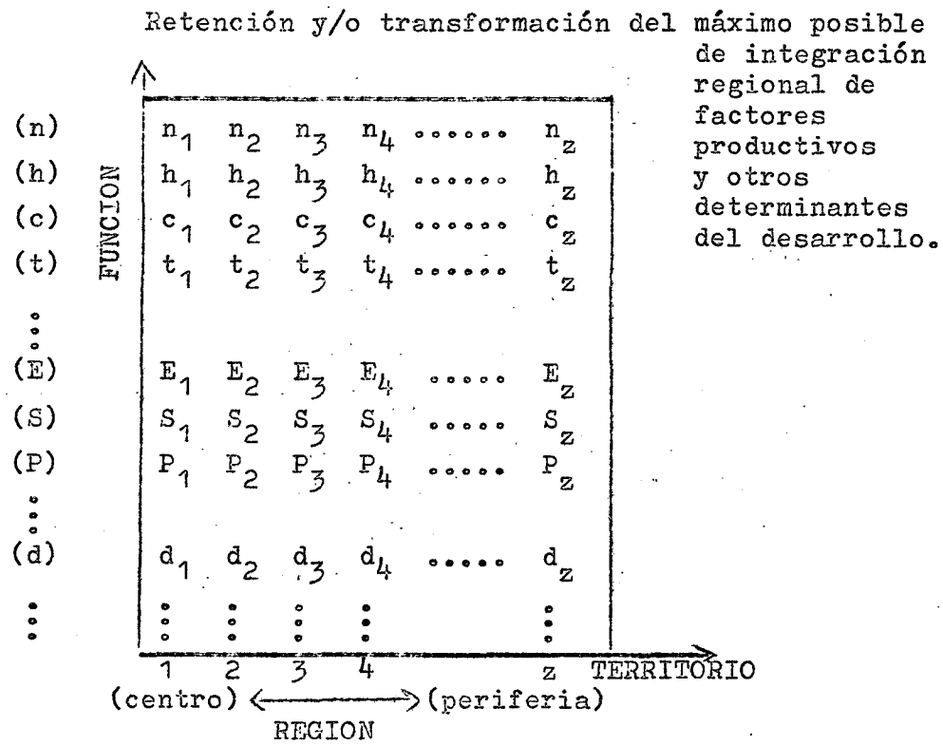
Tal estrategia de desarrollo regional "desde abajo" tendría que perseguir la reintegración hasta donde fuese posible de los recursos disponibles regionalmente, sean estos de naturaleza económica, de naturaleza social, de naturaleza política o de naturaleza ambiental. La estrategia debería contener entonces ciertos elementos

/conducentes a

Desarrollo "desde arriba": Integración funcional dominante




Desarrollo "desde abajo": Integración territorial dominante



conducentes a un "cerramiento espacial selectivo" (Stöhr y Todtling, 1978 a) de manera de contrarrestar los efectos de las operaciones "autónomas" de los mercados funcionales de gran escala que reducen el potencial de desarrollo de las áreas menos desarrolladas. Esto significaría en particular facilitar la retención de factores productivos necesarios para el propio desarrollo de la región y reducir las transferencias del exterior que debilitan el potencial de desarrollo regional de mediano o largo plazo.

En términos más concretos esto implicaría:

1. La re-integración de los recursos naturales y humanos de la región mediante la provisión de un acceso amplio e igualitario a la tierra y a otros recursos naturales para todos los estratos de la población regional. Sólo después que este requisito haya sido cumplido algunos recursos podrían ser puestos a disposición de propietarios extraregionales con fines de explotación limitada. La provisión de un amplio acceso a la tierra en muchos casos puede requerir un énfasis regional en reforma agraria. Esto es un prerrequisito importante para tornar más igualitaria la distribución regional del ingreso, para alcanzar una demanda efectiva más amplia en relación a los servicios básicos y para la creación de amplias estructuras regionales decisionales (Stöhr, próximo).

2. La re-integración de la oferta regional y de la demanda regional mediante la promoción del desarrollo de circuitos económicos locales y regionales. Esto presupone dar prioridad al ampleo de los recursos regionales para la satisfacción de las necesidades regionales básicas (alimentación, vivienda, servicios básicos, etc.) de acuerdo a prioridades establecidas por la población regional, y a la promoción de las actividades que sirven a la región.

3. La re-integración de las funciones decisoras locales y regionales con respecto al uso de recursos regionales. Esto requerirá el fortalecimiento de las estructuras existentes o la introducción de nuevas estructuras decisionales territorialmente organizadas con amplia base comunitaria. Estas estructuras decisionales

/territorialmente

territorialmente organizadas y comunitarias deberían también aplicarse al procesamiento de los recursos regionales, al uso de los excedentes generados por ellos y al nivel de la tecnología utilizada (Goulet, 1979).

4. La aplicación de tecnología regionalmente adaptada que facilite el pleno empleo del uso de los recursos regionales humanos económicos e institucionales. Tal tecnología debiera maximizar el uso de los recursos regionalmente abundantes y minimizar la pérdida de recursos regionalmente escasos. Para las regiones periféricas menos desarrolladas tal tecnología tendrá que ser intensiva en mano de obra, ahorradora de capital, adaptable a la capacidad de aprendizaje de la población regional, debe facilitar la autoayuda y adaptarse a los patrones culturales regionales y a los sistemas valorativos. La selección de tecnología debería hacerse de acuerdo con las estructuras regionales y comunitarias de decisión.

5. Retención o restablecimiento de los equilibrios entre el hombre y el medio en la región. Esto requiere dar prioridad a la movilización de los recursos renovables y a la recuperación y preservación de los recursos regionales no renovables de manera de constituir tal acción una base importante para el potencial de desarrollo regional de largo plazo, particularmente en las áreas periféricas.

6. Reintegración de la red regional de transportes y comunicaciones. Particularmente si estas redes tienen una orientación predominantemente externa - como en la mayoría de las regiones menos desarrolladas así como en la mayoría de los países en desarrollo - debiera darse prioridad a la maximización de la accesibilidad intraregional. Esto significaría dar más prioridad a la accesibilidad entre el medio rural y la villa rural y entre la villa y las pequeñas ciudades en vez de la alta prioridad convencionalmente asignada al mejoramiento de la accesibilidad desde el medio rural a la gran ciudad o al exterior. Tal política haría que "desde abajo":

a) se incrementasen los mercados de bienes y servicios dentro de las áreas periféricas menos desarrolladas y que en consecuencia, aumentasen sus niveles potenciales de servicio;

/ b) se incrementasen

b) se incrementasen y diversificasen los mercados de mano de obra así como de otros factores reduciéndose por ello los costos de producción en las áreas periféricas, y como una consecuencia,

c) se facilitasen el incremento de las actividades de procesamiento, de compra y de mercadeo en las áreas periféricas y se mejorasen más aún las condiciones que permitan el logro de los puntos 1. y 3. citados anteriormente.

## V. Notas finales

La implementación de este tipo de políticas regionales alternativas requeriría ciertos cambios institucionales, particularmente el fortalecimiento de las organizaciones territorialmente definidas a los niveles locales y regionales en vez del fortalecimiento de las organizaciones funcionalmente definidas tales como Ministerios sectoriales o empresas multinacionales.

No obstante y además de ello, estas políticas alternativas también requerirían un entrenamiento de un tipo diferente para los planificadores regionales, colocando énfasis en los métodos para la movilización integral de los recursos en contraste con el énfasis actual en técnicas de optimización. Bien podría constituir éste un tópico importante para ser discutido en adelante.

/REFERENCIAS

REFERENCES

Dag Hammarskjold Report, 1975, "Another Development", Development Dialogue, Nº 1/2, Uppsala.

Berry, B.J.L., 1972, "Hierarchical Diffusion: the Basis of Development Filtering and Spread in a System of Cities", in Hansen, N.M.

Friedmann, J. & Douglass, M., 1978, "Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia", in Lo, Fu-Chen and Salih, K., (ed.) Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, Pergamon Press, Oxford.

Friedmann, J. & Weaver, C., 1979, Territory & Function: The Evolution of Regional Planning, Comparative Urbanization Studies, UCLA, Los Angeles (mimeogr.), to be published by Edward Arnold, London (forthcoming).

Goulet, D., 1979 "Development as Liberation: Policy Lessons from Case Studies", International Foundation for Development Alternatives, Dossier 3, Building Blocks, Geneva, Jan. 1979.

Hansen, N.M., forthcoming, "Development from Above: The Centre-Down-and-Outward Development Paradigm", in Stöhr, W. and Taylor D.R.F. (eds.) Development from Above or Below? A Critical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, Wiley Publ., London (forthcoming).

Hirschman, A., 1958 The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.

Lasuen, J.R., 1973 "Urbanization & Development - the Temporal Interaction between Geographical and Sectoral Clusters", Urban Studies, 10, pp. 163-188.

Myrdal, G., 1957 Economic Theory and Under-Developed Regions, Duckworth & Co., London.

Pedersen, P.O., 1970 "Innovation Diffusion within and between National Urban LSystems", Geographical Analysis, 2, pp. 203-254.

/Perroux, F.,

Perroux, F., 1955 "Note sur la notion de pole de croissance", L'économie du XXeme Siécle, 2nd ed., Presses Universitaires de France, pp. 142-154.

Pred., A., 1977, City Systems in Advanced Economies, Hutchison, London.

Richardson, H.W., 1973 Regional Growth Theory, MacMillan, London.

Santos, M., 1975 L'Espace Partagé - les deux circuits de l'économie urbaine des pais sous-développés. Editions M. Th. Génin, Libraires Techniques, Paris.

Sanghaas, D., 1975 Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik, Plädoyer für Dissoziation, Suhrkamp, Frankfurt/Main.

Stöhr, W. & Todtling, F. 1978, a "Spatial Equity - Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine", Papers of the RSA, Vol. 38, reprinted in modified form in Folmer, H. and Oosterhaven, J. (eds.) Spatial Inequalities and Regional Development, Nijhoff, Leiden, 1979.

Stöhr, W. & Todtling, F.,1978 b, "Evaluation of Regional Policies: Experiences in Market & Mixed Economies" in Hansen, N.Y. (ed.) Human Settlement Systems, Ballinger Publ. Company, Cambridge, Mass. Spanish translation: "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en Economías de mercado y en economías mixtas, en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XII, Nº 45, 1978.

Stöhr, W. 1979, "Evaluation of Some Arguments Against Government Intervention to Influence Territorial Population Distribution", paper presented at the Joint UN/UNFPA Workshop on Population Distribution Policies in Development Planning, Bangkok, September 1979.

Stöhr, W., forthcoming, "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", in Stöhr, W., and Taylor, D.R.F. (eds.) Development from Above or Below? A Critical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, Wiley, London (forthcoming).

/Stöhr, W.

Stöhr, W. & Taylor, D.R.F., (eds.), forthcoming, Development from Above or Below? A Critical Reappraisal of Spatial Planning in Developing Countries, Wiley, London.

Urquidi, V.L. 1978 "Translating 'self-reliance'", International Development Review, 1978/1, p. 34.

# LA IMPLEMENTACION DE PLANES REGIONALES: EJECUCION DEFICIENTE O ALGO MAS? *

Alan G. Gilbert

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# LA IMPLEMENTACION DE PLANES REGIONALES: EJECUCION DEFICIENTE O ALGO MAS?

Alan G. Gilbert
Institute for Latin American Studies and University College, London.

"Usted puede hacer lo que quiera, si trata". Anónimo.

Considerado el esfuerzo que se ha colocado en la formulación de planes y en el establecimiento de agencias regionales, los resultados de los programas de desarrollo regional en términos de mayor igualdad, más prosperidad para los pobres y control del crecimiento metropolitano han sido desilusionantes. La cuestión que se plantea en este documento es si la falla básica está en el proceso de implementación. Los programas bien diseñados, ¿fracasan debido a la ineficiencia de las agencias de ejecución o debido a que reciben demasiado pocos fondos? o, ¿las fallas de las políticas se deben a una falta de capacidad para diseñar programas implementables o debido a que las políticas no son adecuadas en relación a los objetivos establecidos?

En teoría, debiera ser posible distinguir entre programas exitosos y no exitosos en términos de la manera como ellos fueron formulados e implementados. Podemos discutir la especificidad de los objetivos programáticos y examinar si ellos eran viables en un determinado contexto social y económico. A continuación podríamos considerar las políticas diseñadas para alcanzar tales objetivos y decidir si eran o no consistentes. Si el objetivo es factible y la política está bien diseñada, podemos culpar de cualquier falla a la ejecución del programa. La ejecución es ineficiente ya sea porque los recursos y fondos son insuficientes o por que tales recursos son empleados equivocadamente. En la práctica, sólo es

/posible usar

posible usar tal categorización cuando el objetivo es muy simple y cuando la satisfacción de ese objetivo es independiente de cualquier otro objetivo competitivo. Por ejemplo, podríamos considerar la necesidad de construir una mesa de comedor para ocho personas en esos términos; cuando el resultado es en realidad una mesa de café, podemos observar las diversas etapas de la formulación del programa y de la ejecución y normalmente podremos asignar la culpa. Si hemos fallado en diseñar la mesa y en establecer su propósito, entonces la formulación de objetivos ha resultado fallida. Si la política consistió en contratar un obrero sin especificar si sabe o nó hacer mesas, la falla está en el diseño de la política. Si al obrero se le dió muy poca madera para construir las patas de la mesa, la falla está en los recursos limitados asignados para ejecutar el plan. Si el carpintero tenía materiales suficientes pero los desperdició, o los vendió a algún amigo, entonces esto es problema de ejecución y control. Aún en un ejemplo tan simple hay algunas posibilidades que no calzan fácilmente en nuestra categorización. Si se entregó poca madera, ¿es esto un problema de implementación de recursos o es más una consecuencia de un pobre diseño de políticas?. La formulación de objetivos, el diseño de políticas, y la implementación tienen la mala costumbre de entremezclarse entre sí aún en los ejemplos más simples.

En la mayoría de las situaciones reales de planificación, el proceso decisional es muy complejo y en el caso específico del desarrollo regional se complica más aún por el hecho de que los objetivos son tan diversos y la responsabilidad institucional aparece tan ampliamente repartida. A pesar de esta dificultad de categorización, y en parte debido a ella, argumentaré que la causa principal de las fallas en los programas de desarrollo regional está en el área de la formulación de objetivos y del diseño de políticas más que relacionada con una pobre implementación. Lo que a menudo pasa por una pobre implementación puede usualmente ser rastreado hasta la

/formulación de

formulación de objetivos y políticas. Este argumento está respaldado en varias características que aparecen en los programas regionales de América Latina.

Primero, muy pocos programas regionales de América Latina tienen objetivos claramente definidos. Por una variedad de razones, ellos cubren tal amplitud de objetivos que no existe ningún conjunto de políticas que pudiese satisfacerlos todos. Por esta razón algunos objetivos nunca pueden ser alcanzados y sería desleal culpar a las agencias ejecutoras en tales casos. Dentro de cada programa regional, hay objetivos que se intentan alcanzar y otros que son incluidos por razones retóricas o decorativas. Considérese por ejemplo, los muchos juicios en torno a igualar los ingresos, elevar el ingreso de los pobres y proveer infraestructura social en las regiones deprimidas, que aparecen casi universalmente en los programas nacionales de descentralización y en la mayoría de los planes para desarrollar áreas periféricas. La implementación de estos propósitos decorativos es imposible.

Segundo, muchos objetivos regionales son incompatibles con los objetivos de otros programas de gobierno. Por ejemplo el desarrollo de una región periférica mediante un programa de desarrollo agropecuario puede llevar a un conflicto sobre el uso de recursos cuando la estrategia nacional de desarrollo enfatiza la necesidad de industrialización. O alguna excepción especial se hace para el programa regional y se le asignan recursos, o se le da una prioridad más baja y los recursos resultan inadecuados. Si el programa regional falla en consecuencia debido a una insuficiencia de recursos, resulta poco razonable culpar de esta falla a la agencia ejecutora. Es más razonable culpar al conflicto de objetivos y sugerir que la agencia encargada de la formulación original de los objetivos debiera haber estado conciente de la inconsistencia de sus estrategias nacionales y regionales. Tal situación se planteó en Colombia cuando el gobierno de Pastrana (1970-74) trató de implementar tanto una estrategia

/nacional basada

nacional basada en el estímulo a la industria de la construcción como un programa de descentralización basado en la provisión de créditos e infraestructura para las regiones. Si bien ciertos elementos de las políticas resultaron compatibles, la concentración espacial estimulada por el programa nacional entraba en un conflicto más que probable con el objetivo de descentralización. La falla de este último yace principalmente en el nivel de la formulación de objetivos y políticas más que en el de ejecución.

Tercero, se argumenta usualmente que ciertos programas regionales potencialmente exitosos han terminado en fracaso porque han carecido de los medios para implementar sus objetivos. Por supuesto, existen casos en que circunstancias imprevisibles, como por ejemplo el aumento en los precios del petróleo, ocurren, y minan lo que de otra manera eran presupuestos viables y bien estructurados. También existen casos en que simplemente los fondos al nivel nacional son demasiado escasos como para que la mayor parte de los programas sean bien implementados, no importa cuan bien diseñados estuviesen los programas. Pero, yo creo que en la mayoría de los países latinoamericanos este no es precisamente el caso. Los programas que reciben recursos inadecuados o que son provistos con una maquinaria inadecuada para su implementación, son aquellos asociados con objetivos de baja prioridad. Una dificultad acá, por supuesto, es la distinción entre objetivos de alta prioridad u objetivos reales y objetivos de baja prioridad o retóricos. La mayoría de los programas regionales y por supuesto también de los planes sectoriales y nacionales contienen una mezcla de ambos. Algunas veces, el objetivo real de un programa ni siquiera aparece escrito y debe ser descifrado leyendo entre líneas. Aunque este es un argumento algo peligroso, los objetivos reales están invariablemente reflejados en recursos reales. Cuando el objetivo es retórico los recursos no están disponibles, cuando el objetivo es real y el gobierno intenta verdaderamente alcanzarlo, los recursos están disponibles.

/Cuarto, a

Cuarto, a menudo se dice que un buen programa ha sido erosionado por la forma como se ha implementado. Esto es especialmente común cuando un ministerio del gobierno nacional diseña un programa regional que debe ser implementado por otra agencia gubernamental o por el sector privado. En un nivel, esto se visualiza correctamente como una pobre implementación. Por ejemplo, se establece una agencia regional y se proveen fondos para, digamos, un desarrollo agropecuario. Sin embargo, durante su ejecución los fondos no son gastados en fertilizantes o en la ayuda a los granjeros más pobres sino para dar trabajo a la clientela de los políticos locales o en financiar agricultores más ricos. Si bien este resultado puede ser descrito como una pobre implementación, también se podría culpar de ello a una pobre formulación de políticas. Si los administradores comprenden bien cómo funciona su sistema, deberán introducir métodos apropiados de implementación. Si ellos saben la manera cómo los políticos locales utilizan los fondos asignados, entonces deberían establecer una política que no permita a los políticos el acceso a los fondos. Pero esencialmente, el problema está en las etapas más primarias de la formulación de objetivos. Los políticos locales obtienen acceso a los fondos porque no existe la forma como los administradores nacionales pueden alejar tales fondos de ellos. El sistema de financiamiento requiere reformas pero no es posible hacer tales reformas porque los políticos nacionales a su vez requieren apoyo local. Si cortan los fondos, pierden apoyo. Pero, si ellos sacrifican la viabilidad del programa regional porque no están preparados para afectar sus relaciones con los políticos locales, no se trata en el fondo de un problema de implementación sino de un problema de conflicto de objetivos. Los objetivos reales son implementados, los objetivos retóricos o de menor prioridad no lo son.

En esencia, yo estoy argumentando que los gobiernos latinoamericanos son mucho menos impotentes e incompetentes de lo que ellos suelen aparecer. Lo que está sucediendo en el hecho es que ellos

/están actuando

están actuando eficientemente para satisfacer los objetivos políticos reales más que para implementar los objetivos de desarrollo. Su prioridad es mantener el control del sistema político, no redistribuir la riqueza o alcanzar el desarrollo regional. Que ellos digan que desean hacer lo último es pura retórica que les ayuda a alcanzar su objetivo real de control político. Sólo cuando el control político requiere alguna clase de respuesta desarrollista racional, entonces los objetivos retóricos se transforman en reales y entonces mejora súbitamente la implementación. Cuando por ejemplo, la falta de un sistema eficiente de agua y drenaje produce una epidemia, el objetivo de desarrollo previo de mejorar los servicios inmediatamente se transforma en un objetivo también político. Las presiones populares fuerzan ahora a los políticos y a los administradores para transformar el objetivo retórico en un objetivo real. Yo sostendría que un cambio de esta clase condujo al establecimiento del programa de SUDENE en Brasil y de ORDESUR en el Sur del Perú.

Por supuesto, la mayoría de los gobiernos no puede cambiar súbitamente una maquinaria institucional diseñada para satisfacer objetivos políticos en otra que de pronto debe trabajar eficientemente en términos de un objetivo de desarrollo. Por esta razón, los gobiernos tienden a establecer nuevas agencias para circundar los ministerios existentes que ostensiblemente sirven al mismo propósito. El Ministerio al servicio de una función política es sobrepasado mediante la fundación de un instituto autónomo de desarrollo, por ejemplo, un ministerio de Educación por la creación de un instituto para la construcción de escuelas en las regiones pobres. Solamente de esta manera, uno puede explicar como puede coexistir tanta incompetencia con tanta eficiencia en el mismo país y en realidad en la misma región o ciudad. Por qué es que en Bogotá las agencias de servicio vinculadas con la luz, el agua y los teléfonos son competentes mientras que EDIS apenas puede recolectar un tarro de basura o EDTU disponer de un bus para ser conducido por

/sus muchos

sus muchos conductores? La respuesta es que las diferentes instituciones sirven funciones ostensiblemente similares pero en realidad buscan alcanzar objetivos reales muy distintos. Las primeras, sirven su función política trabajando eficientemente para generar luz, agua potable y teléfonos; las segundas, sirven su función política mediante la creación de empleos para los electores. Si hay otra explicación, cómo es que EDIS y EDTU no fueron cerradas hace tiempo atrás?

Una mirada a los programas regionales más "exitosos" en América Latina respalda algunos de estos acertos. Por exitoso, no quiero decir programas que hayan redistribuido la riqueza, o que hayan elevado la productividad agrícola entre los pobres, o que hayan reducido la expansión metropolitana; aunque tales objetivos constituyen la esencia de lo que debieran incluir los programas de desarrollo regional, no son lo que ha sido alcanzado en América Latina. Más bien, estoy restringiendo el término exitoso a aquellos programas que han alcanzado algo visible. Tal vez, de acuerdo a mi categorización de objetivos, sería más exacto distinguir entre programas reales y no-programas o anti-programas. Los más notables de estos programas reales son la explotación de la Amazona brasileña, la industrialización del Nordeste del Brasil, el desarrollo de Ciudad Guayana, la construcción del complejo Lázaro Cárdenas, algunos de los proyectos de cuencas fluviales en México y los desarrollos hidroeléctricos en el Cono Sur. La mayoría del resto de los programas regionales de América Latina se ubican más obviamente en la segunda categoría: la mayoría de los esfuerzos para descentralizar la industria y las oficinas de gobierno, la mayoría de las corporaciones de desarrollo regional, y la mayoría de los esquemas de crédito e infraestructura, y la mayoría de los planes para el "ordenamiento" del territorio.

Los programas reales han sido exitosos porque han incluido objetivos reales. Se les asignó en consecuencia, cantidades importantes de recursos y se nominaron personas influyentes como directores. En este sentido podemos considerar el proyecto de la Guayana en Venezuela. No sólo se le concedió un acceso especial al Presidente de

/la República

la República ya que la Corporación Venezolana de la Guayana fue deliberadamente desligada de cualquier ministerio nacional, sino que además se le dió el 10% del presupuesto nacional y un control exclusivo sobre la región-objetivo. Se podría argumentar que éste fue un experimento exitoso debido a la forma como fue diseñado, a la manera como el programa se implementó. Personalmente prefiero explicar su estructura, presupuestos y posición privilegiada en función de la prioridad dada a su objetivo. De una manera similar, el Programa Nacional de Integración (PIN) recibió recursos suficientes para alcanzar muchos de sus objetivos. Los créditos tributarios ofrecidos al sector privado fueron más que suficientes para atraerlos a la Amazonia, en tanto que las agencias estatales fueron muy activas en la construcción de caminos que proveyésen la infraestructura esencial. Una comparación con el programa de la Amazonia antes de 1974 muestra la diferencia entre programas reales y retóricos. La construcción de las carreteras trans-brasileñas fue siempre un objetivo serio, pero la intención de colonizar el área con campesinos sin tierras provenientes del Nordeste fue mucho más retórica. Este último objetivo ciertamente constituía un objetivo deseable para el gobierno militar en la medida que contenía la promesa de reducir el hambre, la oposición política y las presiones por redistribución de tierras en el Nordeste. Pero la manera mediante la cual supuestamente se implementó este programa sugiere que nunca constituyó un programa real. Las "agrovillas" planeadas eran simplemente los campamentos de las cuadrillas de construcción de caminos y muy pocos créditos o incentivos de otra naturaleza se ofrecieron al colonizador pobre aparte de la disponibilidad de tierras. Por contraste, después de 1974, no solamente se vendió tierra a precios absurdamente bajos a grandes empresas sino que además se les hicieron concesiones tributarias de manera de estimularlas a invertir en la región. Talvez no resulta sorprendente entonces que la primera fase del programa haya fallado en tanto que la segunda fue exitosa.

/Este breve

Este breve examen de algunos programas reales plantea la cuestión de por qué estos programas fueron elegidos para ser implementados. ¿Contienen acaso estos programas algún común denominador que explique por qué se les asignaron prioridades mayores que a otros programas regionales? La respuesta en mi opinión es afirmativa y tiene que ver con la siguiente doble similitud.

Primero, todos los programas se asociaban a la aceleración del ritmo de crecimiento económico nacional. En consecuencia, no existió una amenaza al talón de Aquiles del desarrollo regional, el así llamado conflicto eficiencia-equidad. En el hecho, tales programas prometían satisfacer tanto la eficiencia como la equidad. Si esta última iba a alcanzarse sólo al nivel interregional y no al nivel personal, por lo menos se estaba atacando un problema genuinamente percibido en el país. Todos los programas reales, con la excepción parcial de la industrialización del Nordeste del Brasil, eran, no obstante, proyectos de desarrollo de recursos, y en esto yace su atractivo principal. Así por ejemplo, en tanto que el proyecto de la Guayana podía ser publicitado como un proyecto de desarrollo regional, su principal objetivo era cosechar los ricos recursos regionales de hierro, bauxita y agua para su uso nacional. Si el desarrollo regional hubiése sido el principal objetivo de los gobiernos nacionales entonces las corporaciones regionales establecidas en el resto de Venezuela habrían dispuesto de mayores fondos y de más influencia. Pero, al contrario de la Guayana, estas regiones no ofrecían acelerar el ritmo de expansión económica nacional si no más bien disminuírlo. Se puede argumentar de una manera similar que proyectos tales como el PIN, Lázaro Cárdenas, Salto Grande y Paysandú son en realidad programas nacionales vestidos con el ropaje del desarrollo regional.

Segundo, todos los programas reales emplearon la misma mezcla de tecnología de gran escala, empresas transnacionales y empresas estatales observable en los programas nacionales prioritarios. Así,

/aún en

aún en un caso en el cual hubo algún grado de conflicto entre prioridades nacionales y regionales, el Nordeste del Brasil, el paquete de implementación nacional fue utilizado para satisfacer los objetivos de equidad. Las presiones políticas del Nordeste de hecho requirieron alguna respuesta a las dificultades regionales recurrentes, a través de programas de desarrollo. Pero si bien los propósitos de la política no reflejaban la obsesión nacional por el crecimiento económico, el método de implementación incorporó las herramientas de tal obsesión. La expansión industrial, y especialmente la expansión de las grandes empresas manufactureras, ciertamente no fué disminuída en virtud de las enormes granjerías tributarias ofrecidas bajo el mecanismo 34/18. No se invocó ningún cambio en la naturaleza capital-intensiva de la industria brasileña debido a la falla para ofrecer incentivos en mano de obra. Nada se hizo para redistribuir la tierra o para introducir otras medidas sociales ajenas al ethos del crecimiento nacional. Igualmente, en la mayoría de los otros países latinoamericanos en los cuales se han introducido programas regionales reales el método de implementación ha sido a través de procesos de gran escala, capital-intensivos y a menudo mediante la tecnología financiada por capitales extranejros. Pero, nuevamente, yo argumentaría que los programas no fueron exitosos debido a que empleaban esta forma de implementación, sino que más bien se les concedió alta prioridad porque prometían emplear tal paquete de implementación. Otros programas que no estaban en condiciones de usar este tipo de instrumentos recibieron bajas prioridades.

Yo no quisiera entrar en la discusión de por qué objetivos específicos que emplean procedimientos igualmente específicos de implementación fueron adoptados por los gobiernos nacionales en tanto que otros programas regionales fueron rechazados. Tal fenómeno podría ser explicado en términos clasistas y como un resultado del desarrollo dependiente. Alternativamente, se podría culpar a especificaciones erradas por parte de los planificadores gubernamentales;

/un resultado

un resultado de la falta de entendimiento de la naturaleza verdadera del proceso de desarrollo y de las necesidades reales del país. Pero, cualquiera sea el tipo de explicación que mejor se ajuste a la situación descrita, es un hecho que la mayoría de los programas regionales exitosos han envuelto objetivos similares y métodos de implementación también similares. Esencialmente, los programas regionales exitosos se han ajustado a los objetivos nacionales y al estilo del modelo de desarrollo. Los programas fallidos no lo han hecho. Y aquí por supuesto se encuentra la explicación de la falla de aquellas políticas regionales que contenían elementos sociales verdaderos. Los objetivos regionales vinculados a la igualdad, a las necesidades del colonizador de pequeña escala, a la conservación del medio o a la elevación de las condiciones de vida de los pobres fueron transferidos al reino de la retórica más que al reino de la práctica. Se transformaron en objetivos retóricos y no en objetivos reales y por tanto no fueron implementados. Solamente en Cuba en donde las aspiraciones socialistas equivalen a objetivos verdaderos y a pesar de serios problemas de implementación, estos objetivos fueron llevados a la práctica. Cualquiera sea la opinión personal acerca de las lecciones de la experiencia cubana, los cubanos trataron de hacer cosas que los otros países no hicieron y a menudo obtuvieron éxito precisamente por que trataron de hacerlo. Obviamente, en cualquier país latinoamericano en que los niveles de alfabetismo son bajos, los recursos son limitados y la experiencia de alcanzar objetivos de desarrollo falta, la implementación debe ser un problema. Sin embargo el hecho de que ciertos programas, a través del Continente, que incluían objetivos de una clase similar hayan tenido éxito en tanto que otros proyectos que incluían objetivos diferentes hayan fallado consistentemente sugiere que el problema no está en la implementación sino más bien en la formulación de objetivos. En resumen, puede no ser cierto que se puede hacer cualquier cosa si se trata, pero es cierto que no se puede hacer algo si no se trata.

# SISTEMAS DE EJECUCION Y ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA ±/

José F. Pineda

±/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# SISTEMAS DE EJECUCION Y ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA

## INTRODUCCION

Este ensayo busca ofrecer algunas respuestas a la pregunta de porqué "se dificulta" la ejecución de estrategias regionales en Colombia. El trabajo se ha dividio en tres partes: La primera resume algunos de los factores que desde nuestra óptica se han atribuido erróneamente a la parte de ejecución de las políticas y pertenecen al campo de la teoría de la planificación. La segunda es un análisis de administración de las políticas regionales: conclusiones y recomendaciones conforman la tercera sección.

No creemos que los tropiezos experimentados por los programas regionales sean principalmente atribuibles a una falta generalizada de voluntad política para ponerlos en marcha. Estas dificultades surgen de la forma de organización administrativa del sector público. La aplicación de políticas regionales no hace otra cosa que patentizar las desarticulaciones del sistema burocrático al requerir la coordinación, entendida en el más amplio sentido, de las mútiples agencias públicas. Pero estos problemas son más claros cuando se intenta poner en práctica las políticas que cuando se trata de describir una situación. Al fin y al cabo estudiar una realidad regional no es sinónimo de buscar planificarla desde una estructura burocrática.

## I. PROBLEMAS DE TEORIA DE LA PLANIFICACION

Tres son los problemas que a nuestro parecer se le han atribuido equivocadamente a los mecanismos de ejecución de políticas regionales.

1. El primero de ellos tiene que ver con la metodología de análisis empleada en la definición de políticas. En el campo del desarrollo regional parece haber una ruptura entre las teorías que conceptualizan la intervención del espacio en la economía y los métodos estadísticos que describen esa realidad. Las primeras requieren de una información

/voluminosa y

voluminosa y precisa, raras veces existente porque como afirma Alonso,1/ la disponibilidad y calidad de la información son un reflejo del grado de desarrollo de un país. Los segundos, concientes de las limitaciones de la información, basan sus conclusiones en métodos estadísticos que no guardan correspondencia unívoca con las variables utilizadas en el proceso conceptual, pero que permiten utilizar mejor la información disponible: análisis de factores, técnicas de agrupamiento (cluster analysis), regionalización nodal, etc.

Un reflejo de esta situación es el uso creciente de modelos de entropía en la descripción de realidades urbanas y regionales. Como bien lo señala Mohan 2/ en su estudio de los modelos de desarrollo urbano, el criterio de entropía utilizado por Wilson 3/ para modelos de desarrollo metropolitano tipo Lowry no añade nada al conocido criterio de maximización de utilidad del consumidor sujeto a restricción de presupuesto. Pero si conceptualmente su aporte es nulo en cambio en términos de predicción del comportamiento de ciertas "variables" son más confiables y por lo tanto su uso es más socorrido. El problema está en que las decisiones de política que se toman o recomiendan se basan en los modelos conceptuales, con un alto grado de imprecisión en su comprobación empírica y que el planificador regional no salva claramente el foso entre su modelo conceptual y sus técnicas estadísticas. Es el viejo problema enunciado por Rickert 4/ y desarrollado por Max Weber.5/ No es posible afirmar que "paralelamente al grado inferible de la adecuación significativa crezca la frecuencia del desarrollo que le corresponde". Por tanto, no tiene una justificación clara el decir, por ejemplo, que la tasa de interés diferencial de x puntos en el "crédito" para inversiones realizadas en el centro y la periferia fue ineficaz - cuando se busca un proceso de descentralización industrial -, y por ello refleja una falta de voluntad política al no haber sido más alta, sino alternativamente que el planificador no tradujo adecuadamente el impacto de x puntos de interés diferencial en su modelo de comportamiento del empresario y la frecuencia estadística de su conducta, por una equivocada interpretación del

/sentido o

sentido o por una mala especificación de la función que enlaza la orientación de conducta y su frecuencia estadística. No es un problema de ejecución sino más bien de la forma como se ha conceptualizado originalmente una realidad y la verificación empírica ofrecida. Las orientaciones de conducta provienen, por lo regular de modelos individuales (macro-económicos), las frecuencias estadísticas de comportamientos observadas de grandes agregados estadísticos y esta separación es la que dificulta el análisis.

Tal forma de conceptualización lleva a confundir los resultados de un agregado que reflejen el peso de hechos pretéritos con ajustes producidos al margen que pueden estar reflejando una nueva tendencia.

2. El segundo problema erróneamente atribuido a nuestro entender a los sistemas de implementación o a la falta de voluntad política tiene que ver con el estilo de planificación utilizado. La mayoría de las estrategias y políticas regionales son productos terminados: dadas unas circunstancias, unos objetivos y unos medios, se define un curso de acción, llamado estrategia o política pero no se dice qué hacer si algunas de las circunstancias se modifican. En síntesis, no hay un planeamiento de contingencia. El planificador regional desarrolla tan sólo un "escenario" y deja que si se presentan alteraciones en los supuestos, el administrador se las arregle como pueda. El administrador hace justamente eso: se las arregla como puede incluyendo en algunos casos la modificación de los objetivos. Pero para el planificador que evalúa ex-post-facto las estrategias, esto constituye un fracaso atribuible a los sistemas de administración y no al tipo de planificación diseñada por él mismo. Los países en desarrollo sujetos a condiciones políticas cambiantes, a las fluctuaciones de precios de sus productos en el exterior al igual que las de los insumos que requieren para su desarrollo, no pueden tener una planeación de este estilo y mucho menos en el campo regional. Pero no es la planeación en sí misma ni los sistemas de ejecución los que están en entredicho,

/sino una

sino una forma de planeación que no toma en consideración la incertidumbre y los rápidos cambios propios del desarrollo.

3. El tercer problema es la relación entre la política y la planeación. Como lo afirma Churchman,6/ "la política es percibida como una estrategia por el planificador que se da cuenta que la puesta en marcha de los planes le es crucial. La política sugiere que para crear modificaciones en el orden social es necesaria una comunidad y la creación de una comunidad demanda un problema específico que tenga una connotación de crisis. Esta perspectiva, es muy atrayente para el planificador que tiene como propósito una explicación comprensiva o global del sistema, pero no ve ningún obstáculo en comenzar concentrado sobre un problema particular. Sabe muy bien que un aspecto inevitablemente se convierte en otros aspectos si uno sigue haciendo preguntas relevantes".

Pero la transformación de un problema menor en un problema mayor, destruye la razón de ser de esa comunidad, y con ello cualquier esperanza de implementación. En ese momento el planificador "se siente en el limbo" porque si el significado de la política es válido su visión del mundo se destruye. En la medida en que esto ocurre, el planificador busca la explicación en la falta de voluenta política, pero tal vez la respuesta se halla en el momento en que el planificador "cierra" su sistema de indagación de la realidad para usar la terminología de Weber y Rittle.7/

Deberíamos entonces preguntarnos por qué los sistemas de indagación utilizados en la planificación regional se "cierran" demasiado tarde desde el punto de vista del apoyo político. Aquí ofrecemos dos sugerencias:

a) La profesión del planificador regional y urbano en América Latina debe mucho a investigadores surgidos en otras disciplinas cuyo norte sigue siendo el campo académico. Un plan no es tan sólo un proceso político de toma de decisiones, sino que puede ser también un ejercicio de investigación científica y los criterios de excelencia,

/para utilizar

para utilizar otra frase de Churchman, no son los mismos en la planificación que en las disciplinas de las ciencias que lo nutren. Como el flujo entre la academia y la consultoría privada o el servicio público es frecuente, ocurre que a menudo estando en el segundo se escribe para la primera con los criterios de excelencia de esta última. La comprensividad se recompensa positivamente en el área académica y por lo regular se desprecia "la trivialidad" inherente a las tareas rutinarias del planificador. No de otra manera se explica que en Colombia planes de desarrollo regional para apartadas y despobladas zonas se inicien analizando el significado de las relaciones internacionales coyunturales y terminan recomendando para propósitos prácticos, la ampliación del servicio de agua local por un valor a veces inferior al costo del estudio.

b) La segunda razón estriba en la naturaleza "técnica" que se le ha querido dar a la planeación. En esta medida, parafraseando al profesor Michael Faltas,8/ "la planificación regional, es lo que hacen los planificadores regionales en planeación". La más de las veces "la estructura de planeación" es una organización paralela al sistema administrativo resultando en dos líneas de autoridad que raras veces se llegan a juntar.9/ El planificador escribe para los planificadores pero no para los administradores quienes sí precisan del apoyo político para la puesta en marcha de planes y programas. Sus criterios de excelencia, otra vez, son más académicos que de implementación, por encontrarse prácticamente desvinculados del proceso de toma de decisiones. Por ello el problema raras veces se percibe y se le endilga, sin razón, a la administración o a la voluntad política el fracaso de los planes de desarrollo regional.

Examinemos entonces los elementos del sistema de implementación que dificultan la planificación regional.

/II. PROBLEMAS DE

## II. PROBLEMAS DE LOS SISTEMAS DE EJECUCION DE ESTRATEGIAS REGIONALES

A principios de los sesenta, el campo regional se convirtió en "la vedette" de la planificación en América Latina. Países que trasladaban el énfasis de su crecimiento del sector primario al manufacturero (o mejor aún al terciario) padecían de complicados ajustes en la distribución territorial de sus actividades y población que, como lo demostraban, entre otros, los estudios de Friedmann 10/ y Rodwin, 11/ el mercado no podría solucionar sin incurrir en costos sociales y políticos difícilmente tolerables. Se requería entonces de la introducción explícita y sistemática de la variable espacial en el manejo público de la economía. De la sensación de euforia inicial hemos pasado al descontento en menos de cuatro lustros. Parecería existir un concenso sobre el fracaso de la planeación regional. La pregunta es: ¿Qué pasó entonces? A nuestro entender la respuesta debe buscarse, al menos para el caso colombiano, en la organización de la provisión de los servicios públicos por parte del Estado y no tanto en la voluntad política del gobierno o en la consistencia interna de las estrategias regionales de desarrollo aplicadas.

Resulta curioso que los analistas de la planificación no hayan enlazado las continuas crisis administrativas que conforman las agendas políticas de los gobiernos latinoamericanos con la de la planificación regional. Los problemas políticos surgen de maestros, empleados de hospitales, burócratas, etc. y no de actividades tradicionales como las acerías, la producción de aluminio y aún de los mismos textiles. Pero qué tienen que ver estos dos elementos aparentemente inconexos? La planificación regional requiere ante todo de un aparato administrativo eficiente y organizado dentro del cual puede incorporarse el criterio de la asignación territorial de los bienes y servicios. Si este aparato administrativo responde con dificultad a las orientaciones sectoriales o macroeconómicas diseñadas por el sector público

/menos puede

menos puede esperarse que de aplicación cabal a las estrategias regionales de desarrollo. Las estrategias de desarrollo regional que han tenido algún éxito en la América Latina han sido ejecutadas por organismos especiales creados con tal propósito al margen del sistema administrativo imperante: SUDENE en Brasil, Corporación de Desarrollo de Guyana en Venezuela, por lo regular vinculadas directamente a la oficina de la Presidencia. Pero la creación de este tipo de Corporaciones, supone una relativa holgura fiscal del Estado para que en adición a sus programas regulares pueda invertir continuamente y durante un período relativamente amplio en la región o regiones seleccionadas, sin producir alteraciones en el gasto público asignado a otras zonas del país. Entonces deberíamos redefinir la pregunta e indagar más bien si es posible ejecutar una política de desarrollo regional en situaciones de estrechez presupuestal y fiscal. Hacerlo así es contar entonces con la eficacia del aparato administrativo existente y lidiar con sus dificultades y problemas y con las formas imperantes de asignación de los recursos públicos.

Las estrategias de desarrollo regional buscan ejecutarse, en la mayoría de los casos desde el nivel nacional por divisiones incrustadas en la oficina de planeación respectiva. Su capacidad de acción depende entonces de la capacidad de influir en la asignación regional del Presupuesto Nacional de Inversiones. Los magros presupuestos de las entidades locales y su reducida capacidad para endeudarse interna o externamente, no le permite contar en forma significativa con estos recursos como se aprecia en la tabla adjunta sobre distribución del gasto público por niveles de gobierno para Colombia.

Pero el manejo del Presupuesto Nacional tiene varios problemas. En primer lugar existe una separación administrativa entre la elaboración del presupuesto de funcionamiento y el de inversiones. El primero lo orienta el Ministerio de Hacienda dentro del cual no existe una división o unidad encargada del desarrollo regional, el segundo la Oficina Nacional de Planeación. Pero si es de suyo complejo hacer

/compatibles los

compatibles los dos presupuestos, para propósitos de la asignación regional de los recursos lo es mucho más porque las varias agencias argumentan con algo de razón que el criterio territorial los deja con dineros para invertir en una zona pero sin los correspondientes emolumentos para funcionamiento. Este proceso se hace todavía más complejo con la creciente burocratización del gobierno nacional. Prueba de ello son las siguientes cifras: En 1960 de cada peso de presupuesto 30 centavos iban a funcionamiento y 70 a inversión. Quince años más tarde la relación se ha invertido. Así pues, el monto principal de recursos lo asigna una agencia gubernamental en cuyo seno los criterios regionales no son cruciales para la definición del gasto público o sobre cuya distribución regional difíclmente puede ejercer un adecuado control.

DISTRIBUCION PROCENTUAL DEL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA
1930-1976 POR NIVELES DE GOBIERNO 1/

| | NIVEL DE GOBIERNO | | |
|---|---|---|---|
| Años | Nación % | Departamento % | Municipio % |
| 1930 | 44.8 | 37.3 | 17.9 |
| 1940 | 45.6 | 32.2 | 22.2 |
| 1950 | 58.4 | 23.8 | 17.8 |
| 1960 | 59.8 | 10.6 | 10.6 |
| 1970 | 73.7 | 11.5 | 12.0 |
| 1976 | 73.1 | 14.1 | 13.8 |

Fuente: Contraloría DANE.

1/ Tomado de la ponencia presentada por el H. Senador Jaime Castro.

/Dada la

Dada la función estabilizadora que tiene el gasto público en el manejo macroeconómico, los programas de inversión regional se alteran sustancialmente con la contracción del gasto público. Es el conflicto tradicional entre políticas de corto plazo y los objetivos generales del plan. El gobierno y en especial el Ministro de Hacienda o de Finanzas Públicas no puede, como lo afirma Cohen,12/ amarrarse las manos con el manejo diario de la economía.

"Los gastos del gobierno son muchos y variados, pero sólo pequeñas partes son discrecionales. Los salarios no pueden reducirse ni tampoco las transferencias y los empleados tampoco pueden ser despedidos. Los proyectos de innovación en marcha no pueden ser parados repentinamente, al menos no sin muchas dificultades y los presupuestos de operación no pueden ser modificados sin engorrosas discusiones políticas. Si el gobierno quiere variar su propio gasto para "afinar" la economía, el gasto en nuevas contribuciones es uno de los pocos rubros en su presupuesto que puede cortar o reducir. Es el rubro clásico discrecional, uno de los pocos que no está preasignado ... Las dificultades estructurales que surgen de la coordinación estrecha entre la política económica del corto plazo con la ruta de mediano plazo trazada por el Plan Nacional se concentran precisamente en la inversión pública, una de las pocas palancas que el gobierno tiene a su disposición, y el Ministro de Hacienda no tiene intención alguna de abandonar el control que sobre ella ejerce."

Pero por lo regular los programas regionales son precisamente los "nuevos" programas. Como las estrategias regionales en la mayoría de los casos se basan en la formulación de inversiones "adicionales", éstas resultan siendo las primeras afectadas.a/ Cuando no lo son, sino que por el contrario la estrategia regional busca dar una asignación territorial explícita a los programas de inversión regular del gobierno, se presentan dos problemas: la composición interna del presupuesto de las agencias públicas y el sistema de asignación regional de partidas al interior de cada agencia. Examinemos cada uno en detalle.

---

a/ En otras palabras, el presupuesto es más asimilable a un "modelo de ajuste de stock" que a presupuestos de base cero (ZBB).

/Como consecuencia

Como consecuencia de las exageradas fluctuaciones en los ingresos públicos del nivel nacional y de la orientación estatal de modernizar algunos sectores claves para el funcionamiento de la economía, el gobierno colombiano estableció el sistema de recursos propios para agencias públicas, que tenían a su cargo el desarrollo de tales sectores. En la mayoría de los casos se trata de tasas o de impuestos indirectos recaudados por la misma agencia o por el gobierno central con destino específico. Esta situación le permitió a las agencias beneficiadas diseñar programas de largo plazo contando con un flujo confiable de recursos, mezcla de los propios y de los que aportase el Gobierno Nacional de su presupuesto regular. Con el correr del tiempo los recursos propios han venido superando a los de presupuesto en monto e importancia y reduciéndose simultáneamente el control que sobre ellas ejercen Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda.

Cuando se produce una contracción en los desembolsos por razones de política macroeconómica de corto plazo, la agencia respectiva continúa con sus propios recursos programas que a su criterio son claves y deja de lado otros programas para ser financiados posteriormente con los dineros provenientes del Presupuesto Nacional, lo que a menudo significa que nunca se ponen en práctica. No es difícil entrever entonces el impacto de esta situación sobre las políticas regionales. Al disminuirse el control de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda no queda una forma legal de hacer cumplir las prioridades regionales de gasto público. Como muchas de las estrategias regionales requieren de inversiones intersectoriales coordinadas, es casi una coincidencia que las varias entidades se pongan espontáneamente de acuerdo sobre dónde reducir el gasto y dónde invertir. Añádase a esto que por obvias razones se reducen los gastos de inversión y no los gastos de funcionamiento en la sede de la agencia fortaleciendo el centralismo. Mientras tanto el planificador regional se ve en aprietos explicándole al sector privado, que

/ha comprometido

ha comprometido a resultas del plan sus recursos en el desarrollo de la región o regiones seleccionadas, porque el gasto público que esperaba no llega. Quedan así instalaciones fabriles sin servicio de energía, sin carreteras o sin programas de capacitación para la mano de obra que se esperaba incorporar a los nuevos desarrollos, en una "Disneylandia" de obras inconclusas ...

Finalmente el sistema de recursos propios lleva a las agencias así financiadas a invertir donde se obtenga la mejor recuperación y no necesariamente el mayor beneficio social o regional, aprovechando la mayor inelasticidad precio a los bienes y servicios ofrecidos en las áreas más desarrolladas.

Los seguidores de Hirschmann verían con buenos ojos este proceso. Estos desequilibrios, dirían, tienen como resultado de largo plazo hacer disponible en el mercado, recursos productivos que de otra manera no hubieran surgido. Tal vez, pero tal vez el resultado sea la concentración de las inversiones privadas en los centros o porciones de territorio que bajo el sistema actual de asignación de bienes y servicios públicos tienen mayor probabilidad de obtenerlos, reforzando un proceso de causación social cumulativa a la Myrdal.

Las metodologías de desagregación territorial de programas sectoriales de inversión 13/ tan socorridas en este tipo de estrategias no tienen entonces aplicación porque no toman en cuenta los criterios de recuperación de cartera de los institutos del sector público. Esta óptica a nuestro entender es miope. Tendría más sentido desde el punto de vista del sector público analizar el impacto de las inversiones en la elevación del nivel de bienestar de la población y en la tributación adicional resultante de un incremento en el producto interno bruto del país, sustrayendo los costos de suministro de estos servicios. Lo que parece revelar esta situación es una definición incompleta de la función-objetivo del sector público por la separación administrativa de sus varias fuentes de recaudo y de éstas con las agencias a cargo de

/adelantar la

adelantar la inversión. Es aquí donde se requiere un esfuerzo de planeamiento comprensivo. Lo que está errado es el proceso presupuestal entendido en su ascepción más amplia y no la ejecución de la planificación regional.

El segundo problema surge por la irrupción de la planificación regional en la distribución de los servicios públicos. Los ministerios técnicos: salud, educación, obras públicas, etc., rechazan la interferencia de los criterios regionales en su actividad. Aún cuando la planificación regional juega un papel importante al iniciar un trabajo de coordinación entre agencias a cargo del suministro de servicios a nivel urbano y regional es poco lo que ha ofrecido en términos de técnicas o de métodos de análisis. Trata los servicios públicos en los términos convencionales, tantas escuelas por número de niños, tantos hospitales por número de personas, etc.

Los ministerios encuentran que la aplicación de tales técnicas no añaden nada en principio a su trabajo regular y, por otra parte, que si el proceso se lleva a un grado superior puede resultar en un cuestionamiento de su eficacia. En un país en donde los recursos del sector público son reducidos en comparación con las necesidades de servicios de la población, casi cualquier obra o proyecto gubernamental puede "justificarse" no importa que la escuela, demos por caso, sea utilizada a un 40% de su capacidad aún cuando en un sitio alternativo esta utilización hubiese sido del 100%. Lo que hace la planificación regional al buscar la asignación territorial de las inversiones públicas regulares, es introducir en la contabilidad oficial el criterio de costo de oportunidad en forma explícita, no sólo al interior de un sector sino entre los múltiples renglones de inversión estatal. La planificación regional conducida a su culminación lógica cuestiona el grado de eficiencia o de eficacia del sector público. De la pregunta "en donde debe localizarse una escuela" se pasa fácilmente a "son las escuelas la forma más efectiva de suministrar el servicio educativo" lo que constituye un punto de inestabilidad para la agencia

/respectiva, generándose

respectiva, generándose entonces un rechazo encubierto a la planificación regional. Llama la atención que técnicas como el PPBS (Planning Programing Budgeting System) o el ZBB (Zero Base Budgeting) no hayan sido aplicadas por el sector público en agencia alguna en el caso colombiano y no exista una noción clara de qué programas están contribuyendo con cuánto al logro de determinado objetivo de política. La contabilidad presupuestal se lleva por rubro de gastos y no por los niveles y calidad de los productos ofrecidos. De esta forma se llega a la extraña conclusión de que un aumento en la eficacia de una agencia es equivalente a un aumento en el gasto. En otras palabras no hay una integración efectiva entre la planificación y el proceso presupuestal. La planificación regional demanda de una alta precisión en la medición del "producto" de las agencias estatales y no puede funcionar adecuadamente con sustitutos basados en las meras tendencias del gasto. La planificación regional por otra parte implica la presencia de un sistema de información adicional sobre el adelanto de los programas gubernamentales en las regiones escogidas. Puede responder más fácilmente a la pregunta del ejecutivo sobre en qué estado se encuentran tales o cuales inversiones, sin pasar por la oficina sectorial respectiva. Es, en consecuencia, un factor de incertidumbre para estas agencias que no puedan jugar entonces con el monopolio de su información. Afianza el control del ejecutivo sobre la administración y le proporciona una visión ágil y frecuente del impacto de sus políticas. Esta tarea sería más efectiva si en vez de concentrarse en el nivel nacional de gobierno tuviese extensión administrativa a las regiones y no fuese una planeación regional de "larga distancia". Tal como está en el momento no es más que una promesa y no logra cumplir cabalmente su cometido.

La planificación regional genera una incertidumbre adicional sobre la operación regular de las agencias públicas. Mucha de la información que estas agencias utilizan se basan en la suministrada por el mercado. Las necesidades de servicios de la población pueden

/reflejarse a

reflejarse a través del sistema de precios, pero como lo afirma Kornai 14/ "es una característica común de los varios sistemas de señales - cambios en los precios relativos, en los inventarios, etc., que son posteriores (el subrayado es nuestro) y en forma considerable de carácter negativo". La planificación regional genera adicionalmente un sistema de señales, anteriores y positivas que pone de relieve el grado de cobertura de los servicios públicos, su eficacia y su calidad en particular sobre bienes públicos suministrados en forma monopólica por el Estado. Esta redundancia en la información asegura un mejor cumplimiento de las estrategias y fortalece el sistema político.

En síntesis, el rechazo a la planificación regional tiene su origen en la administración que ve en ello un instrumento eficas de control del ejecutivo, y que le demanda variar sus tradicionales conceptos presupuestales.

Quizás el punto más difícil en la introducción de la planificación regional dentro del conjunto de medidas gubernamentales es el de los criterios implícitos de asignación del gasto público por regiones. Este es el segundo problema a que nos referimos.

Para el caso de Colombia, los nombramientos en la dirección de multitud de agencias gubernamentales siguen criterios de origen regional de sus gerentes y directores. Cada gerente tiene el compromiso tácito de asignarle a su región de origen el máximo posible de recursos del organismo a su cargo. Tal tipo de práctica parece responder a la necesidad de mantenerse políticamente integrado a un país en donde el Estado Nacional dispone de una gran capacidad para afectar el manejo de la economía y en donde las entidades regionales viven en la penuria fiscal. Pero justamente este arreglo produce en la práctica una organización opuesta a la adoptada por la constitución vigente desde 1886, "centralización política y descentralización administrativa".

/Al buscar

Al buscar una coordinación entre agencias para programas de inversión regional lo que se encuentra es una alta centralización administrativa y una multitud de centros decisorios con un relativo grado de autonomía. Esto obviamente entraba, por decir lo menos, los programas regionales porque cada paso, cada decisión de sabor local debe tener el visto bueno y la aprobación de la oficina central de cada agencia, y además cada director y gerente busca imponer sus prioridades sobre las del ejecutivo. La centralización de la planeación no tiene su contraparte en la descentralización política implícita. Los trámites son engorrosos y largos: la sola contratación de un crédito interno para acueducto municipal toma en promedio tres años mientras la duración de un alcalde, el encargado de solicitarlo, es de seis a nueve meses. El problema se origina en la forma como se organiza la prestación de los servicios públicos en el país. Servicios locales como acueductos y alcantarillados, puestos de salud, construcción de escuelas, etc., en donde difícilmente pueden arguirse externalidades o economías de aglomeración, los suministra el Gobierno Nacional.

Esta prestación nacional de servicios locales fue una contraprestación del gobierno nacional a las entidades regionales (departamentos y municipios) al absorber en las primeras décadas de este siglo sus rentas principales para solucionar el elevado déficit presupuestal que presentaba año tras año. Introducida una racionalización en los tributos nacionales, con la adopción de las propuestas de la Misión Kemmerer, la tendencia continuó apoyada por la debilidad fiscal de las entidades locales y su incapacidad de dotar de servicios al acelerado crecimiento demográfico de las cuatro últimas décadas. No esnnuestro interés aquí profundizar en este tema de suyo bastante extenso. Sólo queremos mostrar algunas de las consecuencias surgidas de tal arreglo administrativo y su impacto para la puesta en marcha de la planificación.

/a) Como hemos

a) Como hemos señalado aparecen multitud de centros decisorios sobre el dónde de la inversión. Aquí el ejecutivo parece tener poca capacidad de darle una asignación regional explícita a sus recursos. Difícilmente pueden satisfacerse las necesidades de la población con su carácter multidimensional, a través de los institutos nacionales.

En estos casos el planificador regional recurre al endeudamiento externo con destinación regional específico, a fin de lograr una unificación de criterios de asignación de recurso de las varias agencias. A cambio de recursos propios encausados a las regiones seleccionadas en programas por él identificados ofrece contrapartidas de dineros externos con cargo al presupuesto nacional. Tal estrategia, como es natural, se dificulta cuando la capacidad de endeudamiento externo se halla copada por razones de balanza de pagos o por el comportamiento de los recursos públicos.

b) Un distanciamiento físico y administrativo entre el usuario y el oferente del servicio, sacrificando la innovación frente a la complicada maraña de reglamentos, disposiciones y estándares.15/

De esta forma las ventajas comparativas de las regiones no pueden ser completamente utilizadas elevándose innecesariamente el costo de provisión de los servicios públicos y disminuyendo su cobertura potencial. Como consecuencia de este distanciamiento se fortalece el sistema de clientelismo político con sus secuelas sobre la previsibilidad del gasto. El agente clientelista trueca "favores" de los funcionarios de estas agencias a la comunidad a cambio de respaldo político para que estos funcionarios continuen en sus cargos. Lo que de ahí se sigue es bien significativo: se atomizan los centros de poder de una burocracia que se supone jerárquica en la transmisión y acatamiento de órdenes y poseedores de un saber técnico especializado generándose un conflicto de la administración contra el ejecutivo perdiéndose la participación comunitaria en la elaboración del plan, en situación que hace recordar la introducción del sistema burocrático en el Japón

/en el

en el siglo VI descrito por Duus 16/ o en la Rusia Zarista del siglo XIX. El estado central termina en el peor de dos mundos: su garantía de legitimidad - para volver a la terminología Weberiana - depende de la provisión de unos servicios locales con una administración nacional sobre la cual ejerce un control cada vez más limitado. La formación de sindicatos de empleados públicos fortalecidos en su poder negociador por la naturaleza innecesariamente monopólica de los servicios que presta el estado central dificultan aún más su suministro y la orientación del gasto. Como resultado no es posible mantener un programa de prioridades de inversiones estatales. El presupuesto se atomiza frente a los "paros cívicos" de poblaciones que reclaman del nivel central éste o aquél servicio y las prioridades de asignación regional de la inversión se ven continuamente alteradas, a no ser como ya dijimos de que se trate de programas financiados parcialmente con recursos de crédito externo.

c) Este sistema de administración tiene como consecuencia un desbordamiento en el crecimiento burocrático, como se aprecia en el cuadro adjunto,a/ entre otras razones por la no correspondencia entre la asignación del gasto y la medición del producto de las agencias públicas y por el distanciamiento administrativo y tributario entre el administrador y el oferente del servicio. Es el modelo de Baumol 17/ sobre inflación sectorial, generando como lo ah demostrado Hirschhorn,18/ situaciones de inflación con altas tasas de tributación y llevando para su solución a una "trampa de bajo nivel de equilibrio", lo que significa una reducción en la tasa de crecimiento y un bajo nivel de bienestar.

Los servicios locales a cargo del Gobierno Nacional son por lo regular actividades altamente intensivas en mano de obra, actividades en las cuales las posibilidades técnicas de sustitución de mano de obra por capital son bastante reducidas si se las compara con el sector

---

a/ De sostenerse la tasa de crecimiento de la burocracia nacional observada en el último período la nómina de empleados se duplicaría cada cinco años. Vale la pena anotar que la fuerza de trabajo creció para el período al 5% anual.

/fabril o

fabril o agrícola. Si la productividad de la fuerza de trabajo tanto marginal como promedio es sustancialmente inferior en el sector servicios, y si además existe una equivalencia entre los niveles de salarios del sector manufacturero y del sector servicios, esto implica que los costos de provisión de los servicios públicos van a seguir aumentándose con el tiempo. Pero el problema se torna más agudo por la forma de provisión de servicios y el distanciamiento mencionado entre el encargado de proveerlos y el usuario de los mismos. Por ello no aparece ninguna presión para establecer métodos más eficientes de suministro o la discusión de instrumentos financieros alternativos, el reajuste de las tarifas o la desburocratización de las agencias a cargo de su prestación. Siempre se le pueden pasar los gastos al nivel nacional.

Bajo estas condiciones la planificación regional, cualesquiera sea la política escogida, se dificulta en su aplicación. El ejecutivo busca apoyarse entonces en medidas estrictamente macroeconómicas y en los mecanismos tradicionales de mercado para adelantar sus programas.a/

Aquí también el planificador regional se encuentra en desventaja porque sus herramientas habituales de análisis no incluyen la tradición del impacto de políticas macroeconómicas en la distribución territorial de las actividades económicas y de la población.

Pero el planificador persiste en que se trata de un problema administrativo y el administrador lo evita con un malabarismo de reglamentos, códigos, disposiciones, decretos, etc., sin darse cuenta que lo que está tocando es la naturaleza del crecimiento en la economía moderna, de la productividad del capital humano organizado dentro del cual el sector público juega un papel esencial. El problema de fondo es entonces cómo tener un sector público organizado, productivo y no

---

a/ En épocas no muy lejanas por cierto, el Estado optó por contratar créditos en eurodólares para pagar la nómina de algunas de sus agencias y no agravas la situación tributaria y de emisión.

/inflacionario y

inflacionario y de desperdicio y la pregunta a que deberíamos dar respuesta es más bien, si la planificación regional puede contribuir a la formación de este sector y a su reforma.

PERSONAL OCUPADO (P.O.) POR EL SECTOR PUBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO Y TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO GEOMETRICO (r)
COLOMBIA 9140-1972

(No incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de la Policía)

| Año | Nación | | Departamento | | Municipio | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | P.O. | r | P.O. | r | P.O. | r |
| 1940 | 38 693 | - | 32 834 | - | 23 689 | - |
| 1950 | 39 546 | 0.21 | 47 420 | 3.67 | 24 240 | 0.22 |
| 1960 | 54 329 | 3.17 | 61 423 | 2.59 | 35 807 | 3.90 |
| 1970 | 178 336 | 11.88 | 103 275 | 5.18 | 46 977 | 2.71 |
| 1972 | 230 364 | 14.71 | 126 710 | 10.22 | 47 615 | 0.67 |

Fuente: DANE, Tomado de la ponencia del H. Senador Jaime Castro.

## III. CONCLUSIONES

Hemos buscado con este corto escrito ilustrar algunas de las dificultades de la puesta en marcha de los programas regionales tomando el caso colombiano como ejemplo. No creemos que sea la planeación regional la que está en crisis, sino más bien la forma de organización administrativa del sector público y el sistema de incentivos implícitos en su funcionamiento como lo anota Schultze.18/ Si bien esta afirmación no resuelve el problema sí plantea un interrogante diferente al planificador regional: cuál forma de organización en la provisión de

/servicios públicos

servicios públicos es conducente a la aplicación de estrategias regionales en condiciones de limitación fiscal y cuál es la contribución de esta nueva organización a la eficiencia del sector público. Entenderlo así, es para nosotros, ampliar el campo de acción de la planificación regional en América Latina.A/

Si el planificador regional se abstiene de participar en este proceso por considerarlo como un problema "administrativo" o de "voluntad política" que escapa según él a su competencia, está corriendo el riesgo de seguir elaborando políticas y estrategias que difícilmente y sólo por coincidencia van a lograrse a no ser que por cambios exógenos se produzcan situaciones de superávit presupuestal que permitan adelantar programas regionales "a la Guayana".

Esta actitud necesariamente conlleva cambios en los programas de entrenamiento de planificadores regionales apuntalando áreas como economía pública o de bienestar, política del proceso presupuestal, teoría de la administración, etc.

La planificación regional no es tan sólo la manipulación de la "fricción del espacio" sino también una forma de organización de la administración pública y del manejo burocrático del Estado.

Y para concluir no parece, al menos en el caso colombiano existir una falta de voluntad política para atacar el problema. En el cuatrienio anterior el ejecutivo se jugó, durante dos años su prestigio político en buscar una reforma general de la constitución que le permitiese, de manera comprensiva, modificar la organización administrativa del estado, en lo que se llamó el proyecto de la Constituyente. Se trataba aquí de fortalecer la vida económica y fiscal de las regiones, de reorganizar los linderos geográficos de las entidades regionales y locales para que pudieran a la par que tener una participación más

---

A/ Es significativo que en los trabajos de planificación regional en América Latina permanezcan ausentes la multitud de escritos sobre federalismo fiscal, teoría de las organizaciones públicas y análisis de los bienes y servicios públicos.

/activa en

activa en las definiciones sobre su orientación de desarrollo contar con los recursos suficientes y captar las economías de escala. En ella se buscaba una forma de reorganización burocrática que permitiese al ejecutivo llegar hasta las más apartadas regiones del país y a los grupos de ingresos más bajos con sus programas incorporándolos, o mejor integrándolos a la economía nacional, con un sistema de transferencias de la nación que igualáse las bases tributarias locales y tomáse en cuenta las diferencias en necesidades así como sus esfuerzos tributarios y su eficiencia. Se perseguía en síntesis una mayor racionalidad en el funcionamiento del sector público.

En este proyecto se analizaron y estudiaron las diversas formas de organización del sector, el impacto del gasto estatal sobre los desequilibrios regionales y la distribución del ingreso entre grupos socioeconómicos, las formas alternativas de prestación técnica de servicios, las tendencias de crecimiento burocrático y la eficiencia de las entidades de gobierno a nivel nacional departamental y municipal. Se miró, asimismo, la naturaleza de cada tributo, de cada rubro de gastos, las formas de control y de operación y el impacto de las varias medidas macroeconómicas en la distribución territorial de las actividades económicas y de la población. Se buscaba dar solución al problema planteado por el presidente López en varias de sus intervenciones. "Vivimos en materia de servicios públicos de una descentralización del gasto y una centralización de su financiamiento que hace cada vez más difícil el manejo presupuestal. El resultado es claro:con la amenaza de la perturbación del orden público, las entidades locales han obligado al gobierno central a realizar grandes desembolsos para pagar sus gastos no presupuestados. Semejante falla en nuestro ordenamiento constitucional no es indiferente a la aceleración de nuestro proceso inflacionario ... Prácticamente sólo el tesoro nacional tiene recursos y los departamentos malgastan sus escasas rentas en gastos de funcionamiento mientras dilapidan su tiempo

/nombrando y

nombrando y removiendo contralores departamentales. Entre tanto la sociedad colombiana exige servicios públicos como la salud, la educación el acueducto, el alcantarillado, el fluído eléctrico, que, con contadas excepciones, no pueden suministrar ni administrar las respectivas entidades territoriales. El resultado es el paro cívico, casi permanente, porque no se pagan maestros, porque no se subvenciona la planta eléctrica local, porque no hay elementos para los hospitales, porque los recursos para la ampliación del acueducto no son suficientes. El Gobierno Nacional tiene que ver cómo arbitra recursos para saldar tales déficits, no presupuestados, que se generan por las regiones, dentro de un mecanismo ya puesto en práctica con éxito, de que la solución es pasar los problemas al Gobierno Nacional, como si fuera la "caja de Pandora". El orden público se ve quebrantado y, de contragolpe, es necesario aumentar las fuerzas de policía. ¿De dónde pueden salir cada año 1 500 a 2 500 millones de pesos, no previstos, destinados a remediar la ineficiencia en la administración? De las emisiones del Banco de la República (el Banco Central), con el consiguiente aumento del circulante ... Que no se pregunte entonces qué relación tienen los problemas de la inflación, del costo de vida, del desempleo, de la inseguridad con la Asamblea Constituyente que yo propongo. Se trata nada menos que de racionalizar el gasto público."[2]

Si bien, el proyecto de la constituyente luego de ser discutido durante dos años por el Congreso y ser aprobado, fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia (en decisión bastante curiosa) su eliminación no puede tomarse como equivalente a la pérdida de una voluntad política.

Los problemas siguen ahí, pero el planificador debe dirigir su mirada para encontrar esta voluntad política a las reformas del aparato burocrático y no meramente a lo que se cumple o se deja de cumplir de las estrategias regionales.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS


1/ Alonso, William — "Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization". Institute of Urban and Regional Development, Working paper Nº 84, Berkeley, August, 1971.

2/ Mohan, Rakesh — Urban Economic and Planning Models. World Bank Staff occasional papers, Nº 25, John Hopkins University Press, Baltimore, 1979.

3/ Wilson, A.G. — Entropy in Urban and Regional Modeling, Pion, Londres, 1970.

4/ Rickert, H. — Ciencia cultural y ciencia natural, Espasa Calpe, Madrid, 1965.

5/ Weber, Max — Economía y sociedad, Vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

6/ Churchman, C. West — The Systems Approach and its Enemies, Basic Bookds INCS, Nueva York, 1979.

7/ Weber, M. y Rittle, H. — "Dilemmas in a General Theory of Planni IURD, Working paper Nº 194, Berkeley, noviembre, 1972.

8/ Faltas, Michael — "On the Implementation of Plans", Confe rencia presentada en el Seminario sobre Problemas de ejecución de planes, Tokio 1977.

9/ UNCRD — The Role of Governments in the Regional Development Process, Nagoya (Japón), 19

10/ Friedmann, J. — Regional Development Policy, MIT Press, Mass., 1970.

11/ Rodwin, Lloyd — Nations and Citites, Houghton Mifflin Company, Boston, 1970.

12/ Cohen, Stephen S. — Modern Capitalist Planning: The French Model, University of California Press, Berkeley, 1977.


/13/ Véase por

13/ Véase por ejemplo Kuklinski, A. (ed.) — Regional Disaggregation of National Policies and Plans, Mouton, The Hague, 1975.

14/ Kornai, J. — Anti-Equilibrium, North Holland, Amsterdam, 1971.

15/ Rivlin, A. — Systematic Thinking for Social Action, The Brookings Institutions, Washington 1971.

16/ Duus, P. — Fuedalism in Japan, Knop, 1974.

17/ Baumol, W.J. — "Macro-Economics of Unabalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", American Economic Review, 1968.

18/ Hirschhorn, L. — "Taxation, Inflation and the Transition to Post-Industrialism", IURD, Berkeley 1972, Working paper Nº 169.

19/ Schultz, T. Paul — The Public Use of the Private Interest, Brookins Institution, Washington, 1977.

20/ López Michelsen, Alfonso — Testimonio final. Mensaje al Congreso Nacional 1978. Vol. I.

# INVESTIGACION Y PLANIFICACION REGIONAL *

José J. Villamil

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# INVESTIGACION Y PLANIFICACION REGIONAL

## INTRODUCCION

Las bases teóricas de los estudios regionales y la planificación regional están siendo cuestionadas y el campo se encuentra en un estado de transición entre un conjunto de paradigmas en vías de ser abandonados y otros aún no desarrollados. En los últimos dos años se han celebrado al menos tres seminarios con el propósitdo de evaluar cuál es el estado del "arte" en el campo. De uno de éstos, el Seminario sobre la Cuestión Regional, celebrado en México en abril de 1978, surgieron sugerencias en torno a líneas de investigación que los participantes consideraron importantes para mejorar los conocimientos sobre la cuestión regional. En octubre del mismo año, la UNESCO patrocinó una reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, de la cual también surgieron interesantes sugerencias sobre el estado actual de lo urbano/regional y de las líneas de investigación requeridas para adelantar los conocimientos en el campo. 1/

En mucha de la literatura reciente se ha cuestionado, inclusive, la existencia de lo regional como un tema de estudio. El Informe del Seminario sobre la Cuestión Regional señala lo siguiente:

"La Cuestión Regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados. Es, por lo tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma".

---

1/ Seminario Sobre la Cuestión Regional en América Latina Conclusiones Generales, México, abril de 1978. UNESCO, Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre los Problemas Urbanos, Boletín de SIAP, abril-junio 1979.

/Añade que

Añade que:

"... se quiere romper con toda idea de autonomía de los fenómenos espaciales (vicio denominado "espacialismo"), estableciendo, la necesaria relación entre formas espaciales, apropiación del territorio y sociedad, e historizando el análisis espacial".

Esta perspectiva se enmarca en los trabajos de Castells, Coraggio y Harvey, entre otros,2/ en los cuales se pone el énfasis en los aspectos determinantes de la apropiación y organización del territorio. El estudio de la cuestión regional se convierte en el estudio de las consecuencias en la organización territorial de fenómenos que en sí no son espaciales. Aunque esta concepción parecería obvia, el hecho es que la visión contraria ha predominado, tanto en los trabajos teóricos como en la práctica que de éstos se deriva. Aún reconociendo la importancia del estudio de las distintas modalidades en la ocupación del territorio, el hecho de que se ponga el énfasis en el análisis de los determinantes de dichas modalidades de ocupación del territorio ha sido un adelanto importante de los últimos años.

En términos generales, se ha sustituido como objeto de estudio un conjunto de fenómenos que exhiben una dinámica propia, o autonomía, en relación a la utilización del espacio (jerarquización del sistema urbano, la forma de las ciudades, la organización de redes, desigualdades regionales y otros), por la consideración de fenómenos relacionados a la organización de los sistemas económicos (el modo de producción y las formaciones sociales), a nivel global y nacional que inciden sobre la ocupación del territorio.

Este nuevo enfoque ha conllevado problemas importantes tanto a nivel teórico como a nivel metodológico, sobre todo en lo que se refiere a la integración del análisis de los procesos globales y sus

---

2/ Véase, entre otros trabajos, la presentación de Coraggio al Seminario sobre la Cuestión Regional, "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario".

/consecuencias con

consecuencias con respecto a la cuestión regional. Aunque se ha avanzado mucho en el análisis de la nueva fase del capitalismo en la postguerra, así como en el estudio de las formaciones sociales, es correcto señalar que quedan aún problemas muy serios por resolver en cuanto a la manera apropiada de estudiar las relaciones entre estos aspectos y la problemática regional. En parte esto se debe a problemas relacionados con la formación de los investigadores en ciencias sociales y en parte a la propia crítica hecha a la teoría y metodología de análisis regional. Es evidente que, si se adopta una perspectiva del problema como la que hemos descrito, hay relativamente poco que hacer con relación a lo regional. En efecto, desaparece como objeto de estudio y como objeto de planificación.

De ahí lo interesante de los trabajos recientes de Soja,3/ en donde intenta una síntesis del análisis Marxista y lo que él llama la praxis espacial. Aunque no es éste el lugar para introducir una discusión extensa del trabajo de Soja, sí resulta relevante citarlo en forma breve para dar una idea de lo que pretende.

Dice Soja que su trabajo,

> "... presenta los ragos principales de una interpretación alternativa que surge de lo que he llamado la dialéctica socio-espacial. Esta interpretación, arguiría, no sólo es compatible con los objetivos fundamentales y los métodos de la dialéctica y el materialismo histórico, sino que es, además, un adelanto en relación a la dogmatización que se observa en lo que Castells ha llamado "el debate sobre la teoría del espacio"... este enfoque alternativo descansa sobre la idea de que las estructuras básicas y las contradicciones del modo de producción capitalista se expresan simultánea y dialécticamente en las relaciones sociales, y espaciales. Siguiendo el planteamiento de Lefebvre, esto querría decir que así como la organización del espacio refleja las relaciones sociales, éstas (y por lo tanto la estructura de clase) a su vez son en un grado importante, expresiones de las relaciones espaciales de producción". (p. 4 traducción del autor).

---

3/ E. Soja, "Topian Marxim and Spatial Praxis...," mimeo, abril de 1978.

/Por supuesto,

Por supuesto, y como reconoce el propio Soja, el intento de integración teórica es incompleto. Y, si bien es correcto, como señala Soja, que la discusión suscitada por Castells y Harvey se ha centrado en el problema de la determinación de las causas o la pre-eminencia de unos procesos (los sociales) sobre otros (los regionales), es también correcto señalar que éste resulta ser el problema central, al menos en lo que concierne al diseño de políticas o estrategias de desarrollo.

Asumiendo el riesgo de repetir temas que hayan sido elaborados en otros trabajos, nos parece importante considerar algunos aspectos que se relacionan al contexto en que se da la problemática regional, lo cual nos ayuda posteriormente en la identificación de temas de investigación. Por el contexto nos referimos principalmente a tres factores: la economía capitalista a nivel mundial, las relaciones centro-periferia que surgen en sistemas regionales (por ejemplo, América Latina vis a vis Estados Unidos) y la estructura de clases. De la interacción de estos tres factores surge lo que podría llamarse el estilo de desarrollo dominante en los países latinoamericanos, que actúa sobre la organización del territorio y la determina. Por supuesto, hay un conjunto de factores relacionados al patrón histórico de desarrollo, la configuración geográfica de los países, su tamaño y otros, que inciden sobre la manera en que el estilo dominante influye en la organización espacial.

/I. FACTORES CONDICIONANTES

## I. FACTORES CONDICIONANTES

La economía capitalista a nivel mundial ha sido objeto de importantes transformaciones en su organización y funcionamiento en las tres últimas décadas. Aunque no se pretende discutir estos cambios en detalle, sí resulta interesante resumir algunos de los aspectos sobresalientes de estas transformaciones y sus implicaciones. Un primer aspecto que habría que resaltar es el hecho de que el sistema capitalista en esta fase, comienza a funcionar como un sistema global integrado. Se hace transnacional en muchos aspectos, quitándole importancia a la dimensión nacional. La movilidad internacional del capital aumenta, y se buscan nuevas formas de organizar y coordinar este sistema.

La organización transnacional del capitalismo responde a muchos factores, incluyendo a la lógica interna misma del capitalismo. Soja, por ejemplo, señala que, "el capitalismo es un sistema de desequilibrios y tiene que expandirse para sobrevivir. Por eso debe expandirse progresivamente y penetrar en nuevas áreas de producción y acumulación. Se puede describir esta dinámica histórica y espacial del capitalismo como un proceso general de crecimiento en la escala, por lo cual se entiende una expansión en el número de personas, actividades y áreas concentradas e incorporadas dentro de las relaciones capitalistas de producción".4/

Un aspecto de la nueva organización del capitalismo es que la naturaleza de los eslabonamientos entre los países del centro y los de la periferia se han modificado. No se trata ya de una relación en términos de la extracción de recursos naturales de los países periféricos y la importación por parte de éstos de los productos industriales de los países del centro. La relación es más compleja en función de que ha habido una globalización de los procesos de producción industrial (que luego ha estado acompañada de la difusión de los

4/ Soja, op. cit., pág. 8.

/servicios, sobre

servicios, sobre todo los financieros y de comunicación). En algunos casos esta globalización de la producción industrial ha estado dirigida a penetrar en los mercados locales, y en otros ha estado orientada a producir para la exportación, aprovechando los salarios bajos en los países de la periferia. Por supuesto, la desconcentración de la producción industrial no ha venido acompañada de una descentralización en los procesos de toma de decisiones con respecto a la tecnología, la composición de la producción, los precios, el reclutamiento de personal clave y la ubicación de los procesos de producción.

Una consecuencia de este proceso ha sido la homogenización globalmente de la tecnología utilizada, de la composición de la producción y de las normas y criterios utilizados en la organización y evaluación de distintas actividades. En cierta forma la integración territorial podría verse como parte de la ideología "modernizante" que caracteriza al éxito. Si lo que se persigue es la penetración del estilo, evidentemente un factor que lo facilita es la integración territorial. La formación social en los países de la periferia también se ha visto afectada, habiendo sectores de la burguesía que se incorporan a la economía transnacional y que pasan a ser parte de lo que se ha llamado la comunidad transnacional.5/ Por supuesto, cómo se da el proceso de incorporación al capitalismo transnacional dependerá de muchos factores relacionados a las estructuras sociales y económicas de los países.

Desde la perspectiva del tema regional o espacial, quizás lo más interesante de este proceso que describe la nueva fase del capitalismo, es lo que podría llamarse la transnacionalización del espacio, por lo que nos referimos a que las decisiones de localización de diversas actividades se consideran en función de factores globales y

5/ Véase el trabajo de O. Sunkel y E. Fuenzalida, en J. Villamil, Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, 1979.

/dejan de

dejan de tener un marco nacional. Obviamente en la medida en que la transnacionalización se incrementa, este proceso tiene importantes implicaciones para la planificación regional.

De este proceso de transnacionalización del espacio surgen interrogantes interesantes en lo que respecta al problema regional a nivel nacional. Indudablemente, la internacionalización de la producción industrial conlleva cambios importantes en la organización del espacio nacional en los países de la periferia. En la medida en que la inversión es para la producción dirigida al mercado local, esto podría llevar a una mayor concentración de la actividad económica en determinados lugares. Así, por ejemplo, en el caso de México, una gran proporción de la inversión de las empresas transnacionales ocurrió en el Distrito Federal.6/ Si la inversión está dirigida a la exportación, los criterios de localización son otros y la ubicación de la producción responde a otras necesidades relacionadas al acceso al mercado externo, como es el caso con las maquiladoras ubicadas en la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Por supuesto, hay otras razones por las cuales ha ocurrido un redespliegue industrial. Una de estas es la resistencia cada vez mayor de los países del centro a las industrias contaminantes, lo cual lleva a que éstas se establezcan en los países de la periferia, a veces con efectos negativos muy importantes, como ocurre en el Caribe con las industrias petroquímicas allí establecidas.7/ Por otro lado, está la penetración del capitalismo transnacional en otras áreas de actividad económica, como la agricultura. Ocurre a través de varios

---

6/ Villamil, J., "Core and Periphery in the Western Hemisphere", incluido en el libro de Seers, et.at., Underdeveloped Europe, Harvester Press, Brighton, 1979.

7/ Szekely, F., "Pollution for Export", Mazingira, No. 3/4, 1977.

/mecanismos y

mecanismos y por razones distintas. Por ejemplo, la promoción de patrones de consumo de alimentos similares a los de los países del centro lleva frecuentemente a la sustitución de los alimentos tradicionales por otros que son importados o que comienzan a cultivarse en el país. En el primero de los casos, el efecto sobre la economía agrícola tradicional es obvio. Se reduce la demanda por productos tradicionales, se genera subocupación en el campo, se estimulan los movimientos migratorios del campo a la ciudad y se generan problemas en la balanza de pagos. En el segundo caso, en donde los productos se producen en el país, los efectos quizás no sean tan evidentes. Lo que ha ocurrido es que el cambio en la composición de la producción agrícola ha venido acompañado de cambios en la organización de la producción, utilizándose técnicas de producción que desplazan mano de obra. Relacionado a la modernización del campo por razones que tienen que ver con la sustitución de productos tradicionales por otros, está el problema de la penetración del modo de producción capitalista en el campo para la producción de determinados productos para la exportación a los países del centro. Este proceso también conlleva importantes consecuencias en relación al empleo agrícola, las posibilidades de desarrollo de una agricultura viable y a los desplazamientos de población.8/

Cualquier esquema interpretativo del desarrollo/subdesarrollo debe incluír entre sus variables al sistema de relaciones internacionales y la forma como el país (o región) forma parte de éste. Si bien es cierto que la creciente transnacionalización del capitalismo sitúa al Estado - Nación en una posición cada vez más débil, éste sigue siendo un factor importante con intereses propios e, inclusive en el mundo capitalista, frecuentemente en conflicto con los del capitalismo transnacional. Esto hace necesario el análisis del rol del Estado y del papel que juegan las relaciones entre estados. Las naciones tienen una red de relaciones entre sí que operan a un nivel

8/ Villamil, J., op. cit., "Introduction".

/distinto de

distinto de aquellas que caracterizan al sistema capitalista transnacional. No pretendemos cubrir un tema tan amplio como éste. Lo que sí nos parece importante recalcar es que dentro del conjunto de relaciones entre naciones, aquellas que se refieren a las relaciones entre países que forman parte de un sistema regional de relaciones entre centro-periferia, son de gran importancia para entender el desenvolvimiento de los países.9/

La idea de los sistemas regionales de centro-periferia está ligada al concepto tradicional de áreas de influencia. Es evidente que el mundo está dividido en áreas en que una u otra de las grandes potencias es dominante o en que el control está en contienda entre éstas. En el primero de los casos, las posibilidades de cambio son, cet. par., limitadas. En el otro, pueden existir mayores opciones. No hay duda que en el primero de los casos, aun en ausencia de una intervención directa por parte del país dominante, se dan arreglos institucionales y acuerdos políticos que garantizan la estabilidad del sistema.

Aunque han sido discutidos más ampliamente en otros trabajos, podemos mencionar algunos aspectos del funcionamiento de este sistema que afectan en forma más directa la organización espacial de los países. Uno se refiere a los sistemas de migración que se han generado en el contexto de una relación centro-periferia. Quizás el caso más estudiado es el de la migración entre México y Estados Unidos. En este caso - y en el de muchos otros países latinoamericanos - no puede estudiarse el fenómeno de migración campo-ciudad sin integrarlo a los sistemas internacionales de migración y éstos a su vez a la organización de los sistemas regionales descritos.

El segundo tipo de relaciones que caracteriza a estos sistemas regionales es el que tiene que ver con la extracción de recursos naturales de la periferia para servir las demandas del centro. Hay evidencia que deja ver claramente que en el caso de Estados Unidos, por ejemplo, los países de su periferia inmediata se han ido convirtiendo

9/ Seers, et. al., op. cit.

/en sus

en sus suplidores más importantes de recursos naturales mientras que, con excepción del petróleo, lo contrario ha ocurrido con el resto del mundo.10/

Esto tiene importantes consecuencias en varias dimensiones. En cuanto a la organización espacial de las economías periféricas podría tener un impacto determinante. Por ejemplo, en el caso de México, la disposición que se haga del petróleo y del gas natural habrá de determinar en gran medida cual será su estructura espacial. Mientras más se oriente a satisfacer las demandas de los Estados Unidos, más difícil será la organización del espacio en función de objetivos nacionales como la reducción en las desigualdades regionales.

Por supuesto, hay otros tipos de interacciones que se dan en estos sistemas regionales de centro-periferia que afectan las posibilidades de desarrollo en general y la organización del espacio en particular. Los dos ejemplos presentados son tan sólo ilustrativos.

Todo lo mencionado hasta ahora tiene consecuencias en y está afectado por la estructura de poder que existe en los diversos países. Es evidente que el problema regional hay que enmarcarlo en el contexto de la estructura de clases, como uno de los factores determinantes junto a los otros mencionados. De hecho mucha de la literatura reciente en el campo del análisis regional por Harvey, Castells, Coraggio y Soja intenta replantear el análisis regional en términos de la estructura de clases. Sin duda, esto representa un adelanto importante.

Uno de los aspectos relacionados al estudio de la estructura de clase que surge con más fuerza en años recientes se refiere a los conflictos entre fracciones de la burguesía. Se han hecho trabajos importantes que aclaran los mecanismos a través de los cuales ocurren y se dilucidan estos conflictos y como afectan la cuestión regional.11/

---

10/ Villamil, J., "Core and Periphery in the Western Hemisphere".

11/ Véase, por ejemplo, el trabajo presentado por Jorge Balán al Seminario sobre la Cuestión Regional en abril de 1978.

/No obstante,

No obstante, queda mucho por hacer, sobre todo en términos de ver como la nueva organización del capitalismo afecta las formaciones sociales y las consecuencias de esto.

Se pueden adelantar algunas especulaciones al respecto. El capitalismo transnacional forma alianzas de distintos tipos con sectores de la burguesía nacional que pasan a formar parte de lo que Sunkel y Fuenzalida han llamado la comunidad transnacional.12/ Estos sectores, cuyo poder ha ido en aumento en relación a los sectores de la burguesía cuya base económica es nacional, propician un estilo de desarrollo que tiene como característica principal la inserción de la economía nacional en el capitalismo transnacional.

Se caracteriza además por otros aspectos. Las políticas de desarrollo están ligadas a la maximización de la tasa de crecimiento del producto; la tecnología utilizada es intensiva en capital y en el consumo de energía; la producción privilegia los productos que consumen los sectores de ingresos relativamente más altos (bienes duraderos, por ejemplo). Las consecuencias han sido ampliamente discutidas: concentración de los ingresos y la riqueza, desplazamiento de sectores tradicionales, concentración geográfica, marginalización de la población.

Como se señalara, la adopción de este estilo no tiene las mismas consecuencias en todos los países. Ni tampoco puede decirse que aún sin considerar a Cuba, en todos los países latinoamericanos el capitalismo transnacional es dominante. Sin embargo, en sus rasgos principales no es erróneo decir que los efectos señalados ocurren. Tampoco sería erróneo decir que en América Latina (con la excepción de Cuba), el capitalismo transnacional es el estilo ascendente que rápidamente se hace dominante, desplazando otros modos de producción. Esto tiene implicaciones muy importantes para una discusión sobre planificación pues si de hecho ésta es la tendencia que se aprecia en América Latina, no tomarla en cuenta llevaría sin lugar a duda, al fracaso de cualquier intento de planificación.

---

12/ Sunkel y Fuenzalida, op. cit.

## II. INVESTIGACION PARA LA PLANIFICACION

América Latina se caracteriza por estar en una situación en que los intereses del capitalismo transnacional, de los Estados Unidos y los sectores dominantes favorecen la expansión de un estilo de desarrollo cuyos rasgos hemos descrito muy brevemente. Es evidente que la problemática regional en el contexto de este estilo de desarrollo asume una caracterización muy particular que se define en función de los requisitos del estilo. Esto no implica que no se hace planificación regional o que no hay estrategias de desarrollo regional. Ambas se dan en función de los requisitos del estilo y no necesariamente para lograr los objetivos que tradicionalmente hemos asociado con la planificación regional: reducir las desigualdades, integración del espacio nacional, y otros.

Boisier en el trabajo preparado para este Seminario reconoce el problema al preguntarse "...¿en qué medida, procesos de expansión del tipo de capitalismo periférico dependiente, ofrecen espacio suficiente de maniobra para la implementación de estrategias de desarrollo regional que en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?" (p. 93 Por supuesto, en la medida que a la planificación regional se le atribuye un contenido normativo particular que, como dice Boisier, "contradice la lógica del proceso global", el espacio es poco. Pero, sería un error confundir la planificación con una orientación normativa en particular pues, como hace muchos años dijera Jorge Ahumada, se planific para la justicia y la injusticia. Podría añadirse que también se planifica para la concentración y la desconcentración.

Es evidente, por lo tanto, que hacer observaciones en cuanto a una posible agenda de investigación para la planificación regional requiere una especificación previa del contexto en el cual ésta se da. Habría que diferenciar, al menos, cuatro situaciones o contextos:

1. Aquellos países en que el estilo de desarrollo dominante es el capitalismo transnacional y en donde las políticas del Estado apoyan

/decididamente su

decididamente su consolidación y creciente penetración. En este caso, el margen de acción está muy limitado para cualquier tipo de planificación regional que no sea absolutamente compatible con los requisitos del estilo.

2. Países en donde el capitalismo transnacional está en vías de hacerse dominante (o lo es), pero en donde existen conflictos entre el Estado y sus intereses y los del capitalismo transnacional, donde el proceso de penetración es resistido por sectores importantes o en los cuales existe una estructura política con suficiente apertura que permita el planteo de estrategias o políticas contrarias al estilo dominante o ascendente. En una situación así el planificador regional la planificación, como proceso institucional tendrían algún campo de acción.

3. Situaciones en donde la estructura política es tal que se puede considerar la transición del capitalismo dependiente a un estilo de desarrollo alternativo, basado en criterios y objetivos distintos, dándole mayor importancia a objetivos que tienen que ver con la autosuficiencia, la satisfacción de necesidades básicas, la redistribución de la riqueza y los ingresos. Para este tipo de situación habría que definir los requisitos para la planificación regional, que podrían ser distintos a los que tradicionalmente se han utilizado.

Se encuentran los países en que ya esta transición se ha dado, en donde el poder político y el control sobre los medios de producción están en manos del Estado y en los cuales las políticas de desarrollo persiguen los objetivos mencionados. En este contexto, del cual Cuba sería un ejemplo, la planificación regional asume también características muy particulares.

Reconociendo que la planificación es un instrumento del Estado, es evidente que para cada una de estas situaciones la planificación posible será de distinto carácter, así como los escuemas teóricos utilizados y las necesidades de investigación en apoyo de la planificación Es por ésto que resulta difícil generalizar en torno a la investigación requerida.

/Para el

Para el primero de los casos mencionados la planificación oficial tiene funciones más o menos bien definidas de apoyo al estilo dominante y hay poco que sugerir en cuanto qué hacer a este nivel. Obviamente, a un nivel estrictamente tecnocrático se podría hablar de la necesidad de mejorar la capacidad técnica de los planificadores o de los instrumentos utilizados, con el objetivo de mejorar la eficiencia del sistema. Sin embargo, si le asignamos a la planificación una orientación normativa que va más allá de la eficiencia tecnocrática, tendríamos que pensar, en este contexto particularmente, en una planificación no oficial o contestataria.

En los países que se describen en el primero de los casos, la imposición del estilo refuerza el fenómeno de heterogeneidad estructural marginándose a grandes sectores de la población. Estos tienen que recurrir a la adopción de estrategias de sobrevivencia o resistencia, ante un sistema cuyos objetivos, organización y normas de operación le es hostil. Si bien es cierto que la planificación oficial no podría funcionar en apoyo de estos sectores, por razones obvias, es también cierto que surge una gran necesidad de que en alguna medida (a través de organismos no oficiales, por ejemplo) se provea para que estos sectores cuenten con apoyo técnico.

Ciertamente, algún empeño debería de ponerse en la preparación de planificadores cuya función principal fuera la de colaborar con estas comunidades. Serían, por supuesto, personas con un entrenamiento muy distinto al que se provee tradicionalmente a los planificadores. De hecho, habría quien cuestionara si son realmente planificadores, preocupación ésta que resulta de menor importancia. Los requisitos de investigación surgirían en función del rol que se le asigna a la planificación. Por ejemplo, sería necesario tener mayores conocimientos sobre estas comunidades, su organización y las formas como elaborar estrategias de sobrevivencia - igualmente, sería necesario investigar cuáles son las posibilidades de intervención en un medio hostil. Se tendría que poner énfasis en el desarrollo de tecnologías de construcción de viviendas y de producción accesibles a estos sectores y de metodologías

/de planificación

de planificación más relevantes. En resumen, en este contexto surge una necesidad muy particular para un tipo de planificación cuyo objetivo es lograr la sobrevivencia de sectores importantes de la población. Es evidente que en esta situación el planteamiento de modelos alternativos de planificación oficial en base a principios de participación amplia o de autonomía de las comunidades, resulta utópico.

Por supuesto, las condiciones varían de país en país y hay algunos en que, a pesar de estar incorporados al capitalismo transnacional, existen posibilidades de hacer un tipo de planificación regional cuyo objetivo sea frenar la penetración del estilo o contrarrestar sus posibles efectos. En este contexto la investigación debe orientarse en dos líneas distintas. Una sería la investigación dirigida a entender mejor el modo de operación del capitalismo transnacional y los impactos que tiene sobre la problemática regional. Algunos de los temas particulares fueron mencionados en el informe de la reunión patrocinada por la UNESCO en octubre de 1978 e incluyen:

1. El impacto del redespliegue industrial sobre la organización del territorio.
2. Las implicaciones del proceso de penetración del modo de producció capitalista en el campo.
3. La articulación entre sistemas internacionales de migración con los movimientos infra-nacionales y su relación con la organización y el funcionamiento del estilo de desarrollo.
4. El impacto de la utilización de diversos criterios provenientes de organismos internacionales y del propio capitalismo transnacional en la definición y en la formulación de soluciones a distintos problemas relacionados a la cuestión urbana y regional.
5. La estructura de poder y su impacto en la organización del territorio, particularmente en lo que se refiere a los conflictos entre fracciones de las clases dominantes, así como la emergencia y dinámica de diversos sectores sociales.

/Hay otro

Hay otro tema de investigación sugerido en dicha reunión que nos parece particularmente importante en el contexto de una planificación que tendría como objetivo frenar la penetración del estilo dominante. Me refiero al "estudio de los subsistemas regionales, en función de su estructura de clases, especialización económica, recursos y dinámica socio-política, estableciendo así el análisis sobre las similitudes y diferencias que requieren acciones alternativas". Nos parece importante pues el reconocimiento de la heterogeneidad regional y la utilización de este conocimiento, podría contribuír a crear estructuras mejor capacitadas para resistir el impulso homogenizador del estilo dominante. En estos casos se sugiere entonces que la heterogeneidad regional sirva como principio de la planificación. En relación a esta temática, sería importante considerar el rol de las élites provinciales y la función de las regiones periféricas como reservas de mano de obra. En este sentido, sería necesario considerarlas como partes de un sistema y no en forma aislada. Un vicio que aparece en los estudios regionales es la confusión entre lo regional y lo provincial.

Quizás lo más interesante es situar la planificación en el contexto de la transición a estilos alternativos de desarrollo en donde, no sólo se pretende frenar el avance del capitalismo transnacional como estilo dominante, sino sustituírlo por otro. Hay muchas variantes de estos estilos alternativos que se diferencian entre sí en algunos aspectos. En general, sin embargo, todos comparten los mismos rasgos fundamentales: la necesidad de importantes transformaciones estructurales, la auto-suficiencia ("self-reliance"), la satisfacción de las necesidades básicas, mayor participación popular, conservación de los recursos, y un mayor control del aparato productivo y los recursos por el Estado. No viene al caso entrar a discutir los mecanismos mediante los cuales un país se mueve a una situación de transición a un estilo alternativo. Hay varios, que van desde la revolución hasta la utilización de procesos electorales. Lo que sí es necesario recalcar es que si bien los planificadores no "hacen la revolución", su rol

/en el

en el proceso de transición puede ser crucial.13/ Por supuesto, las tareas de la planificación y los requisitos en cuanto a investigación son distintos.

Un primer requisito para la planificación sería el de conocer los parámetros dentro de los cuales se lleva a cabo la transición. Esto requeriría un conocimiento de la organización y funcionamiento de la economía mundial, de la organización de los diversos sectores productivos nacionales y sus nexos con el capitalismo transnacional, de la estructura de clases y, por lo tanto, del poder.14/ Este último punto es particularmente importante en las primeras etapas de la transición y en donde los medios de producción podrían aún estar en manos de sectores contrarios al cambio de estilo.

En un proceso de transición, la planificación se confronta con problemas de incertidumbre y descontinuidad. Estos surgen de las reacciones del capitalismo transnacional, de los países cuyos intereses se ven afectados y de las clases dominantes nacionales. Estas reacciones pueden tomar varias formas, desde un "boicot" a las exportaciones hasta una ruptura en las fuentes tradicionales de abastos. En todo caso, se requiere que la planificación le asigne una mayor importancia a la tarea de movilizar recursos para poder contrarrestar estas acciones. La tarea tradicional del planificador siempre se ha visto más en términos de asignación de recursos - en base a criterios de eficiencia - que en términos de movilización de recursos. En el contexto de la transición es ésta la función clave, no solo por los factores mencionados, sino también por el hecho de que en el capitalismo

---

13 Villamil, "Planning for Self Reliant Growth", en Villamil, Transnational Capitalism and National Development.

14/ Vasconi, T., "De la dependencia como una categoría básica para el análisis del desarrollo latinoamericano", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Nos. 82-83, 1970.

/periférico hay

periférico hay grandes cantidades de recursos ociosos.15/ En parte, de esto trataba la polémica suscitada por Carlos Matus hace varios años cuando sugirió la deseabilidad de un modelo de desarrollo horizontal, que incorpora una mayor proporción del territorio, en contraposición con el modelo vertical, concentrado.16/

Otro aspecto relacionado al rol de la planificación tiene que ver con los criterios utilizados para la toma de decisiones. Los modelos de planificación derivados de esquemas neo-clásicos parte del supuesto que el mercado y el sistema de precios operan con algún grado de efectividad. Por lo tanto, se puede descansar en criterios relacionados a la demanda y a la productividad marginal. Esto está ligado a que la lógica del capitalismo es una que lleva a la especialización como modo de maximizar la productividad (viz. el principio de ventaja comparativa).

Por supuesto, al modificarse el estilo y proveérsele mayor importancia a objetivos como la satisfacción de las necesidades básicas y la permanencia del proceso de transformación estructural, los criterios de decisión deben variar.

En una etapa de transición, objetivos como lograr una mayor autosuficiencia en alimentos, por ejemplo, podría ser de gran importancia para garantizar la estabilidad del proceso de cambio. No obstante, si se utilizan criterios de eficiencia, podría pensarse que la expansión de la producción alimenticia para consumo nacional no es la mejor decisión. Evidentemente, un cambio en objetivos y en criterios de decisión conllevaría políticas distintas de utilización del espacio. Aquí surge un tema de investigación importante pues no existen los elementos teóricos para sostener un esquema de planificación con criterios distintos y que tenga la consistencia del modelo neo-clásico.

---

15/ Barkin, R., "Cuba, evolución de la relación entre campo y ciudad", trabajo presentado al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina.

16/ Matus, C., "El desarrollo del interior de América Latina: ¿Tesis fantasiosa o interrogante fundamental?" en varios, Dos Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina, Siglo XXI, México, 1970.

/Es por

Es por esto que muchas veces las discusiones sobre estilos alternativos de desarrollo se dan a niveles tan generales y poco precisos. Es también la razón, en parte, por la cual en procesos de transición se han cometido errores técnicos que han llevado al fracaso del proceso.

La política de regionalización del desarrollo en el contexto de un proceso de transición tendría que fundamentarse en criterios distitos a los tradicionales. Nuevamente, surge la necesidad por investigación que permita desarrollar esquemas apropiados en vista de requisitos que podrían ser contradictorios. Las decisiones con respecto a la regionalización deben tomar en cuenta consideraciones tales como la movilización de recursos y la movilización del apoyo popular, que posiblemente propiciarían una mayor descentralización, y la necesidad de mantener un mayor control del sistema en su totalidad y una mayor capacidad de confrontar un entorno hostil, que podrían llevar a favorecer una mayor centralización del proceso de dirección. El problema de la organización óptima del proceso de planificación es uno, por lo tanto, que requeriría un esfuerzo importante de investigación.

Por último, se encuentra la situación de los países que ya en gran medida han trascendido la fase de transición y han consolidado un estilo alternativo de desarrollo. En América Latina el único caso sería el de Cuba. Ciertamente, la experiencia cubana tiene gran interés, como señala el documento de la UNESCO, por tratarse de un país con una organización social, económica y política y un modo de incorporación a la economía mundial, tan distinto al del resto de América Latina.

Es evidente que la experiencia cubana sugiere un sinnúmero de temas de investigación importantes que podrían ser útiles para países en un proceso de transición e, inclusive, para algunos que corresponden al segundo de los contextos discutidos. Es por eso importante que se estudie la experiencia cubana con respecto a la desconcentración urbana, la urbanización del campo, la regionalización, los mecanismos de movilización popular, la integración de la educación secundaria con la producción agrícola, el énfasis en el consumo colectivo en relación al consumo privado y otros temas relacionados.

/CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Este trabajo ha presentado algunas ideas sobre los factores condicionantes del desarrollo latinoamericano en general y de la problemática regional en particular. Es evidente que sin considerar el contexto dentro del cual se dan los problemas relacionados a la organización del espacio es poco lo que se puede decir sobre el estado del "arte" en el campo. Igual ocurre con la planificación. No se puede llegar a conclusiones sobre el estado de la planificación regional, sus perspectivas y las necesidades de investigación sin aclarar a priori el contexto en el cual se lleva a cabo y los objetivos a que va dirigida. Resulta obvio que si se le atribuye una orientación normativa particular a la planificación regional, ésta tendrá pocas posibilidades de éxito si el contexto en que se lleva a cabo, es uno en que los objetivos son diametralmente distintos.

Se han ofrecido algunas sugerencias en torno a la investigación necesaria o conveniente en los distintos contextos. Muchos de los temas sugeridos surgieron del Seminario sobre la Cuestión Regional y del seminario patrocinado por la UNESCO sobre problemas cubanos. No se incluyeron todas las recomendaciones de estos seminarios para evitar una duplicación excesiva. Las conclusiones de ambos han sido publicadas y están disponibles.

# ALGUNAS OPINIONES SOBRE LA INVESTIGACION EN EL CAMPO DEL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONAL *

David Dunham

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# ALGUNAS OPINIONES SOBRE LA INVESTIGACION EN EL CAMPO DEL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONAL

El debate actual sobre los "estudios regionales" da a menudo la impresión de que el campo se "encuentra en el limbo". 1/ Las experiencias prácticas han generado dudas sobre la validez de las aproximaciones convencionales, pero sin que el problema pueda ser descartado de una buena vez. Tal como en el caso de la planificación en general, se han generado serias dudas sobre la eficacia de la planificación regional para evitar - y a menudo más aún para disminuir - el crecimiento de las desigualdades regionales o para atacar las disparidades existentes en términos de ingreso y riqueza. Los profesionales han argumentado que una buena parte del material que los académicos están produciendo con dedicación es demasiado abstracto para ser directamente aplicado, exageradamente elusivo y desligado de los asuntos cotidianos en los que se supone debieran intervenir.

Sin embargo, los problemas regionales siguen preocupando a los gobiernos, y son, muy a menudo, de considerable significación política.

Así, la materia que debe encararse en las discusiones sobre futura investigación no es relativa a la relevancia de los problemas "regionales" o de las políticas "regionales" sino que se centra en la forma en que éstos deben ser interpretados 2/ - si están basados en una visión adecuada de la realidad y en caso contrario, cuáles son entonces las alternativas que deben ser exploradas ahora.

Este documento intenta proponer algunas sugerencias. De ningún modo pretende ofrecer una "agenda de investigación" y menos aún, una relevante al caso latinoamericano. Intentar tal cosa sería extraordinariamente presuntuoso para un europeo. En realidad, uno de los argumentos de este escrito es que tal vez sea necesario apartarse de la teoría "convencional", que ha sido predominantemente originada en Norteamérica y en Europa Occidental, y en cambio, basar la investigación mucho más firmemente en las experiencias locales. Lo que sigue a continuación debe ser entendido, por lo tanto, como una serie de reflexiones sobre la forma de entender los problemas regionales, las que son presentadas como una introducción a la discusión sobre investigación en el futuro.

/El documento

El documento está estructurado en tres partes. La primera sección propone seis puntos que en mi opinión parecen ser subestimados en el debate actual. Estos puntos están interrelacionados y sugieren que los estudios regionales podrían ser enriquecidos considerando su problemática en una perspectiva amplia ligada a la mecánica del crecimiento económico nacional.

Para poder extraer alguna de las implicaciones de esta sugerencia, la sección dos contiene una visión simplificada de una economía capitalista y de la forma en que ésta opera. Necesariamente, esta visión tiene que ser muy esquemática. En todo caso, sólo se postula como un marco de referencia que será usado posteriormente para substanciar y permitir la elaboración de algunos de los puntos anteriores y para destacar sus implicaciones en la futura investigación. Este es el contenido de la sección tres. En la sección final se intentará integrar los puntos principales en forma de conclusiones. Nuevamente, es necesario recalcar que el principal objetivo de este ensayo es cuestionar la aproximación existente a los "problemas regionales" y por este intermedio, contribuir con algunas ideas a la discusión sobre las posibles direcciones que se deben adoptar en la futura investigación.

## I

Hay a lo menos seis aspectos que parecen ser particularmente relevantes para la investigación futura en desarrollo regional y en planificación regional si ésta debe ser dirigida hacia situaciones de "desarrollo" reales.

1. Primero, que el "desarrollo regional"3/ debe ser considerada dentro del contexto de las estructuras y de los procesos que operan en el nivel nacional e internacional, visto históricamente, haciendo referencia específica a las formaciones sociales en las cuales éste ocurre.

Este punto no es de ninguna manera nuevo,4/ pero no ha sido aceptado como un postulado principal dentro de la teoría regional. Por el contrario, una proporción importante de los escritos contemporáneos sobre desarrollo y planificación regional es notablemente a-histórica y no específica en cuanto a la etapa de desarrollo a la cual se refiere ni al contexto social en el cual los problemas se localizan.

/Con todo,

Con todo, las opciones que quedan abiertas para los formuladores de las políticas nacionales están en la práctica severamente restringidas por ataduras externas, por la dependencia de la nación de los mercados extranjeros, por políticas y actuaciones económicas condicionadas, impuestas por agencias de ayuda y por instituciones monetarias internacionales como también por las presiones generadas por el capital extranjero, que tienen intereses en la dirección que adquiera la política económica nacional.5/ Pocas dudas sobre la proposición de Stuart Holland, quien indica que debieran existir las multinacionales que influyen o son capaces de pasar por sobre las políticas regionales y que éstas son en gran medida parte del "problema regional".6/ Aún hoy, la producción para la exportación es muy a menudo controlada directa o indirectamente por las corporaciones. Los "polos de crecimiento" son reconocidos por ser "coto de caza" para los consorcios industriales internacionales, y la penetración de éstos intereses en las áreas rurales es ya un fenómeno conocido en los estudios de desarrollo.7/ En tanto que las posibilidades de desarrollo regional puedan ser influenciadas por "lobby functions",8/ la cooperación de los planificadores regionales, capitalistas locales y los políticos con los grupos multinacionales interesados o ya establecidos es en muchos casos uno de los factores cruciales que determinan las prioridades interregionales de un gobierno y la asignación espacial de los fondos nacionales.9/

Si este es el caso, y pienso que existe amplia evidencia de que frecuentemente es así, resulta importante entender la naturaleza de estas estructuras nacionales e internacionales así como la forma en que éstas influyen la política nacional en materia de carácter regional.10/ Aún más, dado que tal influencia varía no solamente de país en país sino que también de un periódico a otro, obviamente éstas tienen que ser vistas en una perspectiva histórica, prestando atención a las formaciones sociales en las cuales tienen lugar.

2. Segundo, me parece que la "teoría regional" requiere ser mucho más explícita sobre la naturaleza del sistema económico, en el cual se aplica y que debe tomar en cuenta las diferencias de regímenes políticos. He argumentado en otro trabajo que el desarrollo y la planificación regional están

/sólidamente basados

sólidamente basados en la lógica de la expansión capitalista.11/ También su origen se encuentra básicamente en Europa Occidental y en Norteamérica. Es "capitalista" en parte porque cae bajo la hegemonía de la teoría "convencional" del desarrollo, y en parte porque tiene que ver con sociedades capitalistas en las cuales la planificación regional se espera que colabore con estrategias de "desarrollo", que tienden a poner su énfasis en el crecimiento económico.12/ Es aceptada porque es funcional al sistema; expresa una percepción particular de la sociedad nacional y el cómo se desarrollo, que es apropiada a los intereses de los grupos dominantes.13/ Sin embargo, en mi opinión, debemos ser más conscientes acerca de la naturaleza y la influencia de la teoría ortodoxa y por lo menos cuestionar la adopción automática de aproximaciones "convencionales".

Si estamos considerando sociedades capitalistas, por qué no admitirlo? Por qué no ser más explícitos al considerar los intereses en juego, relajar los supuestos y ser más precisos acerca de los aspectos políticos del desarrollo y la planificación regional? La respuesta, seguramente, es la creencia errónea de que simplemente no se necesita o, por otro lado de que revelaría demasiado. Pero también haría que las discusiones fueran más aterrizadas, y por tanto más tangibles para los planificadores y los formuladores de política. Probablemente Stuart Holland tiene razón cuando arguye que la economía regional en su forma convencional, también ha llegado a formar parte del "problema regional".14/ Lo que se requiere es una interpretación mucho más realista de los factores que influyen las decisiones de inversión de los capitalistas y de las maneras en que evalúan el riesgo financiero y los beneficios esperados.

Dos aspectos adicionales pueden ser considerados en este momento relacionados con la forma en que la planificación "regional" es vista desde afuera. Al respecto, el no dejar en claro el contexto para la planificación lleva necesariamente a malos entendidos. Por ejemplo, es obviamente incorrecto el criticar cualquier forma de planificación por su incapacidad en lograr sus objetivos políticos y sociales, los cuales nunca estuvieron

/contenidos en

contenidos en sus enunciados. En forma similar, cuando se le ha dado efectivo impulso a la economía de una región, este raramente puede ser atribuido a la planificación per se; el "éxito" de la planificación tiene que ser visto en función de los intereses puestos en juego para la explotación de los recursos de esa región en particular, y de los problemas que encaran un grupo en particular y los formuladores de políticas. De esta manera, muchas de las críticas a la planificación regional basadas en que se preocupa más de aspectos "espaciales" que de aspectos "sociales" y que está incrementando las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza, están fuera de lugar. Esto no constituye un comentario válido sobre la planificación regional, sino sobre la naturaleza del sistema político y económico en la cual ésta opera y sobre el papel que se espera que la planificación desempeñe en el proceso de crecimiento.

En segundo lugar, la idea de que el éxito o el fracaso de la planificación regional puede ser evaluado en términos de factores económicos y sociales parece también estar basada en una concepción equivocada. Refleja una visión algo ingenua de la sociedad capitalista y de la forma en que ésta opera. Es bien reconocido el hecho que la planificación regional es en la práctica y a menudo, no más que planificación "regional"; las oficinas regionales que se instalan tienen como función primordial el proveer un flujo constante de información táctica a los planificadores nacionales, a los militares o a los líderes políticos. La experiencia de Indonesia y de las Filipinas parecen ser claros ejemplos de "planificación regional" como instrumento de control político y administrativo. En Africa Occidental,15/ pero también en Europa,16/ las políticas regionales han sido introducidas como paliativos políticos. Cuando éste es el caso, la planificación regional no puede ser criticada por su fracaso en producir el rápido desarrollo que la gente esperaba ésta podía producir.

Finalmente, yendo más específicamente hacia la dimensión política, existen obviamente considerables diferencias entre los regímenes políticos.17/ Estas diferencias tienen implicaciones sobre el grado de centralización de las actividades gubernamentales y a su vez sobre la naturaleza y el éxito

/de la

de la política regional: estas reflejan lo que Jos Hilhorst entiende como "estilos de desarrollo".18/ Con seguridad aparece como artificial en cierta medida el teorizar acerca de las "estrategias interregionales" y sobre las "opciones de política", como lo han hecho los académicos, sin prestar atención al clima político y económico prevaleciente en el país en cuestión. Me parece que debemos apartarnos de la falacia que representa el creer que podemos abstraer los aspectos políticos de un determinado modelo y aplicarlo a distintas formaciones económicas y sociales.

3. Tercero, parece ser necesario darle más atención específica al rol del Estado en una sociedad capitalista. Una buena parte de la literatura sobre "desarrollo regional" y "planificación regional 19/ parece haber sido escrita sobre el supuesto implícito de que el estado actúa más como un guardián del "interés público" que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluyendo los suyos propios). Sin embargo, siendo así, es importante llevar esto un paso más allá y preguntarse hast qué punto el estado es relativamente autónomo, y actúa como un mediador entre diferentes facciones capitalistas (y entre el capital en general y las presiones de los trabajadores organizados) y hasta qué punto éste tiende a sostener algunas facciones en particular, tal como los intereses agrarios o industriales. En la medida en que éstas facciones pueden tener una base geográfica muy diferente, un análisis de este tipo puede resultar ser muy útil en generar conexión entre la naturaleza del estado, la naturaleza de las estrategias nacionales que emergen y el desarrollo regional.

Ahora bien, si la elección de estrategia y el "estilo de desarrollo" son en gran medida decisiones políticas que reflejan los intereses de las clases dominantes y de las facciones que detentan el poder,20/ cuál es entonces el rol de la planificación regional en el contexto de una economía capitalista dependiente? Como he argumentado, éste puede desempeñar una gama de funciones políticas y económicas.21/ En todo caso, cuando se ve una perspectiva de más largo plazo parece razonable argumentar que la planificación regional es un instrumento que es usado para solicionar o para evitar crisis periódicas de corte político y económico, y para facilitar el proceso de producción capitalista ampliada. En ambos casos tiende, en general,

/a reforzar

a reforzar el sistema económico porque la planificación es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito. He dado mi punto de vista al respecto, en otro trabajo, diciendo que los planificadores regionales operan dentro de un marco dado por las estrategias nacionales y los objetivos de política; al recalcar la importancia de una base regional de exportación, de la atracción de industrias, del mejoramiento de la infraestructura y de la provisión de servicios, éstos reflejan el rol "sostenedor" del estado capitalista durante las fases iniciales del proceso de "desarrollo", endosando los costos de los incrementos de expansión y proveyendo una racionalidad técnica.22/

En la práctica los planificadores raramente controlan las actividades económicas que están dándole forma a su región.23/ Por un lado, esos tienden a preocuparse de la coordinación de proyectos sectoriales, poniendo énfasis en la eficiencia para "adecuar" la economía regional al rol de ésta en un esquema nacional más amplio. Por el otro lado, las inversiones públicas tienden a estar locacionalmente atadas a aquellas efectuadas por el sector privado, en parte por la misma lógica de la planificación capitalista y en parte como resultado de presiones políticas. Un esclarecimiento completo del rol del estado requiere, por lo tanto, de un análisis de las fuerzas sociales que le sustentan, del rol desempeñado por los partidos políticos y de las alianzas y luchas que tienen lugar entre los departamentos del gobierno y dentro del estado, las diferentes facciones de trabajadores y el capital y gruos "no capitalistas".

4. Desprendiéndose de esto, una cuarta dimensión que parece ser importante para la futura investigación, es que ésta debe considerar la naturaleza de los problemas "regionales" y a la política regional en el contexto de las estrategias nacionales. Este es un punto que ya ha sido tratado por Fu-Chen Lo y Kamal Salih, quienes han analizado la política regional en países asiáticos desde el punto de vista de las políticas de nivel nacional sobre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.24/ Sin embargo, parece ser que este punto puede ser llevado bastante más lejos si el análisis que ellos hacen sobre el funcionamiento de la economía capitalista cubriera la lógica subyacente de los macro-procesos y se le ligara más

/directamente con

directamente con el análisis de las estructuras espaciales. Como veremos,25/ las necesidades cambiantes de la acumulación tienen implicaciones en la expansión de los mercados y en la explotación de recursos en áreas "periféricas", en la organización de la producción y el intercambio, en los patrones de migración y en el cambio de las relaciones laborales. Las "regiones" se insertan en la economía nacional e internacional de tal manera que satisfacen las necesidades pasadas, actuales y anticipadas del sistema capitalista. John Friedman ha demostrado que se pueden identificar diferentes tipos de regiones, cada cual desempeñando funciones diferentes en la economía nacional.26/ En todo caso, estas partes sólo pueden ser entendidas en el contexto del todo, la prioridad otorgada a los problemas de algunas regiones en particular tenderá a reflejar la importancia estratégica ligada a sus funciones, y en este sentido pone un límite a lo que los planificadores pueden hacer.27/

En breve, dada su percepción del "desarrollo" y concediendo que las presiones políticas están configurando el proceso, los gobiernos están interesados en la estructura espacial más efectiva para el logro de sus objetivos. En Colombia, la concepción de crecimiento que prevalece tiende lógicamente hacia la integración de las economías de Cali, Bogotá y Medellín. En otros casos - muy claramente en el caso de las "Reservas" en Sur Africa o en las sábanas de una buena parte de Africa Occidental - las regiones "periféricas" desempeñan un papel importante como reservas de mano de obra. En tales casos es claramente contrario a los intereses de un gobierno capitalista el "desarrollar" estas áreas; el hacer tal cosa resultaría en un interrupción del flujo de mano de obra hacia otras áreas de desarrollo capitalista, en un incremento del poder de negociación de los trabajadores que hay en ellas y en un aumento de los salarios en detrimento de las utilidades.28/ Dentro del marco, hay varias opciones abiertas para los planificadores, pero la lógica misma de tal marco impone restricciones y elimina muchas de tales opciones que teóricamente están disponibles.

Es también relevante considerar en este punto el caso de as estrategias políticas y el rol que los partididos políticos juegan en la formulación de políticas y en la asignación de fondos. Por una parte, las políticas

/regionales implican

regi nales implican la existencia de ciertas alianzas, por otra parte, las regiones pueden ser puestas una contra otra disminuyendo las posibilidades de que emerja una coalición entre los grupos de oposición y estimulando el desarrollo de una conciencia "regional" y de los intereses "regionales" como elementos opuestos a la organización de los trabajadores o de los campesinos.29 En este sentido, la política regional es parte de una estrategia política encaminada a permitir a los grupos en el poder la consecución de sus objetivos. Se debe tener en cuenta que la afiliación partidista es a menudo muy importante para entender las alianzas políticas que efectivamente emergen. En todo caso, parece claro, como lo ha demostrado Sandro Sideri en el caso del modelo económico de la Junta Militar chilena, que las estrategias económicas y políticas están entremezcladas y que en la práctica es difícil comprender a la una sin considerar a la otra.30/

5. El quinto punto es que se debe prestar más atención específica a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que éstas influyen en la formulación e implementación de políticas y proyectos. Ha existido una tendencia en la teoría del desarrollo y la planificación regional a personificar a las "regiones, ciudades, centros de crecimiento y a las áreas rurales" y evitar cualquier especificación de los intereses que están operando. En algunos casos, estas es una manera conveniente de abreviación, pero en la medida en que se mantenga la discusión a este nivel, se produce una pérdida de atención por las relaciones sociales.31/

Por otro lado, es dudoso que tanto la teoría como la práctica puedan progresar mucho sin ser más precisas respecto de los actores involucrados y a las relaciones que existen entre ellos. Después de todo, los planificadores escasamente tienen algún control sobre las actividades económicas que están conformando sus regiones: estos tienen que inducir a los agricultores, industriales y comerciantes para que opten por un curso de acción y no por otro. Para ser capaces de hacer tal cosa, estos tienen que comprender las relaciones sociales en las que estas personas se mueven, así como los factores que estos están forzados a considerar cuando se ven abocados a tomar sus decisiones. En la práctiaa ello puede no coincidir con lo que la teoría nos dice, puesto que ésta última nunca ha sido muy específica en lo que se refiere a grupos y contexto.32/

/Varios autores

Varios autores han atribuido el progreso de unas regiones en particular, a las rivalidades y alianzas existentes entre grupos locales dominantes y aquellos localizados en la ciudad capital nacional.33/ Al hacerlo, le han atribuido importancia al rol del clientelismo así como también a las gran importancia que tiene la influencia política en la asignación de recursos públicos dentro de una sociedad capitalista. Sin embargo, existen al parecer dificultades conceptuales como políticas en torno a la idea de burguesía "regional" y más en particular, con la idea de que el "crecimiento regional" puede ser explicado por las relaciones entre diferentes facciones de una clase capitalista.

En la medida en que el crecimiento regional y la tasa de inversión privada es una función del "potencial de negocio" de una región, éste no depende sólo del acceso a los mercados y a la información de las economías externas y el gasto público o de las conexiones políticas y la fortaleza de su comunidad de los negocios. También depende de la disponibilidad de mano de obra comparativamente barata y de otros recursos, de la relativa fuerza de los sindicatos de campesinos y trabajadores y de las actividades de otros grupos políticos localmente activos. Las ganancias que implican la explotación de mano de obra en un sentido técnico depende en gran medida de la forma en que se pueda organizar la producción y el comercio de los términos en que toman parte en el proceso los diferentes grupos. Vistos en este contexto, parece errado tratar de explicar el proceso de "desarrollo regional" en función sólo de las relaciones entre capitalistas y el gobierno, pues saca el problema de su contexto político y mantiene la discusión en un nivel peligrosamente abstracto.

En la práctica, el conflicto social es una parte integral de cualquier situación de "desarrollo". De hecho en muchos casos es precisamente la situación de conflicto social y político prevaleciente, lo que hace que el gobierno preste atención a los problemas "regionales" e introduzca la planificación regional.34/ Parece justo argumentar que, cuando este es el caso sólo a través de una análisis de las relaciones de producción y de distribución y de las formas en que éstas se han desarrollado, puede el planificador empezar a entender la naturaleza del problema, y el por qué los

/sindicatos, las

sindicatos, las organizaciones campesinas y los grupos urbanos informales organizados han reaccionado de la manera en que lo hacen.35/

Desde esta posición parece razonable sugerir que la teoría regional debe darle más atención a las relaciones sociales que subyacen en las estructuras sociales, a las posibilidades y restricciones para la participación de otros grupos de interés organizados, a las formas en que los grupos de presión influyen en la formulación de políticas y su implementación y a la manera en que la burocracia opera en términos informales.36/

6. Para finalizar trataré un punto que está íntimamente relacionado con todos los anteriores. Me parece que la investigación futura debe estar más fuertemente basada en observaciones empíricas y más orientada hacia la explicación de la realidad tal cual como es. En efecto, he argumentado que la investigación futura no debe temer el desafiar los supuestos de la "teoría convencional". Esto no significa que no se pueda seguir produciendo trabajos valiosos en la actual perspectiva, pero no se debe detener allí, y que éste debe ser de naturaleza más empírica que deductiva. Muchas de las proposiciones, tanto de la teoría liberal como de la marxista aún deben ser probadas, y sostendría que ponen un énfasis mayor en los contextos y en los mecanismos del desarrollo regional y de la planificación en ciertos marcos bien definidos, le daría tanto a la teoría como a la práctica una base más sólida y la ubicaría en un nivel de generalización con el cual el "practicante" pueda relacionarse más fácilmente. Considero que este punto es de vital importancia y por ello sería uno de los temas principales en la sección III.

## II

En la sección previa he sostenido que los problemas "regionales" y la planificación "regional" deben ser considerados dentro de la situación general del "desarrollo". Aún cuando es posible hacer afirmaciones válidas respecto a fenómenos "económicos o espaciales", éstas sólo pueden ser interpretadas dentro del contexto de una estructura teórica general o un "paradigma"

/que las

que las ponga en perspectiva y les dé un significado social. Si estamos interesados en la planificación regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente.

En la medida en que el proceso de desarrollo espacial desigual y de planificación regional en los países del "tercer mundo", son producto del capitalismo, me parece que éstos están conformados por el proceso de acumulación y por el rol que tiene la intervención del estado para facilitarla. En este contexto, parece útil presentar aquí una perspectiva sobre la naturaleza de una economía, aunque sea esquemáticamente, para indicar la relevancia potencial que pueda tener en establecer una relación más directa entre los mecanismos del crecimiento económico nacional y los del "desarrollo espacial".

Es normalmente aceptado como un postulado básico de la teoría económica que la tasa de formación de capital o de "acumulación" es el factor subyacente - pero de ninguna manera el único - que se encuentra tras la dinámica del crecimiento capitalista en un país en particular.37/ Como tal ésta está constreñida por la disponibilidad de divisas y/o por el nivel de ahorro doméstico, y puede ser aumentada por incrementos en los niveles de ayuda externa, inversiones extranjeras y préstamos externos o por un incremento de los excedentes domésticamente generados. Estos últimos incluyen todos los incrementos en las utilidades del capital generado a través de la producción, tanto para la exportación (principalmente en la forma de cultivos comerciales o minerales) o para los mercados internos, y por la extracción sobre otros sectores que puedan producirlos.38/ Los recursos financieros son extraídos no sólo por los productores capitalistas, sino también por el estado, los bancos y otras instituciones financieras, que actúan como mecanismos de canalización, dirigiéndolos hacia aquellos sectores que éstos estiman como prioritarios.

Esto es lo que se puede señalar para tener un reflejo de la dinámica subyacente. En la medida en que la acumulación dependa de los mercados internacionales, de las inversiones extranjeras y de fondos externos, reflejará el grado de orientación hacia afuera de la economía. En la medida en

/que se

que se base en cultivos de exportación o en utilidades industriales, esto se reflejará en la prioridad dada a las áreas de producción exportable o de crecimiento industrial y en la asignación espacial de los fondos públicos.39/ En la medida en que podamos analizar las relaciones de producción y de intercambio que operan tras estas actividades, podemos además, entender el cómo se genera el excedente necesario, cómo contribuye el gobierno, quiénes son las personas que se benefician de las inversiones y quién paga el costo. Este cuadro es modificado por las presiones políticas, pero de cualquier forma parece reflejar la racionalidad implícita.

Ahora bien, obviamente existen variaciones considerables en la contribución relativa de estas diferentes fuentes de recursos, no sólo de un país a otro, sino que también de una época histórica a otra, dependiendo de la base de recursos, el nivel de "desarrollo" y de las estrategias nacionales. En casi todos los países los sectores "no-capitalistas" o "campesinos" (que aquí incluyen a los pequeños productores y al agricultor en niveles de subsistencia) sirven de fuente de mano de obra barata y de productos baratos, y son exprimidos por el gobierno por varias formas impositivas directas y principalmente indirectas, por políticas de mercado y de precios de una u otro tipo. La importancia de "exprimir" a la agricultura ha sido debatido acaloradamente. En todo caso, parece claro que cuando el gobierno se inclina por políticas de industrialización, tiende a producirse un cambio de los términos de intercambio interno en contra de la agricultura.40/ Los fondos que retornan a las áreas agrícolas en la forma de infraestructura, servicios, créditos y subsidios a los insumos están orientados hacia los sectores de exportación, hacia la producción de alimentos baratos para las áreas urbanas o hacia cultivos industriales. Estos tienden a favorecer más a los terratenientes y a los agricultores capitalistas que a los campesinos, y por este intermedio, tiende a disminuir el efecto que tienen los precios "artificialmente" altos de los bienes de consumo tienen sobre los grupos rurales, a menudo políticamente poderosos.41/

Por lo tanto, en conjunto con la operación de los bancos y otras instituciones finacieras, el resultado tiende a ser que se produce un flujo neto

/de fondos

de fondos de los sectores "no-capitalistas" o "menos capitalizados" hacia los sectores "capitalistas" o "más capitalizados", en los que la productividad es más alta.42/ El trabajo asalariado es arrastrado hacia la economía capitalista cuando y en medida en que es requerido (estimulando la migración) y parte de éste es expulsado en épocas de recesión, sabiéndose que los sectores "informales" urbanos están allí para mantenerlos y que la gente involucrada no morirá de hambre.

El flujo de mano de obra y los servicios de soporte provistos por los sectores "no capitalistas", son también importantes en mantención de los salarios a niveles bajos y en subsidiar indirectamente a la producción capitalista. Primero, y muy obviamente, proveen de una reserva de mano de obra y cuando se produce una competencia fuerte por empleos no-calificados o semi-calificados, el trabajador está más involucrado en la tarea de conseguir y mantener un empleo que en obtener mejores salarios. Segundo, y esto corresponde sin duda al caso en el contexto africano, en el cual la demanda de mano de obra es más por trabajo estacional o no-calificado, el sector no-capitalista debe preocuparse de la subsistencia de los muy viejos, los muy jóvenes, de los enfermos y de los desempleados.43/ Dado que la mayor parte de la migración en Africa es masculina, los salarios no deben ser suficientes como para mantener a la esposa y la familia, y los salarios indirectos no tienen que ser pagados en la forma de "servicios sociales", puesto que estos costos son asumidos por las comunidades "no-capitalistas" de las áreas rurales.44/ Funciones similares parecen ser desempeñadas por los sectores "informales" en otras partes del mundo. Tercero, y en relación a las áreas metropolitanas, Francisco Uribe ha encontrado que existe muchas veces un área significativa de superposición entre los salarios de los sectores llamados "informales" y "formales". Dado que una gran proporción de los asalariados de ingresos más bajos del sector "formal" no pueden comprar todos los bienes y servicios que requieren de ese mismo sector, emerge un sector "informal" para satisfacer sus demandas.45/ Tal como en el caso de una buena parte de los sectores rurales "no-capitalistas", toda la familia debe trabajar para conseguir un ingreso por lo que pueden aparecer "organizaciones" relativamente grandes que funcionan con costos de operación muy bajos.

/Basta con

Basta con decir que si miramos al rol de estos sectores desde la perspectiva de nuestro modelo general, aparece claro que lejos de ser "áreas de tugurios" o "áreas problemas", estos pueden ser funcionales para la expansión continua de la economía capitalista. Dado que éstos pueden permitir a los capitalistas el mantener bajos los niveles de salarios, es muy corriente que el interés del gobierno esté en no eliminar estos sectores, "no capitalistas" o "informales", sino en retenerlos y reestructurarlos.46/ El rol que estos sectores pueden desempeñar dependerá de la fuerza política de los sindicatos, de las organizaciones de barrios y de las organizaciones campesinas, pero en cualquier caso este rol tiene una implicación definitiva en la política regional y en la planificación regional.

La industrialización orientada al consumo ha resultado en una fuerte urbanización y en que se otorgue una prioridad creciente a las áreas metropolitanas en las que la mayoría de estas industrias se concentran. Hubo preocupación de que estas ciudades estuvieran empezando a congestionarse y por lo tanto a ser disfuncionales y que el mercado doméstico se estaría saturando, dado el nivel y la distribución de los ingresos.47/ Por una parte, hubo una intención de explotar nuevos recursos y por otra, estaba el problema de la expansión del mercado, de realizar los excedentes potenciales a través de ventas efectivas.48/ En muchos casos, la manera de evitar esta crisis potencial fue el desplazamiento de la industrialización hacia centros secundarios,49/ y allí se desarrolló lo que Andrew Pearse ha llamada sucintamente "una tendencia a la incorporación": un proceso persistente y acelerado de penetración comercial, administrativa y política orientada a la transformación de las zonas y ciudades en las áreas "periféricas"m más promisorias.50/ En la práctica este patrón de expansión parece haber sido un proceso estructurado, influenciado no sólo por la dotación de recursos o problemas de acceso, sino que también por inversiones públicas en infraestructura, guiadas por presiones políticas y por relaciones de negocios. Es este el marco, diría yo, en el cual empezamos a vislumbrar racionalidad subyacente en una buena parte de la planificación regional en los países del "tercer mundo".51/

/No se

No se está diciendo que la razón por la cual la acumulación es la clave para esta expansión sea porque el capital es la restricción para el crecimiento económico. Incluso en situaciones de exceso de capacidad, "la tendencia hacia la acumulación" sigue estando allí. Los capitalistas individuales luchan por tener éxito y por adquirir más capital; ya sea en la forma de multinacionales, grandes firmas o grupos de interés organizados, éstos intentan ejercer suficiente presión sobre los gobiernos para obtener la infraestructura, los servicios, incentivos impositivos u otros "favores" que requieren para promover sus intereses, y dado que la mayoría de los gobiernos median entre las distintas facciones pero en todo caso comparten más o menos los mismos valores, empieza a emerger una política de crecimiento. Con el ajuste de precios relativos para factores y productos, hay un cambio en la distribución del ingreso y de activos en favor de aquellos que ejercen más presión o que trabajan con el gobierno, y de esta forma la articulación de intereses de clase y de grupo conforma la orientación de la política nacional y el rango de alternativas de políticas que pueden ser consideradas en forma realista.

Como una visión de una economía, este es un cuadro conscientemente esquemático. Sin embargo, mi intención al presentarlo es sólo tratar de mostrar el cómo una comprensión de la lógica y de los mecanismos del crecimiento nacional puede influenciar la forma en que consideramos los patrones y posibilidades del "desarrollo regional". Esto, argumentaría yo, puede influir por lo menos de tres maneras: haciendo más clara la lógica subyacente de las estrategias nacionales, clarificando el rol de sectores en particular y de reginnes específicas dentro de esta estructura más amplia y de las prioridades que se le otorgan y clarificando el por qué los sectores y las regiones empobrecidas persisten. Al hacer esto se afecta la forma en que percibimos la naturaleza de los problemas de planificación y las alternativas de política, que es el tema que trataré de explorar en la sección siguiente.

/III. Hasta

III

Hasta aquí el argumento ha sido que si el desarrollo regional y la formulación de políticas regionales son vistas proyectadas sobre los macroprocesos subyacentes al crecimiento económico nacional, estas empiezan a aparecer en una perspectiva diferente de aquella que está señalada en la "teoría regional". Se ha prestado atención a la significación que tiene el contexto de política de nivel nacional, a las posibilidades y restricciones que éste implica para la planificación en diferentes tipos de regiones y sobre el hecho de que este contexto de políticas está en sí mismo muy expuesto a cambios. Segundo, se ha argumentado que si hemos de entender las transformaciones que están teniendo lugar en regiones en particular, los aspectos claves serían aquellos relacionados con los patrones de propiedad, acceso diferencial a la tierra y a otros medios de producción, condiciones de tenencia, la posición de los trabajadores, la estructura cambiante de relaciones de producción e intercambio y el uso de la fuerza económica y las influencias políticas como medios para permitirle a aquellos que ya tienen poder el mantener sus posiciones en el proceso de influir en las políticas.

Estos son, en mi opinión, aspectos que necesitan de una tarea substancial de investigación. Sin embargo, el principal argumento de esta sección cubre dos aspectos: primero, y volviendo a un punto que ya fue enfatizado anteriormente, se propone que la futura investigación debe reflejar una preocupación seria por la realidad empírica, que esta debe ser menos "voluntarista o de naturaleza menos condicionada" y más relacionada con "lo que realmente sucede" que con "lo que debiera ser". Segundo, también se propone que se pueda dar más atención al tipo de pública para el cual se está haciendo eventualmente la investigación. Esta debe estar dirigida principalmente hacia los académicos o debe estar orientada hacia las necesidades del "practicamente" y hacia los tipos de problemas a que se ven enfrentados en sus tareas cotidianas? Debe ser confinada a los problemas de la planificación gubernamental o debe también explorar las

/necesidades que

necesidades que encaran otros actores, sean estos las multinacionales, los sindicatos o los partidos políticos, los agricultores capitalistas y comerciantes o los pequeños agricultores, las organizaciones campesinas o de barrios? No valdría la pena, dado los limitados poderes de los planificadores, intentar un punto de vista más realista del contexto en el cual los diferentes actores tomen sus decisiones y de las formas en que operan para lograr sus propios fines? Claramente ambos puntos están interrelacionados y en conjunto requieren una investigación menos abstracta.

Un punto de partida útil es el ensayo de Friedman y Douglas, quienes han señalado, en su discusión sobre la política en el Asia, que los cambios que están teniendo lugar en el clima económico y en la estructura económica mundial requieren una reorientación de nuestras ideas respecto a las prioridades y a la viabilidad de las estrategias regionales.52/ Ellos apuntan hacia la transición que ha tenido lugar tras la aguda alza en el precio de algunos productos claves (especialmente alimentos y petróleo) al comienzo de los 70 y a la declinación en las expectativas de exportación para los productos manufacturados de los países del "tercer mundo" en la subsecuente recesión.

En este contexto, muchas de las estrategias de industrialización, que nos son familiares y que subyacen en la teoría de los polos de crecimiento, se están haciendo menos viables, mientras que las contradicciones sociales que acompañan a las tasas altas de crecimiento se están haciendo más sensibles en términos políticos y menos fáciles de defender. Para mantener la competitividad, los capitalistas se esfuerzan para mantener los salarios a los niveles más bajos posibles, a menudo reprimiendo a las organizaciones de trabajadores.53/ En otros casos, existe un cambio visible hacia políticas nacionales que enfatizan una más plena utilización de los recursos nacionales y particularmente, hacia un incremento de la proporición de los alimentos que la nación requiere, que pueden ser producidos domésticamente. La medida en que un gobierno decida continuar con sus políticas de industrialización o decida cambiarlas por una con un más alto grado de "auto-suficiencia", obviamente tendrá un impacto diferencial no sólo en términos sociales sino que también espaciales.

/De esta

De esta manera, las direcciones básicas de política de un gobierno en particular influyen en las decisiones de política y de planificación regional. Además de las objeciones ideológicas contra la "descentralización" basada en estrategias de "polos de crecimiento industrial" y el hecho de que no puede decirse que estas han producido "desarrollo regional" en muchos casos, parecen estar también en peligro de quedar obsoletas y de ser bastante menos relevantes para los formuladores de políticas a nivel nacional.54/ En el caso de las políticas de industrialización, el problema parece ser cada vez más relacionado a la competitividad y a la productividad, mientras que otros países parecen estar necesitando tipos diferentes de estrategias para poder responder a los cambios que están teniendo lugar en las condiciones económicas.55/

Al mismo tiempo. las opiniones vertidas en las secciones previas muestran que las diferentes regiones tenderán a desempeñar funciones diferentes dentro del contexto general y del funcionamiento de la economía nacional. Por lo tanto, el problema no es ismplemente el desarrollar una "nueva estrategia regional" que sea más aplicable, o ajustar las anteriores para que sean más apropiadas a las condiciones cambiantes. Por el contrario, dada la dirección de los acontecimientos actuales, parece que será más importante que los planificadores sean capaces de identificar el tipo de regiones y de funciones con que están operando, para verlas en la perspectiva de las necesidades nacionales y para considerar las posibilidades de tener diferentes aproximaciones y métodos para la formulación de políticas para cada tipo de región.56/

Sin embargo, está implícita en ésto la conclusión de que la teorización sobre los problemas y las políticas del "desarrollo y la planificación regional" deben ser más específicas respecto al contexto, no sólo en lo que se refiere a las necesidades impuestas por la lógica que hay tras una estrategia de crecimiento económico en particular, sino que también en referencia con los tipos de estructuras "intrarregionales" con las que puede operar. Las discusiones actuales sobre estrategias y desarrollo regional tienden a basarse muy fuertemente en teorías generales ("polos de crecimiento", "clausura selectiva", "agropolitan development"), que son esencialmente "impuestas desde arriba" con poca consideración por los tipos de regiones en las cuales se podrían aplicar.

/Opino que,

Opino que, enraizándose en un análisis cuidadoso sobre lo que está ocurriendo en regiones caracterizadas por cultivos de exportación, por la introducción de cultivos industriales o expansión de la comercialización de productos alimenticios, por el hecho de que son regiones metropolitanas o "downward-transitional" o que desempeñan un papel importante como áreas de "reserva de mano de obra",57/ la investigación sobre estos aspectos ofrece un número de ventajas importantes. Primeramente, pondría a la dicusión en un nivel muchísimo más concreto. Dado que tendrá que considerar a las fuerzas sociales que operan en el "desarrollo regional" y las restricciones que éstas pueden imponer sobre el proceso de planificación, puede abrir el camino para el desarrollo de modelos teóricos más "aterrizados", en el sentido de que estos estarían construidos en un reconocimiento más explícito de lo que la planificación gubernamental puede o no puede hacer en casos en particular.

Segundo, por medio de la especificación el contexto particular al que se refieren estas discusiones, se pueden muy bien incrementar las posibilidades de diálogo entre académicos y prácticos. Los prácticos muchas veces comentan (sobre todo aquellos que trabajan al nivel regional),58/ que es difícil utilizar algo del material teórico existente sobre estrategias de desarrollo regional porque éste es demasiado general y divorciado de los problemas prácticos y de las presiones políticas que están forzados a considerar en su trabajo diario. No siempre queda claro cómo se espera que el planificador llegue a obtener opciones particulares a partir del tipo usual de análisis regionla, o en algunos casos, a clarificar cuáles son los tipos de políticas que pueden ser usadas en la práctica para su implementación.59/

Habiendo dicho esto, queda aún la pregunta respecto al tipo de temas que pueden ser investigados para desarrollar una perspectiva más "aterrizada". Lo que sigue a continuación, no son más que algunas sugerencias sobre los tipos de temas que bien podrían ser los apropiados. Esto no debe ser considerado de manera alguna como una "check-list" de temas que en ningún caso es completa. Se presentan a modo de ejemplo para clarificar mi demanda por una aproximación "alternativa" que esté menos atada a la hegemonía del pensamiento europeo y norteamericano sobre planificación regional.

/Uno de

Uno de estos temas se refiere a la aproximación a la planificación metropolitana. Uno de los principios que ha sido ampliamente difundido en las discusiones actuales es que la ciudad debe ser vista en su contexto interregional y en términos de la eficiencia con que desempeña sus funciones como "agente de cambio". Se ha puesto énfasis en la ciudad considerada como "polo de crecimiento",60/ y en la eficiencia relativa de las ciudades de diferente tamaño.61/ Pero por otra parte, cuando el planificador se enfrenta con los problemas de las ciudades, se encuentra cara a cara con situaciones distintas, con problemas de vivienda, de especulación con la tierra, con congestiones de tránsito, con problemas de seguridad sentidos por las clases altoas y con presiones organizadas provenientes de los grupos urbanos pobres.

En este contexto hay una marcada diferencia tanto de nivel como de enfoque entre lo que discuten los teóricos y lo que enfrenta el planificador. Aunque estos puntos de vista pueden no ser mutuamente excluyentes, el combinarlos puede ser en la práctica una tarea de dimensiones laberínticas, y no es de ninguna manera claro el por qué la metrópoli en términos de la planificación cotidiana, no puede ser considerada como un área con problemas propios bien definidos, que a la larga deben ser considerados en una base "interregional".62/

Desde un punto de vista relativamente similar, cuando los gobiernos se enfrentan a problemas de localización industrial y con el problema perenne de la "descentralización" como medio para producir un sistema urbano más balanceado, el aspecto principal tiende a ser el tipo de firmas que pueden ser "atraídas" y cuán estable y viable puede ser esta base industrial en el tiempo. Si éste es el caso, también será necesario conocer cuáles son los cambios que se están produciendo en la estructura legal y en la organización de la industria en un país en particular,63/ y cuáles son en la práctica los factores que influyen en las decisiones de localización y de otras inversiones de las subsidiarias de las multinacionales, de las grandes corporaciones nacionales y de las firmas locales. En la medida en que ésto tome en cuenta su posición de competitividad, sus relaciones comerciales locales y externas, y su peso político, la localización es sólo una de las varias decisiones que una firma debe tomar, y probablemente éstas variarán de país en país, dependiendo de sus condiciones particulares de desarrollo. Por lo tanto, parece

/ser importante

ser importante el desagregar y extender la teoría de localización industrial para poder observar la toma de decisiones de las diferentes unidades y cómo las afectan los gobiernos dentro de diferentes condiciones económicas y políticas.

Este énfasis en el "contexto" puede ser aplicado con igual fuerza a las estructuras "interregionales" y al proceso de transformación que las macro-políticas requieren en las áreas rurales. Por una parte, la teoría existente en "planificación regional rural" rara vez arroja alguna claridad sobre los diferentes tipos de "regiones rurales" involucradas. Por la otra, los problemas en la implementación de proyectos de "descentralización" y de "desarrollo rural", a menudo reflejan no sólo un sesgo hacia grupos actualmente poderosos 64/ "cuya eficiencia" o "ineficiencia" queda abierta a debate sino que también sugieren que la formulación de políticas ha sido muy poco específica. Con esto, quiero decir que existe una tendencia a subestimar la medida en que los grupos menos poderosos están constreñidos por las relaciones de producción y de intercambio en las que se encuentran, así como la rigidez y solidez de las estructuras económicas y sociales cuando las políticas amenazan aquellos intereses consagrados que están involucrados.

Esto último tiene que ser visto en una perspectiva histórica no sólo porque tiene que ver con un proceso en el cual estas relaciones son institucionalizadas, sino por el grado de inercia histórica que existe. Me parece que se pueden hacer algunos comentarios generales sobre estas estructuras que merecen atención adicional en la investigación futura. Se refieren a la "difusión" de la "modernización" a través del patrón de asentamientos, al patrón de transformaciones que está teniendo lugar en las áreas rurales y a la mezcla de dotación de recursos, presiones políticas y económicas que las producen.

Con respecto a la primera, Jos Hilhorst ha encontrado que cuando la organización de la toma de decisiones gubernamentales ha sido históricamente centralizada, esto ha generado estructuras primadas de asentamientos, y que por el contrario, una estructura históricamente descentralizada tiende a resultar en estructuras más de tipo tamaño-rango.65/ Esto, parece calzar con

/las observaciones

las observaciones de Richard Morse en cuanto a que los centros secundarios exitosos también son importantes como centros de poder.66/ Por una paete, esto refleja la afirmación de John Friedmann que durante las fases iniciales del proceso de "desarrollo", las decisiones de localización suelen estar "fuertemente influenciadas por los deseos de los ejecutivos de obtener acceso a los centros relevantes de poder gubernamental",67/ y por la otra, refleja la importancia de la influencia política en la formulación de políticas y en la asignación de fondos públicos. Los mecanismos involucrados en ello parecen ser muy pertinentes a los estudios regionales.

Cuando se considera la extensión de la agricultura "modernizada" hacia áreas de producción "no-capitalista", como lo sugieren las nuevas alternativas de estrategia, la importancia de los derechos de propiedad "modernos", de las estructuras de tenencia y la fortaleza económica y política de los agricultores "progresistas" y de los intereses comerciales "modernos" pueden ser factores prominentes. Aún así, la literatura sobre desarrollo regional rural le presta una sorprendente falta de atención a los problemas de desplazamiento o a la organización de las actividades rurales, salvo en aquello que es directamente relevante para las políticas "convencionales" de modernización. Lo anterior está salpicado de referencias al "potencial económico" de las "áreas subutilizadas" pero al fallar en considerar lo que este punto de vista implica en términos sociales, se torna difícil de utilizar en los frecuentes casos en que las estructuras sociales rurales muestran signos de tensión.

La incorporación de nuevas áreas de producción agrícola y ganadera es obviamente un proceso muy variado y complejo. Considerando el caso del "desarrollo de fronteras" en donde la expansión "espacial" es más propia, los mecanismos que operan apenas si están documentados.68/ La evidencia sugiere que la expansión que tiene lugar es normalmente un proceso estructurado. En el caso de la expansión cafetera en Sao Paulo, los mayores terratenientes dirigieron el proceso por medio del control de áreas cruciales de la política pública, tales como el desarrollo del transporte, el reclutamiento de mano de obra (y después de 1900) los esquemas de "valorización" que garantizaron que muy rara vez fueron ellos quienes sufrieran una pérdida real.69/ Ejemplos comparables pueden ser citados para el caso de Colombia;70/ en

/general los

general los caminos, los bancos, los comerciantes, los administradores, los militares y la policía son impulsados cada vez más lejos a través de las rutas de penetración para servir y proteger los intereses del capital.71/

El que los capitalistas se vean envueltos en áreas periféricas produce la creación de estructuras organizativas e institucionales que están hechas para permitirles mantener el orden, la distribución de sus productos y para que obtengan los recursos que necesitan regularmente.72/ La necesidad de seguridad y confiabilidad se torna una dimensión importante en la vida económica, requiriendo una trama de relaciones de negocio relativamente estables para facilitar el funcionamiento regular del sistema económico. La unión entre este intercambio "interregional" y las estructuras administrativas, por una parte, y la producción "regional" y las estructuras de intercambio, por el otro, se vuelven importantes para entender el tipo de ali nzas que emergen y mantienen al proceso de expansión. Las estructuras "interregionales" son establecidas para servir intereses en particular y para satisfacer ciertos requerimientos, y esto a menudo puede ser conseguido mejor (o al menos más fácilmente) usando, y por lo tanto, preservando las estructuras existentes, en vez de embarcarse en un proceso de transformaciones de largo alcance.

De cualquier forma, una vez que han sido establecidas, estas estructuras son institucionalizadas. Nuevas políticas pueden ser implementadas a travé de ellas; son a menudo los canales por los cuales las "innovaciones" empiezan a ser difundidas, y es por lo tanto, muy relevante analizar cómo están organizadas para entender mejor la toma de decisiones de los grupos rurales.

En todos estos casos existe una brecha muy clara entre el pnnto de vista de los teóricos respecto de los problemas de planificación y el del planificador que está trabajando en el terreno. En muchos casos las diferencias descansan en el grado de generalización y en el medida en que los "factores" socio-políticos son tomados en cuenta. En la medida en que la teoría sea considerada un insumo para la formulación de políticas, esto parece ser una debilidad de la investigación actual. Surge la pregunta, por lo tanto, respecto al público al que la investigación actual se está dirigiendo. Es obvio que no toda la investigación debe ser necesariamente un in-put para la

/planificación;

planificación; siempre habrá lugar para el análisis crítico que evalúe la dirección en que una economía se está moviendo, o el impacto social de la planificación y de la formulación de políticas. Hay cabida para un estudio académico de los "asuntos regionales" por derecho propio. Sin embargo, me parece que hay una seria necesidad de ir más allá de estas alternativas y preguntarse qué significa esta elección en términos del campo en general.

Parece suficientemente claro que la planificación regional ha fracasado en la práctica en convencer a los formuladores de políticas, a los políticos y a los grupos de interés particulares de su relevancia. Para todos ellos ha sido realmente difícil orientarse dentro de un cuerpo de teoría relativamente abstracto y relacionarlos con aquello que ellos mismos ven como necesidades inmediatas. En este sentido parece haber existido un problema con la limitada orientación de los estudios regionales al fracasar en ir más allá de su aproximación técnica y en el presentar la literatura sobre asuntos regionales en una forma tal que los actores involucrados sean capaces de encontrar sus propios intereses en lo que se dice. Ha fracasado en incluir a los grupos de interés más importantes dentro de su público.

Como contraste, el adoptar una aproximación más inductiva y más conocedora de los problemas y del contexto decisional de los grupos en particular, podría reforzar al campo. Como tal, sería más pertinente a los "practicante", podría ganar enormemente en factibilidad y al mismo tiempo, permitiría a los formuladores de políticas el trabajar más eficientemente con los grupos de interés. También podría poner los problemas de participación (de los que está lleno el campo) en un nivel en el cuál e lo menos pueda ser realistamente considerado.

## IV

Los puntos señalados a lo largo de este trabajo están basado en el convencimiento de que el campo de la planificación regional requiere de una revisión.

Mucho de la teoría contemporánea y de la planificación actual están basadas en supuestos que parecen requerir seriamente una verificación y que con frecuencia descansan en una cláusula ceteris paribus, que saca a las

/discusiones técnicas

discusiones técnicas de la realidad política. Aún más, una gran proporción se basa en experiencias que muy poco tienen que ver con la situación latinoamericana. Me parece que sin una revisión, existe un serio peligro de que los gobiernos se inclinen por la planificación nacional, por una parte, y por la planificación de proyectos, por la otra, puesto que no conseguirán ver que más es lo que la planeación regional puede ofrecerles. Es en esta perspectiva en la que debemos considerar a la investigación futura.

REFERENCIAS

1/ El término de "estudios regionales" es utilizado aquí como una abreviación para incluir todos los análisis relacionados con la manera en que una región se "desarrolla" y con los estudios vinculados a la teoría y la práctica de la planificación regional.

2/ A menudo los economistas liberales han argumentado (aunque rara vez por escrito) que los asuntos "regionales" normalmente no se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo y que merecen poca atención. Intento argumentar aquí que por el contrario, existe una dimensión espacial muy específica en el proceso de la acumulación de capital. El hecho de que los académicos marxistas le esten dedicando una creciente atención a los "problemas regionales" y al "análisis espacial" es un reflejo en la misma dirección; hay preocupación por parte de ellos de que el regionalismo distraiga la atención sobre la lucha de clases y que pueda ser un elemento decisivo para la clase trabajadora o para los movimientos campesinos, y se preocupan de que ciertos mecanismos de acumulación deban ser explorados teniendo en cuenta su dimensión espacial. Para tener una idea del punto de vista europeo y norteamericano al respecto, véase "Review of Radical Political Economy", Vol. 10, Nº 3 y a Doreen Massey "Regionalism, some current issues" en Capital and Class, otoño 1978.

3/ La región es vista aquí como un constructo intelectual utilizado para designar una parte particular de la economía nacional. La planificación regional se refiere a la planificación de una región administrativa la cual puede o no coincidir con esto. El término "desarrollo" es puesto entre comillas simplemente porque considero que es una designación inadecuada.

4/ Este punto ha sido enfatizado por mucho tiempo por los teóricos marxistas. Sin embargo, aunque reconocen la importancia de la dimensión espacial en el análisis marxista, no existe una teoría sobre desarrollo espacial combinado y desigual, y menos aún de sus implicaciones en términos políticos. Se han hecho varios intentos de aplicar la teoría del imperialismo a la comprensión de los aspectos espaciales del "desarrollo" subnacional, (véase por ejemplo I. Horowitz et. al., Latin American Radicalism, New York, 1969) y analizar la economía política de las áreas metropolitanas (Manuel Castells, The Urban Question, London, 1977 and David Harvey, Social Justice and the City, London, 1973), pero no han sido integradas en un marco general. Sobre este punto véase además David Slater, Geography and Underdevelopment, Part II, Antipode, Vol. 9, Nº 3, 1977.

En la teoría "convencional" se han realizado algunos trabajos pioneros en el contexto histórico (por ejemplo, Akin Mabogunje,

/Urbanization in

Urbanization in Nigeria, London, 1968) y en el contexto internacional de la planificación regional (Stuart Holland, Capital versus the Regions, London, 1976), y si bien este último ha recibido una creciente atención, el primero ha sido dejado en el olvido.

5/ El clima económico benigno de la era de post-guerra ha sido reemplazado por un período de recesión generalizada en el cual las estrategias nacionales deben ser reevaluadas. Esto tiene claramente repercusiones en las políticas y la planificación regional.

6/ Stuart Holland, op. cit., 1976.

7/ Véase por ejemplo a Martin Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", Comparative Studies in Society and History, vol. 17, Nº e, 1975 y a Ernest Feder, Strawberry Imperialism, The Hague, 1977.

8/ Boisier, por ejemplo, ha enfatizado la importancia de los "lobby functions" como un medio para ajustar los parámetros impuestos por la política nacional y para relajar las restricciones sobre lo que los grupos regionales puecen hacer. Véase a Sergio Boisier "Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche", Documento CPDR-C/60, ILPES, Santiago de Chile, enero de 1978.

9/ Véase William Goldsmith, "Marxism and Regional Policy: an Introduction", Review of Radical Political Economics, vol. 10, Nº 3, 1978, pag. 14; y a Holland op.cit., 1976. Bert Helmsing me ha informado que esto también es aplicable al caso colombiano.

10/ Sobre este punto véase a John Friedmann y Mike Douglas, "Agropolitan Development: Towards a new Strategy for Regional Planning in Asia", en Fu-chen Lo y Kamal Salih (eds) Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, Oxford 1978; y a José Luis Coraggio, "Polarization, Development and Integration" en Antoni Kuklinski (ed), Regional Development and Planning, Leydon 1975.

11/ David Dunham, "What do Regional Development Thorists do After Midnight?", IDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1978.

12/ Sobre este punto véase John Friedmann, "The Crisis of Transition: a critique of strategies of crisis management", Development and Change, vol. 10, Nº 1, 1979.

13/ Se ha argumentado, por ejemplo, que la teoría de los polos de crecimiento ha servido en efecto para alinear las economías de los países del "tercer mundo" hacia una relación de dependencia con el capitalismo foráneo, favoreciendo las inversiones extranjeras en los sectores más dinámicos. El énfasis en agricultura

/capitalista o

capitalista o ampliamente comercializada tiene este mismo sesgo. Lo que se puede apreciar entonces, es una racionalidad ideológicamente sesgada para la subsecuente penetración de intereses capitalistas. Recientemente el paradigma convencional ha ido cambiando en la dirección de la distribución con crecimiento. No obstante, aún podría discutirle a Friedmann que el cambio que se está produciendo no es muy grande. (Friedmann ibidem).

14/ Stuart Holland, op.cit., pag. 274.

15/ Este es claramente el caso en el cual han emergido facciones basadas étnicamente dentro de una sociedad capitalista: por ejemplo, el caso de Ghana.

16/ La política regional en la Gran Bretaña es un caso representativo. La atención dada a las "áreas deprimidas" ha sido función no sólo de la suerte corrida por las industrias del carbón, textil y astilleros que están localizadas en estas áreas, sino que también de la lucha de clases reflejada en el poder de los sindicatos y en la base de sustentación y la fortaleza política de algunos gobiernos en particular. En situaciones como estas el apoyo a las políticas regionales ha variado con el tiempo. Los movimientos separatistas europeos presentan un ejemplo similar.

17/ Véase la contribución de Jos Hilhorst sobre "Estilos de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional" (1979) pág. 17 (pie de página).

18/ Jos Hilhorst, ibidem.

19/ La contradicción en esto es que mientras la teoría de planificación minimiza los factores políticos "externos", los teóricos preocupados del "cómo crece una region" tienen poco que decir acerca del rol del estado, en términos comparativos.

20/ Véase Hilhorst, op.cit., 1979.

21/ Véase por ejemplo a Walter Stohr, Regional Development Experiences and Perspectives in Latin America, The Hague, 1975, Capítulo IV.

22/ Véase David Dunham, "On the Status and Orientation of Regional Planning", trabajo presentado a la Fourth National Development Conference, University of Strathclyde, octubre, 1978.

23/ Aún allí donde las industrias nacionales o los consejos nacionales de comercialización están comprometidos, es poco probable que los planificadores regionales tengan una influencia importante en materia de políticas. En el caso de cultivos de exportación más importantes (como por ejemplo en Ghana), el planificador puede operar en casi todas las actividades, excepto tal sector.

/24/Fu-Chen Lo

24/ Fu-Chen Lo y Kamal Salih, "Growth Poles and Regional Policy in Open Dualistic Economies: western theory and Asian reality", ensayo presentado en el Symposium on Regional Development Planning in Asia, Nagoya, noviembre de 1975.

25/ Este asunto es la materia a tratar en las secciones siguientes con una mayor amplitud.

26/ John Friedmann, Regional Development Policy: a case study of Venezuela, Cambridge, Mass., 1966.

27/ De este modo la noción de "migración rural-urbana prematura", por ejemplo implica que el verdadero problema es uno de ajuste y oportunidad para poder obtener el balance adecuado entre la expansión de las regiones urbanas y rurales. Esto, diría yo, pone el problema de planificación en la perspectiva correcta, aunque pone una demanda exagerada sobre los "sistemas de guía". Véase a Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.

28/ Véase Harold Wolpe, "Capitalism and Cheap Labour Power in South Africa" en Economy and Society, Vol. 1, Nº 4, 1972. Para un análisis sobre estas relaciones véase también a Anna Conti, Production and Reproduction in the Political Economy of Upper Volta, tesis de magister no publicada, ISS-1979. La introducción de la producción modernizada en el norte de Ghana en los comienzos de los años 70 y la consecuente reducción de los flujos de migración obrera hacia las áreas de producción de cacao ilustra la significación que tienen estos factores. El resultado fue una rápida disminución del apoyo del gobierno. Sobre este punto, véase a Jacob Songsore, "Structural Crisis, Dependent Capitalist Development and Regional Inequality in Ghana", ISS Occasional Papers, Nº 71, julio 1979.

29/ Sobre este punto, véase a Doreen Massey, op.cit., 1973.

30/ Sandro Sideri, "Modelo Económico de la Junta Militar Chilena", Chile-América, Vol. 54-55, Centro de Estudios y Documentación, Roma, 1979.

31/ En efecto, esto significa que la discusión se enfoca en las desigualdades "regionales" y en los desbalances "regionales" y no en las implicaciones regionales derivadas de las maneras como una clase o grupo explota a otros.

32/ Este punto será retomado en la sección III.

33/ Véase por ejemplo a Jos Hilhorst, Regional Planning, a systems approach, Rotterdam, 1971; y a Richard Morse, "Planning, History Politics", en J. Miller y R.A. Gakenheimer (eds), Latin American Urban Policies and the Social Sciences, Beverly Hills, 1971.

/34/ Véase por

34/ Véase por ejemplo el caso del nordeste argentino en la mitad de la década de los sesenta, el establecimiento de la Cassa per il Mezzogiorno, y las fuerzas que se encuentran tras la política regional en la Gran Bretaña.

35/ Para un estudio de caso que analiza los procesos políticos del desarrollo regional, véase a David Dunham, Group Interest and Spatial Structures: a study of regional development in southern Ghana, disertación doctoral no publicada, Universidad de Amsterdam, 1977. Sobre este punto es necesario decir que los análisis marxistas tienden a menudo a estar más interesados en explicar los patrones espaciales que los procesos políticos de la lucha de clases que está teniendo lugar.

36/ Sobre este punto tengo que admitir ciertas vacilaciones personales. Por una parte, la literatura sobre asuntos regionales le dá una guía muy limitada a los planificadores sobre la forma en que éstos debieran hacer los análisis "institucionales". Se les pide que "asuman" el supuesto de que las personas tienen igual acceso a los centros de compra, a las facilidades crediticias, o a los nuevos caminos de acceso. Por otra parte, generar una metodología que facilite el aumentar la "comercialización" de la producción campesina simultáneamente permitirá que los campesinos sean explotados más cabalmente. Por estas razones es que estoy poniendo énfasis en la participación y en la organización.

37/ A pesar de que la acumulación es la dinámica de la expansión capitalista a escala mundial, la naturaleza y las prioridades de los regímenes influye en la dinámica de crecimiento en los países en particular.

38/ Para una discusión teórica útil sobre esto último, véase Ashok Mitra, Terms of Trade and Class Relations, London, 1977, y a Alexander Erlich, The Soviet Industrialization Debate, 1924-28, Harvard, 1960.

39/ Para tener algunos ejemplos sobre este punto, véase Rubén Utria, "The Social Variables of Regional Development in Latin America", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy (eds), Latin America Urban Research, Vol. 2, London, 1972, pág. 69.

40/ Claramente en las etapas iniciales de la industrialización, el nivel de inversiones está severamente restringido por la capacidad del país para importar los bienes de capital que se requieren. Con una política de sustitución de importaciones se produce una restricción sobre la importación de bienes de consumo, los que ahora son producidos localmente, amparados por barreras arancelarias. Dado que muchas de estas industrias son en un comienzo ineficientes, los precios de sus productos tienden a ser artificialmente altos, disminuyendo los ingresos reales.

/41/ Véase por

41/ Véase por ejemplo la serie publicada por UNSRID sobre la "Revolución Verde" y a Keith Griffin, The Political Economy of Agrarian Change, London, 1974. En la medida en que controlan los sectores de exportación, tienen obviamente una considerable influencia política en los períodos en que existe una crisis de balanza de pagos. También pueden tener una influencia similar a través de la oferta de bienes salario para las áreas urbanas más importantes.

42/ Este no es necesariamente un flujo neto desde las áreas rurales hacia las urbanas, ni de la periferia a la capital nacional. La experiencia de la India en los 60 fue claramente una en que los fondos urbanos fueron redirigidos hacia las áreas rurales en los comienzos de las reforma agraria y en que hubo un fuerte incremento de los precios agrícolas. Véase Utsa Patnaik, "Capitalism Development in Agriculture: a note", Economic and Political Weekly, septiembre, 1971, y a Terry Byres,"of Neo-Populist Pipe-Dreams, Daedalus in the third world and the myth of urban bias", Journal of Peasant Studies, Vol. 6, Nº 2, 1979.

43/ Véase Claude Meillassoux, "From Production to Reproduction", Economy and Society, Vol. 1, Nº 1, 1972.

44/ Véase Henry Bernstein, "Capital and Peasentry in the Epoch of Imperialism"; mimeo, Department of Sociology, University of Dar-es-Salaam, s.f.

45/ Le agradezco a Francisco Uribe esta información que se desprende de su investigación en marcha.

46/ El sí y el cómo se reestructura parece también estar relacionado con la clase de mano de obra (por ejemplo, calificada o no, permanente u ocasional) que se requiera en el sector capitalista.

47/ Véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.

48/ Para una revisión de esta teoría, véase David Slater, "Geography and Underdevelopment: part II", Antipode, Vol. 9, Nº 3, 1977.

49/ Este punto será elaborado en la sección III. Sobre la tendencia misma véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.

50/ Andrew Pearse,"Metropolis and Peasant: the expansion of the urban-industrial complex and the changing rural structure", en Teodor Shanin (ed), Peasants and Peasant Societies, Harmondsworth, 1971. Rubén Utria también se refiere en forma similar a "la tendencia hacia el interior".

51/ Como lo he hecho notar, pueden haber varios motivos tras esta tendencia hacia la planificación "regional".

/52/ John Friedmann

52/ John Friedmann y Mike Douglas, op.cit., 1978.

53/ Sobre este punto, véase a Sandro Sideri, op.cit., 1979, y a John Friedmann, op.cit., 1979.

54/ José Luis Coraggio ha resumido muy hábilmente la dimensión ideológica al afirmar que "la teoría de los polos de desarrollo está diseñada realmente para el desarrollo de los polos y sus grupos sociales asociados y que todo intento de ingenuo 'extraer' de ellas los elementos ideológicos, para quedarse sólo con un conjunto de relaciones técnicas, es una contribución al avance de la ideología dominante". ("Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo" en ILPES (eds), Planificación Regional y Urbana en América Latina, México, 1974, pág. 58.

55/ Sobre ésto véase a John Friedmann y Mike Douglas, op.cit., 1978.

56/ Por ejemplo, Fu-Chen Lo y Kamal Salih (op.cit., 1978) han hecho notar la notable uniformidad con que ha sido aplicada la estrategia de polos de crecimiento en países asiáticos, sin considerar las diferencias de problemas que éstos encaran. Aunque esto es entendible a la luz de los comentarios de Coraggio, es muy desafortunado para la teoría de la Planificación Regional.

57/ En cierto sentido estoy sugiriendo una vuelta al tipo de análisis que John Friedmann propuso en la mitad de la década de los 60 (op.cit., 1966), aunque puesta dentro de un macro modelo diferente. El listado señalado no pretende ser completo ni implica categorías que son mutuamente excluyentes.

58/ Este es un comentario que se escucha a menudo en referencia a la identificación y planificación de "polos de crecimiento rurales" o "polos de crecimiento" basados en agroindustrias. En este contexto, se ha dicho muy poco sobre cómo se llega desde un análisis de la dotación de recursos, de la estructura agraria y de las relaciones de intercambio a la selección y al diseño de estos "polos de crecimiento".

59/ En este caso parece relevante preguntarse en cué condiciones sociales, económicas y políticas son factibles las políticas de "clausura selectiva" y cué políticas se requerirían para llevarlas a cabo.

60/ Véase por ejemplo a Jorge Hardoy, "Urbanization Policies and Urban Reform in Latin America", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy (eds) op.cit., 1972, pág. 29.

61/ Véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.

/62/ Sobre

62/ Sobre ésto, véase también a Guillermo Geisse y José Luis Coraggio, "Metropolitan Areas and National Development", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy, op.cit., 1972.

63/ En la literatura europea existen varios estudios al respecto: véase por ejemplo, John Westerway, "The Spatial Hierarchy of Business Organisations and its Implications for the British Urban System", Regional Studies, Vol. 8, 1976; J.R. Lasuén, "On Growth Poles", Urban Studies, Vol. 6, Nº 2, 1969; Stuart Holland, op.cit., 1976 y Doreen Massey, "Capital and Location the Change: the U.K. electrical engineering and electronic industries", Review of Radical Political Economics, Vol. 10, Nº 3, 1978. Sin embargo, hay pocos estudios sobre el ambiente de decisión para diferentes unidades por tipos.

64/ Véase por ejemplo a Keith Griffin, op.cit., 1974; L. Cliffe J.S. Coleman y M.R. Doornbos (eds), Government and Rural Development in East Africa: essays on political penetration, The Hague, 1978 y I.L.O., Landlessness and Poverty in Rural Asia, Geneva, 1977.

65/ Jos Hilhorst, op.cit., 1971, pág. 32.

66/ Richard Morse, op.cit., 1971.

67/ John Friedmann, "The Spatial Organisation of Power in the Development of Urban Systems", Development and Change, Vol. IV, Nº 3, 1972-73, pág. 18.

68/ Véase por ejemplo a Comité Information Sahel, Qui se Nuirrit de la Famine en Afrique?, Paris, 1975; Celso Furtado, The Economic Growth of Brazil, Berkeley, 1963; Lars Bondestam, "People and Capitalism in the North-Eastern Lowlands of Ethiopia", Journal of African Studies, Vol. 12, Nº 3, 1974; Orlando Fals Borda, La cuestión agraria en Colombia, Bogotá, 1976.

69/ Martin Katzman, op.cit., 1975; y Celso Furtado, op.cit., 1963.

70/ Véase el Estudio Regional Integrado para la Costa Atlántica Colombiana, IDER, Bogotá, 1978; y U.N., Analysis and Projections of Economic Development in Colombia, Geneva, 1957.

71/ Para un análisis detallado de un caso como éste, véase a David Dunham, op.cit., 1977, capítulo 2.

72/ Véase a David Dunham, op.cit., 1978.

# LA POLITICA DEL ESPACIO. PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO *

John Friedmann
Nathan Gardels
Adrian Pennink

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# LA POLITICA DEL ESPACIO: PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

## EXTRACTO

La política del espacio gira en torno a dos cuestiones fundamentales: 1) la integración espacial de las comunidades territoriales y políticas: lograr el dominio de comunidades, subordinadas, preexistentes, y 2) la igualación del acceso a las bases del poder social entre las partes constituyentes de la comunidad que es políticamente dominante. Estos temas se examinan a lo largo de la historia de México desde la época precolonial hasta la actual. Se demuestra que a lo largo de esta prolongada historia ha predominado ora un tema ora el otro, pero que la tendencia de largo plazo era hacia la consolidación del poder territorial estatal y la integración del espacio mediante un sistema de redes de mercado. Las cuestiones de equidad surgían sólo en forma ocasional cuando el poder central era débil. La planificación regional, en cuanto a momento técnico de la política del espacio, hizo su entrada en escena relativamente tarde y apenas ha ido más allá de expresiones simbólicas. Los esfuerzos del gobierno actual dirigido por el Presidente López Portillo están orientados a lograr una mayor integración de México con la economía mundial y han abolido casi la política del espacio como cuestión vital. En consecuencia, es probable que las graves contradicciones ya existentes del desarrollo capitalista en México se acentúen. En cuanto a los planificadores técnicos, los autores les piden que estudien la posibilidad de introducir la politización en su labor profesional y que acudan a las fuerzas políticas compensadoras en sus respectivos países.

/PARTE I

## PARTE I

El presente trabajo se refiere a la política del espacio. Nos ocuparemos de los Estados Unidos Mexicanos, país que ocupa el duodécimo lugar entre las naciones del mundo en cuanto a población.

Nos referiremos a México como un ejemplo de una comunidad territorial y política - un pueblo que ocupa una fracción de la superficie mundial y está unido por un recuerdo común de acontecimientos pasados. Este pueblo buscará la expresión política para orientar su destino colectivo. Por lo tanto, una característica definitoria de una comunidad territorial son sus instituciones políticas. Algunas comunidades que carecen de tales instituciones, las anhelan: su lucha consiste en independizarse de, una comunidad política dominante, o volverse más autónomas (ejemplos: Quebec, País Vasco).1/

Como escenarios de acción política, las comunidades territoriales y políticas son regiones que poseen una realidad tanto histórica como política. Y una dimensión de esta realidad es lo que denominamos la política del espacio.

La política del espacio gira en torno a dos cuestiones fundamentales:

1. la integración espacial de las comunidades territoriales y políticas: lograr el dominio sobre comunidades subordinadas preexistentes; y

2. La igualación del acceso a las bases del poder social entre las partes constituyentes de la comunidad que es políticamente dominante.2/

La cuestión de la integración espacial puede consistir en a) mejorar las condiciones de acceso físico de los centros poblados entre sí, b) extender la autoridad del Estado a todas las partes del territorio nacional, c) buscar una mayor eficiencia de la economía territorial mediante la ubicación correcta de las actividades económicas (división espacial del trabajo) y d) articular un sistema de para el trabajo y el capital, y para los productos básicos.

/La integración

La integración acertada de una comunidad territorial y política la lleva a imperar sobre algunas comunidades menores, y ésto plantea la cuestión de la igualdad que conforma el segundo objetivo fundamental de la política del espacio.

Dentro de una comunidad dada la cuestión de la igualdad con respecto a las bases del poder social tiene una dimensión tanto social como territorial. En la dimensión social la igualdad se refiere al acceso relativo de individuos o familias al poder social, al márgen de su lugar de residencia. Aquí la variable clave es la clase social, y la manifestación política de la desigualdad es la lucha de clases.

En la dimensión territorial la igualdad se refiere al acceso relativo de individuos o familias al poder social, al márgen de su clase social. Aquí la variable clave es la comunidad en que residen y en cuya vida política participan como ciudadanos. La manifestación política de la desigualdad territorial es la lucha territorial, y ésta puede darse en cualquier nivel de una localidad, provincia o región, y en la era de la economía mundial transnacional incluso en el plano de la nación-estado.

Las luchas de clases y territoriales existen en forma simultánea, aunque sus fuerzas relativas pueden variar en el tiempo. Además, sus objetivos inmediatos pueden ser contrapuestos, aunque sus finalidades más generales se conformen a una ética común de liberación e igualdad.3/

Sin embargo, sería un grave error considerar que la lucha de clases sea algo ajeno a la lucha territorial, o como que siempre es la contradicción principal. Esto serviría sólo para mantener aislada la producción del control de las comunidades territoriales y políticas, lo que es naturalmente el objetivo de los ideólogos capitalistas que defienden la autonomía del principio económico.

De hecho, la chocante desigualdad del poder social en el mundo moderno depende en buena medida de la pérdida de territorialidad que provoca la integración funcional creciente de la vida de los pueblos en un sistema global de relaciones económicas. No obstante, la forma

/particular de

particular de lucha de clases que se ha generado no se libra fundamentalmente en un plano transnacional sino dentro de comunidades territoriales concretas con instituciones y tradiciones históricas singulares.

No obstante, este énfasis en el territorialismo debe entenderse en forma dialéctica. A menos que se reconozca que las desigualdades existentes de acceso al poder social y la lucha por una mayor igualdad son el nexo de la vida política, la insistencia en el territorialismo mistifica las relaciones reales de poder en vez de ayudar a esclarecerlas. Por ejemplo, hubo mistificación cuando el Presidente López Portillo, al hacer uso de la palabra en 1976, instó a los trabajadores y al capital mexicano a deponer su beligerancia, recobrar la serenidad y estrechar filas en aras del destino nacional (Carrillo-Aronte, 1979, p. 75).

En las páginas siguientes nos proponemos examinar el destino variable de la integración territorial y funcional a medida que estas fuerzas se han manifestado en la "política del espacio" en México. Durante la mayor parte de la historia del país su política del espacio se ocupó fundamentalmente de la integración nacional y de la formación de un Estado central poderoso. La igualdad territorial era algo secundario que sólo adquiría gran importancia cuando adoptaba la forma de una lucha popular por una mayor autonomía regional como durante el período de la Revolución.

En general, se puede afirmar que cuando el Estado central en México era poderoso las reclamaciones territoriales (y de equidad) tendían a desestimarse. Lo contrario se daba cuando la autoridad central era débil. En general, era durante los períodos de crisis central cuando las reclamaciones territoriales tenían éxito, lo que conducía - aunque sólo en forma transitoria - a una mayor autonomía local y una mayor igualdad regional, aunque no social todavía.

En la actualidad, el Estado central mexicano goza de un poder sin contrapeso. Sin embargo, es precisamente el Estado el que está promoviendo la industrialización nacional mediante políticas que, dentro

/del contexto

del contexto de la división internacional del trabajo, conducirán a la integración cada vez más estrecha de la economía nacional con la mundial. A medida que el centro del control primario de las consecuencias económicas, sociales y ambientales de dichas políticas se aleja de México hacia las Salas de Consejo de los financistas internacionales y de los gerentes de transnacionales, el resultado inevitable es una pérdida relativa de la autonomía nacional. En sociedad con una clase mediadora de burgueses agentes del dominio y la explotación extranjeros, el Estado desempeña las funciones esenciales que le ha asignado el sistema internacional, específicamente el mantenimiento de condiciones como estabilidad monetaria e institucional que permitirán que la economía mexicana funciones como un eslabón eficiente del sistema mundial.

Pese a su papel de promotor de la integración espacial y el crecimiento económico, el Estado debe responder asimismo a las demandas de mayor equidad en los resultados - tanto en el plano social como territorial. A través de los oficios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Estado mexicano ha logrado internalizar la mayoría de las luchas políticas y por lo tanto, puede concebirse con propiedad como un "marco" en que las fuerzas rivales del capital y el trabajo, la ciudad y el campo, la centralización y la descentralización, la integración espacial y la equidad territorial procuran cada una obtener una ventaja relativa sobre la otra. Es la institución específica de la presidencia, que se halla en el vértice de la pirámide social, la que debe mediar entre estas luchas, orientada por el requerimiento esencial de la estabilidad institucional.

Sin embargo, por mucho que trate de mantenerse ajena a la contienda, la presidencia se ve limitada por <u>imperativos estructurales</u> los que, aunque se hallan fuera de la política del espacio como tal, definen los límites de la acción política del Estado. Sólo nos cabe aquí identificar las limitaciones principales. La demostración de su influencia en la historia de las formas de desarrollo territorial de México conforma la parte II de este estudio.

/La primera

La primera limitación son los modos de producción imperantes y sus relaciones recíprocas. En la actualidad hay en México cinco modos de producción coexistentes: el ejido, la hacienda, la empresa familiar en pequeña escala, el capitalismo competitivo y el capitalismo monopólico tanto en su forma nacional como transnacional. El último de los nombrados es el modo dominante de producción en que la acumulación de capital es gestionada cada vez más por decisores que escapan al alcance de las directivas nacionales. Cada modo de producción puede considerarse como una base para el ejercicio del poder político. La distribución real del poder entre las líneas de clases y territoriales parece ser un determinante de la política del espacio.

El segundo impedimento lo imponen las relaciones existentes entre los cuatro campos de acción pública presentes en teoría en toda formación social: la comunidad política (instituciones de soberanía popular), el Estado (instituciones para la acumulación del poder público), sociedad civil (instituciones como la familia y la iglesia) y la economía. Con el establecimiento del Partido Revolucionario Nacional como partido oficial en 1929, la comunidad política del pueblo mexicano casi fue absorbida por el Estado. A su vez, dada la separación de la iglesia y el Estado, la sociedad civil dejó de ser un escenario importante de la acción pública. Estas circunstancias dejaron al poder alineado a lo largo de un eje que conectaba el Estado y la economía y reforzaba el sesgo técnico-gerencial de estos dos campos engranados.

Los planificadores gubernamentales y los gerentes de las grandes empresas tienden, en general, a hablar el mismo lenguaje, y los incentivos materiales que ofrece la economía suelen ser eficaces para determinar las acciones del Estado. Sin las trabas que representa una comunidad política independiente del Estado, éste se vuelve vulnerable a la co-optación por el capital monopólico. Sin embargo, con la internacionalización creciente del capital la economía nacional deja de ser el escenario de una acción pública importante, desarraigando al Estado de la comunidad política, la sociedad civil y las instituciones económicas. Incapaz de adoptar acciones decisivas en defensa de

/objetivos territorialas

objetivos territoriales se ve arrastrado a una crisis en que el consenso decreciente sólo se mantiene a raya mediante una voluntad creciente de mantener el orden social por la fuerza bruta.

Sujeta a imperativos estructurales que limitan no sólo las definiciones del problema sino también las soluciones propuestas y a menudo el resultado final de la lucha política, la política del espacio tiene momentos tanto políticos como técnicos.

En México la toma pública de decisiones estuvo dominada durante siglos por el pensamiento político. Respecto al momento técnico de la política del espacio, la planificación sólo apareció durante la década de 1930 cuando se establecieron las instituciones centrales como el Banco de México y la Nacional Financiera. Aunque alcanzaron considerable poder e influencia en los treinta y tantos años siguientes, los planificadores eran principalmente "sectoriales" respecto a sus intereses y motivaciones, atrincherándose cada vez más en ministerios funcionales y organismos fiscales autónomos. No fue sino hasta la administración del Presidente Luis Echeverría Alvarez (1970-1976) que se realizaron esfuerzos serios orientados a una planificación regional global.4/

La retórica de los planificadores regionales estaba muy comprometida con el objetivo de obtener una mayor igualdad interregional en el acceso al poder social, pero sus acciones eran más comprensibles cuando se interpretaban a la luz del objetivo de la eficiencia de la economía global y de la integración nacional. La planificación regional, como la sectorial, era incapaz por ende de escapar a la férrea lógica del desarrollo desequilibrado. No se convirtió en una fuerza eficaz para resultados que son territorialmente más equitativos.

En la parte siguiente de este estudio nos proponemos trazar la evolución histórica de la política mexicana del espacio y hacer así más concreto el marco teórico bosquejado en estas páginas. Para facilitar nuestra exposición la hemos dividido en los períodos siguientes:

1. El período prehispánico
2. El período colonial (1519-1823)

/3. El

3. La independencia nacional y la economía de la hacienda (1823-1874)
4. La unificación política (1874-1910)
5. La revolución y sus secuelas (1910-1929)
6. La reorganización del Estado (1929-1940)
7. La era I de la industrialización acelerada: etapa de sustitución de importaciones (1940-1970)
8. Interludio: hacia un desarrollo más equilibrado (1970-1976)
9. La era II de la industrialización acelerada: etapa de promoción de exportaciones (1976- )

En la última sección (parte III), se formularán algunas conclusiones del análisis precedente para la teoría y práctica de la planificación regional dentro del sistema estatal de América Latina.

PARTE II

## El período prehispánico

México es un país de geografía accidentada y dividido físicamente. Lo cruzan cuatro cadenas montañosas principales y siete cuencas hidrográficas. Sus climas son tan diversos como extremos. Hay junglas tórridas, planicies áridas, picos volcánicos nevados y la eterna primavera de la meseta central. Estas divisiones territoriales y climáticas dieron origen a una extraordinaria variedad sociocultural en el México prehispánico. Se han identificado más de 50 grupos idiomáticos diferentes en la población.

Por ello es aún más notable que los aztecas hayan logrado extender su imperio a través de este territorio tan vasto y diverso. Después de su llegada al valle central aproximadamente en 1215 A.C., los aztecas comenzaron su lento ascenso hacia la cumbre mediante una combinación de victorias militares y alianzas políticas. A comienzos del siglo XV, habían consolidado un poder suficiente como para emprender nuevas campañas y expandir su imperio más allá del valle central. El amalgamiento cultural iba a la par y, cuando sobrevino la conquista española, las divinidades más importantes se habían vuelto comunes para todos los grupos. Aunque podemos distinguir la existencia de 38 provincias durante el tiempo de la dominación azteca, cada una con características distintivas como lenguaje, situación geográfica e historia de integración política (Barlow, 1969), tenían una sola cosa en común: todas rendían pleitesía al centro del imperio en México-Tenochtitlán.

El imperio azteca era un sistema de dominio explotador respaldado por la fuerza militar y justificado por una ideología religiosa. La resistencia de los estados enemigos era vencida generalmente mediante ataques militares sorpresivos, la captura del jefe y el incendio de los templos principales. Después de repartirse el botín, las mujeres y los prisioneros, el ejército azteca está en condiciones de establecer

/un gobierno

un gobierno dependiente de Tenochtitlán, determinar cuanto tributo debería pagarse y lanzarse a nuevas conquistas. Estas guerras tenían un significado religioso para los aztecas cuyo destino manifiesto era conquistar y subyugar al mundo a fin de satisfacer el apetito insaciable de sus dioses con sacrificios humanos.

A fines del siglo XV, México había pasado de una sociedad tribal a una urbana altamente estratificada, que tenía una jerarquía bien definida de nobles, plebeyos y esclavos. En lo territorial el país estaba integrado, con el poder centralizado en México-Tenochtitlán (que en 1519 tenía una población de más de 300 mil habitantes). El excedente procedente de todas las partes del imperio afluía en forma de tributos a la ciudad donde se transformaba en una serie magnífica de palacios, templos y edificios religiosos.

## La época colonial (1519-1810)

Las dos piedras angulares del imperio azteca - la guerra y el sacrificio humano - labraron su propia ruina. Las tribus provinciales explotadas se unieron a las fuerzas de Hernán Cortés contra el imperio central asignando así la destrucción del mismo. Sin embargo, los indios no sabían que su nuevo amo iba a constituirse en una amenaza aún mayor para su existencia.

Había un poderoso elemento de continuidad en el carácter de la integración espacial desde las épocas previas a la conquista hasta las posteriores a ella. Los españoles utilizaron gran parte de la estructura superviviente de la sociedad nativa para establecer su propio dominio. Este sistema de control heredado era muy centralizado - un imperialismo con un centro urbano dominante. Al referirse a México-Tenochtitlán, Cortés manifestó que así como la ciudad había sido la dueña y señora de todas estas provincias, así también lo sería en el futuro (Bernal, 1965, pa.79).

Sobre esta base urbana heredada los españoles establecieron una serie de instituciones que garantizarían su control sobre el reino.

/La más

La más importante fue el sistema de la encomienda, en que la población indígena era asignada en forma colectiva a los colonizadores españoles como jornaleros y siervos. Por lo tanto, los indios pasaron a ser la columna vertebral de la economía colonial con sus minas y haciendas. Las ciudades eran fundamentalmente centros administrativos en que los encomenderos mantenían sus casas durante ciertas estaciones del año, rodeados de sirvientes indios. El excedente proveniente del trabajo provincial continuaba así la tendencia que los españoles habían heredado: la riqueza y el poder seguían acumulándose en Ciudad de México, la ciudad del Virrey.

Así, se estableció un sistema de explotación aún más brutal que el de los aztecas. Asolada por enfermedades ante las que carecía de inmunidad y obligada a trabajar en condiciones inhumanas en las minas, la población india disminuyó de unos 20 millones en 1520 a sólo un millón en 1646 (Cumberland, 1968, p. 50). Sólo en la segunda mitad del siglo XVII, cuando la mano de obra india se empezó a poner relativamente escasa para las labores que exigían los españoles, mejoraron algo las condiciones para los nativos. Sin embargo, es justo decir que la dominación española y la integración administrativa del imperio fueron más producto del genocidio que de una política constructiva de unificación.

## La independencia nacional y la economía de la hacienda (1810-1874)

A comienzos del período colonial la economía mexicana estaba basada principalmente en la industria extractiva o minera; hacia fines de dicho período la demanda de mano de obra más calificada en las minas y la subdivisión de las tierras comunales indígenas había llevado forzosamente la mano de obra a la hacienda, estableciéndola como la institución dominante de la economía mexicana. Esta posición se vio robustecida cuando la unidad política de México se vio destrozada por la guerra de la independencia. Con la desaparición de la institución legitimadora

/del trono

del trono español en 1823, el estado patrimonial había perdido su centro vital (Pike, 1971; Hansen, 1971), y al menos por el momento no había otra fuerza integradora. En consecuencia, México ofrecía una estructura de fragmentación sociocultural y espacial que iba a desafiar durante muchas décadas todos los esfuerzos para reconstruir un gobierno central eficaz. Sólo en los primeros 50 años de independencia más de 30 hombres ocuparon la presidencia en más de 50 gobiernos distintos (Hansen, 1971, p. 11). Las consecuencias de esta debilidad quedaron en 1847 cuando una fuerza invasora de los Estados Unidos ocupó Ciudad de México, despúes de infligir numerosas derrotas a un ejército mexicano muy dividido. En el plano nacional, el camino estaba llano para una mayor autonomía regional construida en torno al poder personal de caciques locales.

Con el país fragmentado en miles de comunidades pequeñas y aisladas, el gobierno siguió siendo local, personal y directo. Ocultas tras barreras geográficas imponentes y vinculadas sólo por una red de transportes muy rudimentaria (en 1840 sólo se habían construido tres carreteras principales), muchas regiones eran poco más que feudos. Esta dispersión política fue favorecida por la extensión de la hacienda la que durante esta época pasó a ser una unidad política, militar y económica dentro de sus propias fronteras (Tannenbaum, 1966, p. 90).

La economía de la hacienda fue ampliándose paulatinamente mediante la usurpación de las tierras comunales de los indios. Después de las leyes de la Reforma de 1855-57 se aceleró la subdivisión de las tierras aldeanas, mientras los indios permanecían indefensos ante un sistema judicial injusto. Se ha estimado que en un lapso de cincuenta años que culmina en 1900 se asignaron más de dos millones de acres de tierra, y que todos terminaron en manos de empresas o particulares latifundistas (Hansen, 1971, p. 26).

Marcada por el ausentismo de sus propietarios y una gestión tímida, la economía de la hacienda fomentaba el empleo insuficiente de la mano de obra. Los indios se hallaban atados a la hacienda mediante un sistema de servidumbre. Una creciente población mestiza de raigambre

/urbana se

urbana se hallaba también excluida del acceso a la tierra y, por ende, de una participación política importante. Esto sería decisivo en el futuro. Durante todo el período colonial la clase dirigente de México fue blanca y española, y su acceso al poder político se hacía fundamentalmente mediante la propiedad de la tierra.

## La unificación politica de México (1874-1910)

En 1874, tal vez todavía se podía afirmar que había "muchos Méxicos". La economía de la hacienda era la dominante, y había miles de comunidades rurales relativamente aisladas dedicadas a formas rudimentarias de actividad económica. De hecho, el comercio interregional habría sido más desarrollado durante la época de los aztecas.

Los 100 años siguientes asistirían a la transformación fundamental de México. Se propagarían las relaciones capitalistas, socavando los lazos de la comunidad local e integrando las diversas regiones del país en un mercado nacional. El fragmentado panorama mexicano quedó así convertido en un solo sistema espacial que se manifestó y surgió fundamentalmente a través de la construcción de una red física de transportes y comunicaciones.

Esta forma de integración espacial fue radicalmente diferente de la que había caracterizado a los imperios azteca y español. Los aztecas habían establecido un imperio tributario que dependía en gran medida de la subyugación a la fuerza militar. La colonia había creado un reino patrimonial que, después de la conquista inicial, era gobernado por dictámenes burocráticos de su centro en Madrid. Fue obra del Estado mexicano, después de 1874, allanar el camino para la integración del país en un solo mercado y para su incorporación gradual a la división internacional del trabajo. Así, la fuerza bruta y la autoridad burocrática cedieron el paso al mecanismo impersonal y afable del mercado. Sin embargo, la vasta mayoría del pueblo mexicano fue cruelmente explotado en los tres sistemas de control territorial y político.

/Con la

Con la hegemonía creciente de las fuerzas del mercado la cuestión de la igualación del acceso al poder social figuró por primera vez en el temario del discurso político, aunque después de 1929 el terreno propicio para este debate se redujo drásticamente debido a la internalización del campo político por el Estado. Pero siguió en pie el hecho de que precisamente como todo México cayó bajo el imperio de la producción capitalista, aumentaron las diferencias regionales en materia de producto y productividad en relación con la población y pasaron a ser un asunto importante.

Aunque este proceso se inició con propiedad con la Revolución sus comienzos pueden advertirse durante el profiriato, de 1874 a 1910. Fue durante esos años que fue sometido el poder de origen local de los caciques y se establecieron los cimientos de un Estado nacional con una imagen republicana. Esto se logró de diversas formas.

En vez de confrontar directamente a los caciques, Porfirio Díaz, que como ellos era un mestizo, aprovechó su propia fuerza sobornándolos con nombramientos comerciales y políticos lucrativos.

En un país tan carente de cohesión social y espacial, en que las lealtades personales superaban con creces los compromisos institucionales, la única manera de atar las élites regionales al centro era satisfacer su afán de ganancias económicas. Los que se mostraron recalcitrantes fueron eliminados. Se siguió la política de pan a palo; la estabilidad política que consiguió Porfirio Díaz con este sistema contrastaba notoriamente con los cincuenta años previos de guerra civil y rebelión. Al concentrar el poder político en el cargo de presidente, Díaz creó una base que le permitió introducir reformas económicas dirigidas a la integración nacional y a la expansión del mercado interno.

Para cumplir este objetivo había tres factores fundamentales: la integración física del país mediante una red de transporte eficiente; la eliminación de las barreras comerciales internas (la alcabala), y la formación acelerada de capital.

Después de 23 años de existencia el sistema ferroviario mexicano sólo tenía 15 millas de vía útil (Hansen, 1971, p. 12). Y para un país

/del tamaño

del tamaño de México el sistema vial era sólo muy poco mejor. En suma, el país estaba dividido territorialmente, el movimiento interno de bienes estaba obstaculizado; y no existía de hecho un mercado nacional eficaz. Sin embargo, después de 1874 a medida que afluía el capital extranjero hubo un auge de las inversiones en transporte. La mayoría de esas inversiones se destinó a desarrollar una estructura de transporte que vinculara a los sectores dominantes de la economía mexicana, como la minería, al mercado estadounidense. Entre 1880 y 1910, se tendieron en total 12 mil millas de vías férreas (Hansen, 1971, p. 17).

Otro factor que impedía el crecimiento de un mercado nacional era el carácter restrictivo del sistema fiscal mexicano, institucionalizado en la alcabala o impuesto de transacción. Antes de 1874, la forma en que se recaudaban las entradas había sido en general perjudicial para el crecimineto económico. Mientras que el gobierno central recibía la mayoría de sus entradas por concepto de derechos de importación y exportación, los estados locales obtenían su ingreso en forma independiente de la alcabala, un impuesto que equivalía entre un 20 y 30% del valor de mercado del producto vendido. La alcabala otorgaba independencia de acción a los estados, pero imponía a su vez una pesada carga sobre la producción interna destinada al mercado. Al abolir la alcabala, Porifirio Díaz creó un mercado libre unificado para todo México, pero destruyó el poder independiente de los estados para actuar.

Se atrajo la inversión extranjera a México basándose en la teoría de que el capital, la técnica y los mercados que los extranjeros tenían a su disposición eran vitales para el crecimiento del país (Vernón, 1963, p. 38). Conforme a esta tónica, se abolieron las antiguas restricciones a la inversión extranjera, y se estableció una serie de incentivos. El capital social extranjero, que era de 100 millones de pesos en 1884 aumentó a más de 3 mil millones en 1911. Los inversionistas eran dueños de 38% de este monto (Hansen, 1971, p. 17).

Aunque estos cambios formaron la base del nuevo México capitalista e iban en definitva a dar el golpe de gracia a la economía de la hacienda, tanto el capital nacional como el extranjero mantenían una

/alianza con

alianza con la aristocracia rural. Por ejemplo, en sus tabacales y cafetales no vacilaban en emplear el trabajo forzado, robusteciendo las relaciones tradicionales entre peón y terrateniente. Así, el desarrollo capitalista estimulado por las acciones del gobierno de Porfirio Díaz, se vió también retardado por los remanentes del viejo sistema. En 1911, 80% de la población de México era todavía rural y 50% residía en los grandes latifundios que, en su mayor parte, estaban aislados de la economía de mercado en rápida expansión (Hansel, 1971, p. 28).

## La revolución y sus secuelas (1910-1929)

Porfirio Díaz no vivió para ver el triunfo de las fuerzas capitalistas que había promovido con tanta asiducidad. Frustrada en lo político por la dictadura y frenada en sus aspiraciones económicas por el capital extranjero y el control de la tierra por los hacendados, la población mestiza se rebeló en el norte. Para esta burguesía incipiente, la Revolución consistía en introducir reformas liberales que pondrían al país a la vanguardia de las naciones modernas, pero también era una expresión de un anhelo de riqueza y poder individual. Los ideales reformistas fueron solemnemente consagrados en la constitución de 1917, pero el ansia de movilidad económica y poder político de la burguesía hicieron mofa de muchas de sus frases.5/

Para derrocar a los remanentes del antiguo orden el mestizo se vió obligado a concertar una alianza "impía" con las fuerzas esencialmente conservadoras de la rebelión encabezada por Zapata en el sur. Los indios se habían levantado contra la usurpación sistemática de sus tierras ancestrales por las haciendas, y soñaban con regresar a la edad de oro del comunalismo a través del renacimiento de la comunidad aldeana libre. La manifestación concreta de este sueño fue la restitución de las tierras comunales a los indios lo que, aunque institucionalmente en el artículo 132 de la Constitución, no se llevó a efecto

/hasta la

hasta la creación del ejido bajo Lázaro Cárdenas en 1936. Por ende, la idea de justicia territorial pasó a incorporarse a las tradiciones políticas del país, pero se consideraba como parte de otro mundo, el mundo de los indios, y no de la economía de base urbana próxima a desarrollarse.

En contraste con este aspecto retrospectivo de la Revolución, ya se habían sembrado las semillas del desarrollo capitalista, con su base en el interés propio y en el progreso científico, y fue el dominio político de la burguesía mestiza durante el período revolucionario la que no sólo selló el destino del sueño zapatista, sino que sentó además las bases del desarrollo capitalista en gran escala que estaba pronto a iniciarse.

La revolución que había gestado una burguesía nacional había doblado también la cerviz de la aristocracia terrateniente. Esto eliminó la base del poder regional de los hacendados; y en definitiva dió origen a una fuerza de trabajo que, al no hallarse sujeta a servidumbre, era libre de venderse en el mercado. Como este mercado era cada vez más urbano, el flujo sostenido de trabajadores a la ciudad garantizaba que los salarios no se elevarían por encima del nivel necesario para la reproducción.6/

## La reorganización del Estado (1929-1940)

Después de la revolución, hubo un largo período en que el poder central del Estado estuvo amenazado por el resurgimiento del poder de los caciques regionales. La pérdida de Porfirio Díaz como Jefe Máximo fue un golpe para la integración territorial similar al experimentado un siglo atrás después de la guerra de la independencia. El poder negociador de los intereses regionales creció nuevamente hasta un punto en que México pasó a ser un conjunto de regiones semi autónomas regidas por jefes locales.

/Con la

Con la elección de Calles para ocupar la presidencia en 1924, y la creación ulterior del Partido Nacional Revolucionario (el predecesor del PRI), este desafío a la autoridad del gobierno central se esfumó rápidamente. Al fortalecer la burocracia del partido Calles debilitó simultáneamente las bases provinciales del poder personal. Logró persuadir a los líderes regionales de que la organización de un partido político impediría nuevas rebeliones y consolidaría su dominio político en todo México. Para entonces, muchos caciques tenían mucho que perder al rebelarse contra el centro. Como miembros de la nueva burguesía su interés objetivo estaba claramente en la creación de un gobierno y un mercado nacional poderosos.

Las reformas de Calles habían imprimido una nueva dirección a la política del espacio. Con la creación del "partido oficial" en 1929 México entró a un largo período de estabilidad en que la fuerza principal del desarrollo capitalista era el Estado mismo. Resulta paradógico que si bien Calles fue el que tomó las primeras medidas para institucionalizar la revolución y centralizar el control de la política y el crecimiento económico nacional, fuera su archirival, Lázaro Cárdenas, el que aprovechara estos cimientos y los ampliara.

Para fortalecer su propia base de poder y contrarrestar así la influencia constante de Calles, Cárdenas introdujo al partido a las ligas campesinas y al trabajo organizado. La institucionalización de su política ayudó a establecer la presidencia como el centro vital de la política mexicana. Esto sirvió para acelerar la absorción de la comunidad política por el Estado; un hecho que restringió gravemente el debate político. En su calidad de depositario del patrimonio revolucionario el Estado había logrado situarse "por encima" de la lucha de clases como árbitro del conflicto político.

Además, estas políticas permitieron el surgimiento de un fuerte vínculo entre el Estado y la economía. Los programas de obras públicas que inició Cárdenas no sólo proporcionaron apoyo de infraestructura

/en sectores

en sectores que el capital privado estimaba no rentables (por ejemplo, la generación y distribución de energía), sino que brindaron asimismo la infraestructura social necesaria para dotar a la economía con una fuerza de trabajo eficiente (por ejemplo, las campañas de alfabetización y las escuelas agrícolas). En 1934, se estableció la Nacional Financiera para promover y coordinar el crecimiento económico mediante el otorgamiento de préstamos a la industria y el financiamiento de las obras públicas necesarias. Después de 1940 una proporción creciente de sus recursos iba a destinarse a la inversión en infraestructura, sobre todo en energía eléctrica y en transporte ferroviario (Hansen, 1971, p. 35). Sin embargo, la retrospectiva se advierte que fue la nacionalización de la industria del petróleo en 1938 uno de los actos más importantes del gobierno de Cárdenas. Con la economía mundial, y en particular la estadounidense, víctima de la depresión y de la agitación social de pre-guerra, y con la fragmentación de los monopolios petroleros ya en marcha en los Estados Unidos, Cárdenas estuvo en condiciones de llevar a cabo su programa de nacionalización sin las amenazas previstas para la seguridad nacional.

Pese a la importancia de sus reformas políticas y económicas para el futuro crecimiento económico de México, se consideraba también que Lázaro Cárdenas era el defensor de los indios y de los campesinos pobres. El era el presidente que había aumentado la participación del ejido en la tierra cultivable de 13% en 1930 a 47% en 1940 (Hansen, 1971); el hombre que había promovido la industrial rural conforme a pautas cooperativas; el propiciador de una política que insistía en la integridad territorial, la descentralización y la participación del pueblo en la economía en un mayor pie de igualdad.

Sin embargo, no cabía duda qué tendencia iba a predominar. En cierto modo las políticas de Cárdenas reflejaban las contradicciones esenciales del período revolucionario. Por una parte, su política de reforma agraria era una respuesta a la herencia territorial de

/la revolución;

la revolución; por otra, sus reformas institucionales establecieron las bases de una economía nacional poderosa. El fortalecimiento del Estado mexicano y la institucionalización del conflicto político garantizaban que se contendrían los embates contra un modelo injusto de desarrollo.

## La era I de industrialización acelerada: etapa de sustitución de importaciones (1940-1970)

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial la economía mexicana recibió el impulso que tanto necesitaba. Al debilitar sus lazos con las economías dominantes de los países capitalistas centrales, la guerra brindó a México la oportunidad de desarrollar industrias dominadas previamente por la competencia extranjera. La producción nacional de hierro y acero aumentó en 80% entre 1941 y 1945, los productos qúimicos en 500%, el cemento 60%, y el algodón 62% (Mosk, 1950, p. 165). Estos aumentos de producción iban a iniciar un período de 30 años de rápido crecimiento económico e integración espacial, pero también uno en que casi se omitieron los efectos sociales adversos de este crecimiento.

Se consideraba que el papel del Estado consistía en respaldar la estrategia de "desarrollo estabilizado" que orientaba el crecimiento de la economía mexicana durante dicho período. La meta era estimular una tasa de crecimiento mayor y sostenida del PNB mediante la sustitución de importaciones de bienes de consumo esencial. La agricultura iba a desempeñar su parte en este proceso generando divisas suficientes para financiar la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para desarrollar la industria nacional. Como contribuyente principal a la inversión de capital fijo, el Estado orientaría este proceso eliminando los estrangulamientos en caso necesario y proporcionando la infraestructura para la expansión de la producción nacional (Cuadro 1).

/Cuadro 1

Cuadro 1

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO, 1940-1967

| Período | Total | Público | Privado | Distribución porcentual Público | Privado |
|---|---|---|---|---|---|
| 1940-46 | 8.6 | 4.4 | 4.2 | 52 | 48 |
| 1947-53 | 16.2 | 5.9 | 10.3 | 36 | 64 |
| 1954-60 | 20.5 | 5.3 | 15.2 | 26 | 74 |
| 1961-62 | 19.1 | 6.5 | 12.6 | 34 | 66 |
| 1963-67 | 20.7 | 6.2 | 14.5 | 30 | 70 |

Fuente: Hansen, 1971, p. 44.

Dentro del mar o de un modo de producción capitalista y con un Estado que directamente interesado en los imperativos de la acumulación de capital, no es de extrañar que el aparato de planificación regional que recién emergía sirviera también esencialmente dichas necesidades. Por ejemplo, mientras el Estado estimulaba abúlicamente la reubicación de la industria fuera de los grandes centros urbanos mediante una serie de políticas fiscales y crediticias, la verdadera estructuración del sistema de precios y arancelario estimulaba la concentración de las manufacturas en los centros urbanos existentes.

Los proyectos de desarrollo de las cuencas hidrográficas, iniciados en 1943, fueron únicos en su tentativa explícita de estimular el desarrollo descentralizado más allá de la Mesa Central. Con un concepto similar al de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos, los proyectos iban a formar parte integral de la "marcha al mar" de Avila Camacho. El riego abriría nuevas tierras a la producción agrícola, y tanto la mano de obra como la industria se desplazarían de las zonas centrales superpobladas a esta nueva frontera interna. Sin embargo, los resultados fueron muy inferiores a las

/expectativas. La

expectativas. La mayoría de los proyectos jamás superó la etapa de planificaciónñ hubo poco efecto en la estructura de ubicación de la industria; sólo se obtuvo un aumento moderado de la agricultura comercializada; y el movimiento demográfico esperado fue ínfimo (Barkin y King, 1970). Tal como lo reseñó un observador, buena parte del rendimiento de la producción agrícola ... se destinó, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, a ayudar al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país (Barkin, 1966, p. 162).

En otro ejemplo, de los 22 complejos industriales construidos entre 1953 y 1970, 14 lo fueron por el sector privado, y en consecuencia su ubicación estuvo dictada más por consideraciones de mercado que por un interés en la descentralización (Lavell et. al., 1978, p. 21). Por ende, muchos complejos industriales vinieron a situarse dentro o en las proximidades de las zonas metropolitanas existentes.

Por tanto, parecería que el modelo de desarrollo de este período así como el aparato planificador cuya tarea era implementarlo, prestaba escasa atención a la existencia de un problema regional. No se trató de modificar la estructura global de desarrollo regional, a menos que fuera para garantizar la integración de las economías regionales al desarrollo de planificación centralizada de la nación en su conjunto. Las plantas hidroeléctricas rurales suministrarían energía barata para las industrias urbanas, en tanto que el riego conduciría a la comercialización de la agricultura, alimentos más baratos para las ciudades y aumentar las exportaciones.

La dinámica que orientó la integración espacial de este período fue la penetración de las relaciones de mercado capitalistas en todas las esferas de la vida. Este proceso se caracterizó por varios aspectos que tuvieron consecuencias importantes para la naturaleza y magnitud de la igualación regional.

La introducción de la agricultura capitalista condujo a la concentración de la producción en manos de un sector empresarial que, a fines de la década de 1960, era dueño de 7% de toda la tierra

/agrícola, empleaba

agrícola, empleaba 36% de la fuerza de trabajo y generaba 65% del valor total de producción. A este sector estuvo dirigida la mayor parte de la inversión patrocinada por el Estado, sobre todo en materia de riego.

A estos cambios se sumó una nueva relación entre la agricultura y la industria. A comienzos de siglo la producción agraria representaba más de 30% del PIB (producto interno bruto), mientras que las manufacturas sólo contribuían 13%. En 1965, se invirtió esta situación ya que las manufacturas representaban 30% y la agricultura sólo 17% de la producción total (Reynolds, 1970, p. 60). Además, una parte importante del crecimiento industrial había obedecido a la transferencia de valor desde el sector agrícola (Eckstein, 1970).

Estas dos tendencias del desarrollo capitalista - la comercialización de la agricultura y el desarrollo de un sector industrial moderno en las metro-regiones - se combinaron para destruir la economía tradicional del campesino indio basada en la territorialidad y forzar la migración de los trabajadores sin tierra y subempleados a las grandes ciudades del país y a los Estados Unidos.7/ Este proceso tuvo graves consecuencias para la igualación del acceso al poder social entre las regiones.

Una estrategia de desarrollo dependiente de la acumulación privada aprovecha la carencia existente de homogeneidad social y espacial y produce nuevos diferenciales con el tiempo. En México, las crecientes desigualdades regionales obedecen en parte a la atracción que ejercen las principales regiones urbanizadas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey) para el capital privado. Entre otras ventajas relativas, los sistemas superiores de transporte y comunicaciones, la fuerza de trabajo masiva y cada vez más calificada y la proximidad a los grandes centros de la administración gubernamental en dichas ciudades continúan estimulando la concentración de la inversión y reproducen desigualdades espaciales a escala nacional.

/Tanto las

Tanto las desigualdades sectoriales como regionales se ven exacerbadas por la presencia del capital extranejro, que es típicamente metropolitano y busca los sectores más dinámicos de la economía. Según ha observado Stuart Holland el capital extranjero se apropia del control nacional y regional de los sectores más adelantados los que, precisamente por serlo, son vitales para un desarrollo regional eficaz (Holland, 1976, p. 35). En México casi 90% de todas las empresas extranjeras están situadas en Ciudad de México y Monterrey, y 47% de las 100 empresas principales son controladas por extranjeros. Esta es una proporción bastante mayor que la correspondiente a las manufacturas en su conjunto (Cinta, 1974).

Las estructuras desiguales de crecimiento derivadas de la integración del mercado de la economía mexicana han sido también características del desarrollo agrícola. Entre 1930 y 1960, las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura rural en el noroeste triplicaron casi el ingreso agrícola por trabajador en esa región (Reynolds, 1970, p. 98). A fines de ese período el ingreso agrícola en el noroeste duplicaba el de su más cercana competidora (la región de los Estados del Golfo). Entre 1940 y 1970, sólo cuatro Estados (Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Tamaulipas) representaban un tercio del aumento total de la producción agrícola (Bueno, 1977, p. 26).

Es evidente que la integración de la gran mayoría del pueblo mexicano al sistema de mercado no ha beneficiado a los sectores más pobres de la población. Durante el período de crecimiento económico más acelerado la desigualdad aumentó (Cuadro 2). En 1969, el 40% más pobre de todas las familias recibía sólo 10% del ingreso, una disminución relativa de tres puntos porcentuales en veinte años, y la mitad del ingreso iba a parar a manos del 10% más rico. Sin embargo sobre una base regional había una variación considerable en la estructura de distribución del ingreso. En general, los datos sugieren que las regiones más pobres y atrasadas (y por tanto las menos urbanizadas)

/Cuadro 2

Cuadro 2

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR, POR DECILES

| Deciles | 1950 | 1958 | 1963 | 1969 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2.7 | 2.2 | 2.0 | 2.0 |
| 2 | 2.4 | 2.8 | 2.2 | 2.0 |
| 3 | 3.8 | 3.3 | 3.2 | 3.0 |
| 4 | 4.4 | 3.9 | 3.7 | 3.5 |
| 5 | 4.8 | 4.5 | 4.6 | 4.5 |
| 6 | 5.5 | 5.5 | 5.2 | 5.0 |
| 7 | 7.0 | 6.3 | 6.6 | 7.0 |
| 8 | 8.6 | 8.6 | 9.9 | 9.0 |
| 9 | 10.8 | 13.6 | 12.7 | 13.0 |
| 10 | 49.0 | 49.3 | 49.9 | 51.0 |
| Coef. Gini | 0.50 | 0.53 | 0.55 | 0.58 |

Fuente: Navarrete, 1970 y estimaciones del BIRF (Banco Mundial, 1977, v. II).

sufren la distribución más desigual (Cuadro 3). Se puede concluir que en los lugares en que han penetrado las relaciones capitalistas la desigualdad social del ingreso parece ser menor que en las zonas más tradicionales, por lo menos en México. Pero el problema es que hay una desigualdad creciente de ingresos, tanto en el tiempo como en el plano regional, dentro de las propias zonas de penetración capitalista.

/Cuadro 3

Cuadro 3

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR SEGUN REGIONES PRINCIPALES 1969-1978 8/

| Región | Distribución procentual del ingreso familiar | | Ingreso mensual familiar (promedio antural = 100) |
|---|---|---|---|
| | 20% más pobre de todas las familias | 5 % más rico de todas las familias | |
| Distrito Federal | 5.0 | 20.0 | 176 |
| Costa del Pacífico Norte | 6.0 | 20.0 | 128 |
| Golfo de México | 4.5 | 18.0 | 83 |
| Norte | 6.0 | 18.0 | 99 |
| Centro | 4.0 | 32.0 | 82 |
| Costa del Pacífico Sur | 3.0 | 29.0 | 70 |

Fuente: Navarrete, 1970 y estimaciones del BIRF (Banco Mundial, 1977, v. II).

## Interludio: Hacia un desarrollo más equilibrado (1970-76)

La inestabilidad derivada de las desigualdades producidas por la integración del mercado hicieron crisis a fines de los años 60. En el sector económico las contradicciones que había generado la estrategia de "desarrollo estabilizado" del período precedente se reflejaron en un déficit creciente del balance de pagos, un endeudamiento externo acelerado, una estructura industrial ineficiente y la incapacidad del mercado interno para expandirse debido a la mala distribución del ingreso. Pese a una tasa de crecimiento promedio de 6.2%

/durante los

durante los 30 años anteriores, gran parte del aumento de la fuerza de trabajo no podía absorberse en forma productiva.9/ Octavio Paz resumió así la situación (1972, p. 123):

> "En los treinta años que nos separan del cardenismo hemos sido testigos de la división gradual de México en dos países: uno relativamente desarrollado y otro miserable y estático. Sufrimos de dos tipos de desigualdad: una horizontal entre una región y otra (la pobreza de Oaxaca comparada con el ingreso promedio de Sonora o Sinaloa), y una vertical entre las diversas clases de una región dada. El innegable desarrollo económico en esta mitad de México que es moderna o está en vías de modernización ha creado grupos y clases (una clase media y el nuevo proletariado) que no tienen lugar en las estructuras políticas vigentes y no participan ni siquiera en forma modesta en las fabulosas ganancias económicas de los últimos años. Por ende, existe una contradicción entre la realidad social de dichos grupos y los monopolios económicos y políticos representados por la burguesía y el PRI. Esta contradicción fue la causa de los acontecimientos de 1968 y el secreto de la popularidad del movimiento estudiantial. A su vez, esta contradicción está ligada a otra: la disparidad entre el México que se desarrolla y el México que está estancado. Estas dos contradicciones concomitantes son las razones esenciales de la crisis actual. No podemos entender el significado de esta crisis a menos que estemos dispuestos a admitir que esta es la consecuencia ... por una parte, del crecimiento de este primer Méixco y la expresión, por la otra, de la contradicción entre este crecimiento y la parálisis de este segundo México. Estas dos contradicciones están socavando las estructuras económicas y políticas sobre las cuales se basa el sistema de jerarquías y privilegios del México contemporáneo."

Por tanto, a fines de los años 60 se había hecho evidente que la situación económica y social exigía una reacción vigorosa de parte del Estado para apuntalar su legitimidad declinante a los ojos del pueblo mexicano.

La respuesta que dió el gobierno recién electo del Presidente Luis Echeverría Alvarez fue un modelo de desarrollo basado en una combinación de estimular el crecimiento económico rápido y fomentar, a la vez, una distribución equitativa de los frutos de dicho crecimiento, tanto en el plano social como territorial. Así, México fue una de las primeras naciones que optó por una "estrategia de manejo de la crisis"

/la que,

la que, en pocos años, se convertiría también en política oficial del Banco Mundial (Chenery et. al., 1974; Friedmann, 1979). En concreto, Echeverría Alvarez se dedicó a eliminar los principales "estrangulamientos" que se oponían a la expansión industrial y a extirpar el capital parásito e ineficiente. A fin de obtener el concurso más activo y amplio de la burguesía nacional, sobre todo en las provincias, ordenó descentralizar el aparato de planificación estatal y asignó un papel más influyente a los estados de la federación mexicana en la formación de políticas nacionales. Por último, la paz social se restauraría mediante reformas apropiadas, una distribución más equitativa del ingreso y una distribución masiva de tierras al campesinado.

El hecho de elevar la igualación como cuestión de política a un nivel de importancia comparable al del crecimiento económico le otrogó un ímpetu renovado a la planificación regional. Por primera vez en la historia de México el desarrollo urbano y regional, en vez de ser algo derivado de una visión predominantemente sectorial del desarrollo nacional, fue incorporado como un elemento explícito de la política nacional. Tal como Echeverría Alvarez lo manifestó en uno de sus discursos electorales:

> "Desde un punto de vista esencial el desarrollo regional se identifica con la tarea y los objetivos de llevar a todo el país con la máxima intensidad posible la política de la Revolución Mexicana. Esta política es el acto de nutrir la economía, de transformar las relaciones sociales con un sentido de justicia, bienestar y cultura para el pueblo (Lavell, et.al., 1978, p. 90)."

Por tanto, la planificación regional vino a considerarse como la dimensión territorial de un plan más general destinado a promover la igualdad social; como medio para realizar la reforma agraria legado de la revolución mexicana; y como un medio técnico para resolver los problemas económicos y políticos que habían surgido.

En la planificación regional iba a ponerse énfasis en tres esferas importantes:

/1. La redistribución

1. La redistribución de la inversión hacia los sectores más pobres de la población, sobre todo en las zonas rurales;
2. La apertura de nuevas tierras a la colonización, especialmente en el sur; y
3. La descentralización de las actividades económicas de los principales centros urbanos mediante la creación de "polos de crecimiento" en las provincias.

Sin embargo, esta valerosa tentativa de desarrollo territorial tuvo lugar dentro de un marco más comprometido con los imperativos del crecimiento económico que con la igualación. El mercado triunfaba una vez más. La interferencia estatal en la economía estaba destinada a agilizar el flujo de capital, no a controlarlo, y los problemas iban a solucionarse mediante los planes de expertos técnicos y no de la movilización popular. Como se carecía de controles directos sobre las fuerzas que creaban las desigualdades territoriales la planificación regional tendía a ser ineficaz He aquí tres ejemplos.10/

En los primeros tiempos de la administración de Echeverría se estableció un nuevo mecanismo institucional para promover la planificación regional. Se otorgó importancia capital a los comités regionales para la promoción del desarrollo socio-económico (CORPRODES), que fueron establecidos a nivel estadual en respuesta a las exigencias de la burguesía local de mayor participación en las decisiones del centro, y estaban destinados a coordinar en el plano regional programas dirigidos por el gobierno federal así como a preparar y promover planes de desarrollo propios.

El papel de esas organizaciones fue contradictorio desde un comienzo. Los comités regionales sólo tenían carácter consultivo. Carecían de poder no sólo para asignar los recursos estatales sino sus propios recursos de importancia. Además, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, a través de la cual los comités regionales tenían que encauzar su información, planes y peticiones, estaba constituida por representantes de los ministerios nacionales (incluido el

/todopoderoso Ministerio

todopoderoso Ministerio de Obras Públicas) y del sector privado, que tenían sobre todo una perspectiva nacional y no estadual o regional. Sin una reestructuración política radical, el poder central aliado con el capital monopólico era indestructible y los esfuerzos de descentralización al ser incongruentes con las fuerzas del mercado era difícil que prosperaran.

Una observación similar podría formularse acerca de los esfuerzos para promover el desarrollo rural. El programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER) se estableció en 1973 para desarrollar centros de actividad con "influencia regional" que sirvieran de núcleos de crecimiento para la región circundante. En 1976, se habían identificado miles de dichos centros y se habían gastado más de 7 000 millones de pesos (Lavell et. al.; 1978, pp. 95-6). Pero era evidente que la retórica del desarrollo rural se estaba utilizando para conseguir fines fundamentalmente políticos. En este programa las asignaciones se otorgaban de preferencia a las zonas regadas donde la mayoría de la tierra era de propiedad empresarial; las zonas afectadas por una elevada incidencia de protesta campesina; y las regiones rurales que, por una razón u otra, eran de interés para los organismos internacionales, como el Banco Mundial (ibid., p. 61). Una vez más se advertía que operaba la lógica esencial de las políticas de desarrollo. Los programas del PIDER respondían a la doble presión que se ejercía sobre el estado: la necesidad de mantener tanto una alta tasa de crecimiento mediante subsidios al capital como la legitimidad política mediante la redistribución y la reforma social.

Otro caso se refiere al control de la ubicación industrial que no es menos ambiguo en sus resultados. Ya en 1965 se anunciaba un programa de fronteras nacionales que induciría a las empresas manufactureras extranjeras a instalarse en el lado mexicano de la frontera con los Estados Unidos. Se suponía que las empresas, sobre todo estadounidenses, aprovecharían la diferencia de costo de la mano de obra de alrededor de 1 a 10, importarían (libre de derechos) las

/partes y

partes y materiales que necesitaran para el montaje de productos terminados y reexportarían dichos productos a mercados extranjeros. Practicamente el único requisito que se les impuso a las llamadas industrias maquiladoras fue ceñirse a la ley de salario mínimo. Se esperaba obtener enormes beneficios con este programa incluida la generación de divisas; efectos multiplicadores en el sector servicios; expansión del mercado para los productores mexicanos; adquisición de nuevas técnicas por los trabajadores mexicanos; y, naturalmente, mayor empleo.

Los resultados fueron muy inferiores a esas expectativas. Las industrias maquiladoras burlaban con frecuencia los reglamentos que exigían el pago de impuestos por ventas y utilidades. De hecho, el valor de las exportaciones declaradas solía ser meramente una aproximación del valor agregado interno. Y lejos de generar efectos multiplicadores en la economía local se estima que 70% o más de los ingresos provenientes del nuevo empleo se gastaba en los Estados Unidos (Banco Mundial, 1977, vol. 1, p. 55). Por último, las maquiladoras tuvieron un efecto desestabilizador sobre las economías locales. Sin tener compromisos de largo plazo de permanecer en un sitio determinado terminaban sin más trámite sus operaciones ante la perspectiva de obtener mayores utilidades en otra parte (Biederman, 1972).

Pese a estos fracasos, el programa se amplió al resto del país en 1972, y sus disposiciones iniciales fueron complementadas con nuevas franquicias tributarias y arancelarias. Pero este programa ampliado tropezaba ahora con el problema típico de todas las políticas de descentralización de México. La debilidad de los incentivos fiscales para instalarse en regiones con escasa industrialización previa, junto con una reticencia a impedir físicamente que las empresas se trasladaran a las grandes aglomeraciones urbano-industriales, condujo a los inversionistas extranjeros a instalarse en forma predominante en las zonas ya "saturadas" donde todavía podían obtenerse mayores utilidades. De 107 industrias extranjeras nuevas que participaron en el programa entre 1972 y 1975, 55% se hallaban en las

/zonas metropolitanas

zonas metropolitanas de Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (Cardiel, 1976, citado en Lavell et.al., 1978, p. 72).

Y así, este interludio de "redistribución con crecimiento", durante el cual el estado mexicano procuró alcanzar objetivos sociales limitados frente a las fuerzas abrumadoras del mercado, también llegó a su fin. El estado desempeñó su papel contradictorio habitual. Por una parte, se ocupaba de legitimar su legado revolucionario - ecos débiles del sueño Zapatista de la edad dorada - y atender las exigencias de una burguesía emergente que se hallaba nuevamente aislada de la corriente principal de la historia del país manejada cada vez más por el capital monopólico, tanto nacional como internacional. Por tra, estaba muy empeñado en un modo de producción que exigía que el estado satisfaciera la demanda inherentemente desigual de racionalizar los procesos de acumulación. Como en los días de Lázaro Cárdenas, fue nuevamente el Presidente el que trató de mantener un rumbo parejo entre estas dos exigencias contradictorias. Pero habían pasado más de 30 años, y el equilibrio de fuerzas - los imperativos estructurales de la acción estatal - había cambiado. Pese a ser Presidente del país, Echeverría Alvarez pudo hacer muy poco más que efectuar gestos simbólicos grandilocuentes. Resultaba que la política del espacio había pasado a ser la política del mercado.

## La era II de industrialización acelerada: etapa de promoción de exportaciones (1976- )

En 1976, el Presidente recién electo, López Portillo, encaraba una situación crítica: pérdida de confianza del sector comercial, inestabilidad monetaria, una tasa de crecimiento del PNB que se venía deteriorando sostenidamente desde 1973, una deuda externa paralizadora, fugas masivas de capital y una tasa de inflación creciente. La respuesta del nuevo gobierno fue dedicarse a una estrategia de desarrollo que otorgaría un respaldo total a los sectores de mayor densidad de

/capital de

capital de la economía mexicana, con especial énfasis en la industria pesada y en la exploración de petróleo y gas natural. Esta estrategia se emprendió dentro del contexto de una política deflacionaria que calzaba con las restricciones bosquejadas ese mismo año por el Fondo Monetario Internacional, destacando la disminución del gasto fiscal y la aplicación de políticas monetarias para contener la inflación. Se abandonaron las propuestas previas de aumentar los impuestos a la riqueza y las utilidades, y el flujo de las inversiones estatales se trasladó a los sectores de gran densidad de capital, como el petróleo, el acero y la minería. El gobierno anunció que su objetivo era alcanzar un crecimiento anual sostenido del PNB de 10%. Con tal fin, pedía un "armisticio" de la lucha de clases y un período de "serenidad" nacional (Carrillo-Arronte, p. 75).

Este enfoque del desarrollo deja pocas dudas de que el gobierno actual ya no está dispuesto a comprometer los intereses del capital para otorgarle prioridad a cuestiones de equidad social y territorial. Con respecto a la reforma agraria López Portillo ha afirmado que la distribución de la tierra no es la respuesta a problemas agrarios profundamente arraigados ... la distribución de la tierra es una obsesión nuestra (Latin American Economic Report, 16 de junio de 1978). Jamás un Presidente se había atravido a cuestionar el más sagrado de todos los principios de la Revolución Mexicana.

En su reemplazo, López Portillo acudió a la lógica del crecimiento económico acumulativo que integraría en forma más estrecha la economía nacional con la economía mundial naciente. La lógica del crecimiento sostiene, primero, que si se produce más habrá más para todos; segundo, que si hay más para todos, se calmará la inquietud social; y por último, que aunque podría haber mayores desigualdades en el corto plazo, el mantenimiento de la tasa de crecimiento permitiría en definitiva que el excedente se redistribuyera según los criterios sociales de equidad (Carrillo-Arronte, 1979, pp. 78-79).

/Junto con

Junto con esta estrategia se adoptaron nuevas políticas de planificación urbana. El cambio a una visión urbana del futuro de México era de hecho la continuación de la tendencia iniciada durante los últimos años de la administración de Echeverría e involucraba un cambio paulatino de énfasis ya que en vez de crear un mejor equilibrio rural-urbano de los niveles de vida se prefería establecer un mejor equilibrio demográfico entre los propios centros urbanos. La ley de asentamientos humanos de 1976 proporcionó las directrices para las futuras limitaciones al crecimiento del sistema urbano y destacó la necesidad de crear una distribución más pareja de la población entre los centros urbanos.

Posteriormente en 1978 se publicó el plan nacional de desarrollo urbano. Formulaba pautas específicas para los futuros niveles de población urbana y proponía una serie de medidas de política destinadas a redistribuir la población en forma más pareja entre los diversos "sistemas urbanos integrados".

Aunque puede discutirse cuán realista va a ser el nuevo plan de urbanización - ya que no hay motivos para pensar que el gobierno actual vaya a tener más éxito en lograr un mejor equilibro demográfico que el que tuvo su predecesor en disminuir las diferencias entre los niveles rurales y urbanos de vida - no cabe duda que como parte del modelo general de desarrollo es compatible con los intereses de las élites políticas y comerciales dirigentes (Lavell y Unikel, 1979). La hipótesis principal del plan es que la población rural continuará disminuyendo. Por tanto, es lógico que el estado concentre su atención en las zonas urbanas y no en las rurales. La ausencia de una consideración explícita de cuestiones regionales como tales parece congruente con un plan de desarrollo global que otorga prioridad al desarrollo sectorial; en que la consideración capital es aumentar la eficiencia productiva; y en que el desarrollo agrícola se halla subordinado a los intereses urbano-industriales a través de la penetración creciente de métodos de producción de gran densidad de capital.

/Tal política

Tal política equivale a formular una profecía: al aumentar la inversión agrícola de gran densidad de capital se creará más desempleo rural y, por lo tanto, habrá mayor migración hacia las ciudades, lo que le da al plan su justificación, es decir, la necesidad de concentrarse en el desarrollo sectorial y en la planificación urbana. El gobierno asegura que está reconociendo una realidad cuando proclama el fin de la reforma rural y de la política regional. Esta proclamación representa la última etapa de la integración espacial del mercado mexicano, proceso que había comenzado un siglo atrás. Con el dominio casi absoluto de las fuerzas del mercado sobre las fuerzas definidas territorialmente y, por ende, políticamente, ya no hay ninguna necesidad de ocuparse en forma explícita de asuntos territoriales. Sencillamente han dejado de existir.

Con la integración espacial de la economía mexicana a punto de completarse a escala nacional, prosigue a par su integración al sistema capitalista global a través de la nueva división internacional del trabajo. Pese a la retórica nacionalista y a la política exterior de corte izquierdizante (apoyo sostenido al Gobierno Cubano y condena de la ya tambaleante dictadura de Somoza en Nicaragua), el Gobierno Mexicano promueve políticas que transferirán en definitiva el control del destino nacional a las empresas transnacionales y a los financistas mundiales. López Portillo ha abierto más las puertas a los inversionistas extranjeros,11/ sobre todo en el sector agrícola, donde el Gobierno busca activamente una gran afluencia de capital extranjero.12/ Y bajo los auspicios de las directrices del FMI de 1976, el estado cumple las funciones que el orden económico internacional espera de él: el mantenimiento de la estabilidad monetaria, el control de los salarios y la estabilidad institucional. Su éxito en realizar estas tareas permitirá que la economía mexicana funcione en forma eficiente como eslabón del sistema capitalista mundial.

PARTE III

En México, la planificación regional surgió como parte de un movimiento general para empliar el dominio de la razón técnica en la orientación de lo que se ha convertido en el principal proyecto histórico de las naciones latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX: el desarrollo nacional. El proyecto pretendía fortalecer la economía nacional acelerando la industrialización, modernizando la tecnología y reemplazando los vestigios de un antiguo sistema agrario por un modo de producción capitalista. En este sentido, el desarrollo nacional surgió como una ideología en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y en general se daba por descontado que el Estado desempeñaría una función clave en la promoción de los medios necesarios para lograrlo (Sunkel, 1976). Para prestar asistencia a los gobiernos en estos esfuerzos y capacitar a sus élites técnicas, se estableció en 1948 la Comisión Económica para América Latina. La planificación económica nacional se institucionalizó gradualmente durante las dos décadas siguientes. Sin embargo, en un principio su finalidad consistía no tanto en coordinar el desarrollo sino en proporcionar un argumento apropiado para recibir ayuda externa (Perloff, 1969).

Desde su creación, se afirmó que la planificación económica era monopolio de los macroeconomistas especializados en técnicas de contabilidad del ingreso nacional. Durante muchso años fueron ellos los que definieron las condiciones en que debía darse la planificación. Pero los economistas, como todos, son tendenciosos. Indiferentes, generalmente, ante las consecuencias espaciales de las políticas económicas, eran francamente hostiles frente al asunto de la igualdad interregional. Sostenían que los límites territoriales y políticos inferiores al nivel de la nación-estado eran inherentemente irracionales ya que impedían el flujo eficiente de recursos. (Más tarde, se aplicaría la misma lógica a la propia nación-estado: la lógica de la acumulación capitalista es fundamentalmente una lógica global.)

/Si existen

Si existen desigualdades regionales éstas las resolverán los individuos migrando a los centros dinámicos de una economía en expansión. De este modo, se serivrían los fines de la equidad y la justicia sin sacrificar un ápice el crecimiento económico.

La planificación macroeconómicq fue complementada por la llamada planificación sectorial. Los programas concretos de inversión emprendidos por el estado tendrían naturalmente consecuencias presupuestarias fiscales. Además, cada proyecto exigía una justificación económica y consideraciones de eficiencia imponían que los programas sectoriales se coordinaran a través de un plan nacional global. Pero la planificación regional como medio de coordinar proyectos en el terreno y de lograr una mayor igualdad interregional en el acceso a las bases del poder social hizo su entrada en escena relativamente tarde. El primer curso de planificación regional en América Latina se impartió en Brasil en 1955 (Friedmann, 1960), y la primera planificación económica nacional se inició en Chile durante el Gobierno de Eduardo Frei en 1966 (Stöhr, 1972). En México, apareció por primera vez sólo cuatro años más tarde.

Tal vez no sea exagerado afirmar que, como muchos otros profesionales, los planificadores carecen de una perspectiva histórica sobre su labor. Formados como tecnócratas tienden a ignorar en gran parte el marco político en que tendrían que aplicarse sus propios conocimientos. ¡Hasta 1965 ningún planificador regional se habría aventurado a admitir que sus conocimientos técnicos eran sólo un momento dentro de una política más global del espacio que había existido en el hemisferio occidental desde los tiempos precoloniales! Los planificadores creían sinceramente que eran "libres" para identificar las zonas problema a las que podrían aplicarse sus conocimientos especializados.

Por ejemplo, en su libro sobre la política regional de Venezuela Friedmann afirmaba que el objetivo de la planificación era el logro de aquella estructura espacial de la economía que, en todo momento, se estima satisfactoria para promover y sostener un proceso eficiente de crecimiento económico /nacional/ (1966, p. 54). Este objetivo

/involucraba la

involucraba la cuestión de la integración económica nacional; la igualación regional, aunque no se la omitía por completo, iba subordinarse a la finalidad primordial de la eficiencia en la ubicación de las grandes inversiones. El objetivo de equidad se formulaba en forma ambigua, manifestando que era necesario mantener equilibrios esenciales mínimos /regionales/ en los principales componentes del nivel de vida (ibid., p. 57). El vocablo "esencial" en esta frase se refería a impedir un grado de insatisfacción popular que pudiera transtornar el marco institucional básico para un crecimiento económico nacional sostenido (ibid., p. 58). Por ende, la planificación regional iba a ponerse al servicio de la acumulación desigual; ayudaría en la etapa de transición hacia el orden espacial de un desarrollo capitalista.

Podría afirmarse también que la planificación regional reflejaba simplemente los imperativos estructurales de su tiempo y lugar (Harvey, 1978).13/ Como los planificadores tendían a dar por descontado las relaciones de poder existentes, conseguían autoconvencerse de que su propia formulación de objetivos de la planificación regional era esencialmente carente de vicios, una mera expresión técnica. La popular política de los polos de crecimiento que siguió representaba un corolario de este tipo de razonamiento.

El momento concretamente técnico de la política mexicana del espacio apareció por primera vez a comienzos de la década de 1930, cuando se estableció la Nacional Financiera como empresa fiscal para servir los objetivos políticos de la integración del mercado nacional, el crecimiento económico y la eficiencia productiva. Durante las décadas del 40 y del 50, vinieron los proyectos de desarrollo de cuencas hidrográficas (por ejemplo, Plan Lerma), pero la planificación regional como actividad claramente aparte y orientada profesionalmente apareció sólo durante los últimos años, cuando una "crisis de legitimidad" condujo a la administración de Luis Echeverría Alvarez

/a responder

a responder con medidas de descentralización regional, igualdad territorial y distribución masiva de tierras.

Lamentablemente, los planificadores regionales tenían pocas oportunidades de demostrar su capacidad. Apenas completados sus primeros estudios globales ya el gobierno de López Portillo había archivado la política del espacio y se había dedicado a integrar la economía nacional a la mundial mediante la nueva división internacional de trabajo (Michalet, 1975; Fröbel et. al., Ohlin et. al., 1977).14/ Naturalmente, cabe cuestionar si los planificadores podrían haber hecho realmente mucho más, incluso si hubieran dispuesto de tiempo suficiente. Los instrumentos que habrían necesitado habrína requerido un conjunto diferente de imperativos estructurales que los que prevalecían realmente.

Desearíamos concluir este análisis de la política del espacio con algunas reflexiones acerca del posible papel de los planificadores regionales dentro del contexto de la verdadera estructura del estado mexicano. Aunque nos referiremos a México, lo que expondremos podría aplicarse también, con modificaciones adecuadas, a otros países de América Latina. En síntesis, propiciamos la politización del proceso de planificación que adquiriría así cierta independencia de los imperativos estructurales que prevalecen sobre el estado.

El estado mexicano moderno asume un papel contradictorio en el desarrollo nacional. Por una parte, debe atender al bienestar del pueblo mexicano. De hecho, su autoridad se funda en los postulados democráticos y equitativos de la revolución. Por otra, está dedicado a una estrategia de crecimiento capitalista que es intrínsecamente injusta porque depende de la acumulación privada y de una búsqueda despiadada de utilidades.

Esta contradicción se manifiesta en varias formas: en lo político, en el frecuente carácter "pendular" de la ambigua acción estatal; en lo espacial, en el desarrollo excesivo de la región de la capital nacional comparado con los estados más periféricos; y en lo social,

/en las

en las grandes desigualdades de ingreso en la población que han llevado a Octavio Paz a hablar de "dos Méxicos".

Como momento técnico de la política del espacio, la planificación engloba las contradicciones del estado mexicano: mientras procura facilitar los procesos de acumulación de capital, tiene que actuar, de vez en cuando, para paliar los efectos negativos de esta facilitación mediante políticas que promuevan una distribución más equitativa del crecimiento económico.

Las fuerzas antagónicas que produce esta contradicción son lanzadas al terreno mediador del estado donde se "manejan" las disputas. Tales fuerzas comprenden los migrantes "marginales" versus la población "absorbida"; el capital regional versus el nacional y versus el internacional; el capital en general versus la mano de obra; los intereses rurales versus los urbanos; los ejidos versus la agroindustria; etc. El Presidente desempeña un papel absolutamente vital en esta mediación, ya que sólo él posee el "carisma" para situarse por encima de los conflictos de corto plazo de la política de clases y de espacio y ayudar a resolverlos.

Interesa destacar que este concepto del estado no implica una mediación entre fuerzas iguales. Los enormes recursos y relativamente unificados con que cuenta el capital monopólico son claramente superiores a los poderes fragmentarios de las comunidades campesinas indias, los grupos de pequeños comerciantes de las ciudades provinciales, e incluso el trabajo organizado. Además, el estado tiende estructuralmente a facilitar el proceso de acumulación de capital. Como la promesa de bienestar social se basa en el crecimiento económico constante y rápido y no en el desarrollo igualitario, las políticas fiscales (sobre todo la planificación) se orientan sobre todo a las tareas técnicas de paliar algunos de los peores efectos de este proceso.

Según la potencia de las fuerzas sociales antagónicas en un momento histórico dado los conflictos que hemos señalado pueden exacerbarse o enmascararse.

/Las tentativas

Las tentativas y fracasos de la planificación regional en México deben situarse en este terreno de fuerzas antagónicas. Precisamente, como hay un abismo entre los postulados equitativos que legitiman el sistema mexicano y la experiencia social del "otro México" que padece los efectos de las desigualdades del crecimiento capitalista, se desconoce todavía el resultado definitivo y queda margen para la acción.

Los planificadores deben trabajar en este espacio y, a menos que persistan como sirvientes del capital, deben luchar por una solución democrática. Pero aquí surge otro dilema. Los planificadores tienden a ser esclavos de su propio lenguaje. Como profesionales, generalmente intercambian ideas entre sí y no con los grupos directamente involucrados en producir el cambio social (Browne y Geisse, 1971; Benveniste, 1977; Uribe-Echeverría, 1977). Y como esas conversaciones son relativamente inocuas el estado tiende a adoptar una actitud benevolente frente a los profesionales, tolerándoles una buena dosis de retórica ostensiblemente radical a sabiendas de que nadie los escucha.

Para que los planificadores se conviertan en abogados eficaces del cambio social, tendrán que dirigirse en sus países a las fuerzas del poder social compensador. En México, donde las fuerzas independientes que comprenden la comunidad política han sido suprimidas con eficacia por el estado (aunque se permite una oposición simbólica), esta tarea es insustancial y, para un afuerino oscura cuando menos. Sin embargo, dentro del contexto más amplio de la política latinoamericana las fuerzas principales del poder social compensador son los campesinos, obreros y demás grupos opositores radicales de base amplia. La politización de la planificación sólo puede realizarse en coordinación con esas fuerzas. Es su movimiento el que al agudizarse las contradicciones existentes puede abrir el espacio político para una planificación democrática y socialmente progresista.

/Es cierto

Es cierto que si los planificadores siguieran este consejo tendrían también que renunciar a su tan querida función tecnocrática y sumirs en un juego peligroso (SIAP, 1979). No obstante, no vemos otra alternativa real. Dado los imperativos estructurales en los países de América Latina, y el ambiente de represión política creciente que reina en ellos, ya no es posible una "tercera vía"; los planificadores regionales tendrán que tomar partido.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

1/ Para un análisis más acabado del concepto de territorialidad, véase Friedmann y Weaver, 1979.

2/ El acceso desigual a las bases del poder social ha sido propuesto como una definición de pobreza (Friedmann, 1979). Se identifican seis "bases": conocimientos y técnicas, organización política y social, medios de producción, información pertinente, redes sociales y recursos financieros. El acceso se mide en términos relativos para cada familia o individuo en una escala ordinal de 0 a 100. Las probabilidades individuales (familiares) de obtener acceso a una dimensión dada de poder social variará de una región a otra.

3/ Un argumento que suelen aducir los escritores marxistas es que la lucha territorial divide a la clase trabajadora. Véanse los diversos artículos en The Review of Radical Political Economics (1978), dedicados por completo al desarrollo regional desigual.

4/ La planificación de cuencas hidrográficas, inspirada por la TVA se inició durante la administración de Camacho en 1943, pero ha sido más que nada un ejercicio teórico cuyas consecuencias prácticas son absorbidas con rapidez por los poderosos feudos de los ministerios sectoriales.

5/ Por ejemplo, el artículo 3 disponía la separación entre la Iglesia y el Estado. El artículo 123 legalizaba los sindicatos, creaba la jornada de 8 horas, establecía el derecho a huelga, responsabilizaba a los empleadores del bienestar social de sus empleados y, en suma, hacía suyo el pensamiento social más avanzado de ese entonces. Sin embargo, tuvieron que pasar años antes de que muchas de esas disposiciones se materializaran.

6/ La tasa de migración en relación con la población rural fue mayor en el período 1910 a 1921 que en ninguna época, salvo durante la década de 1960 (Unikel, 1975, pp. 399-400).

7/ Aunque la migración ha aumentado en términos absolutos, su contribución al crecimiento urbano total ha venido disminuyendo (1940-50: 67%; 1950-60: 45%; 1960-70: 42%. Véase Unikel et. al., 1976). Expresada como proporción de la población rural, la migración a las ciudades ha variado considerablemente desde la revolución (Unikel, 1975). Muy intensa en el período 1910-21,

/disminuyó durante

disminuyó durante los años de Cárdenas, principalmente como resultado del vigoroso programa de reforma agraria. Entre 1950 y 1960, la migración rural equivalió a casi 10% de la población rural, elevándose a 13% durante la década siguiente. El crecimiento vegetativo de la población fue tan elevado que pese al éxodo masivo, la población rural aumentó en casi 1/5 durante la década de los años 60. Naturalmente, su participación en la población total continuó disminuyendo.

8/ Los últimos coeficientes Gini correspondientes a tres agrupaciones importantes de estados son los siguientes: Norte: .537; Centro-Oeste: .583; Sur: .628 (BIRF, 1973, cuadro II-IV-10).

9/ Aunque el sector industrial había aumentado su participación porcentual en el PNB de 20 a 34% entre 1950 y 1970, el empleo en dicho sector sólo había aumentado de 16 a 20% de la población económicamente activa. Dicho fenómeno, típico de la industrialización actual, refleja la naturaleza creciente de gran densidad de capital del proceso de industrialización. Los salarios relativamente elevados del sector manufacturero (6% de la fuerza de trabajo recibe 30% de los salarios), crea una gran diferencia de salarios con las zonas rurales lo que alienta la migración. Pero los migrantes ven frustradas sus aspiraciones de obtener ocupaciones bien remuneradas y terminan en el llamado sector informal cercano al ingreso de subsistencia (Banco Mundial, 1977).

10/ Deseamos agradecer la generosa ayuda del Grupo investigador de estudios urbanos del Colegio de México, y especialmente de Luis Unikel, Allan Lavell y Pedro Pirez, sin cuyas investigaciones pioneras en materia de urbanización y desarrollo regional en México no podría haberse escrito la etapa más reciente de la "política del espacio" de ese país. Huelga decir que se les exime de antemano de todo posible error de interpretación.

11/ Naturalmente, la participación del capital extranjero en la economía mexicana no es nada nuevo. En 1970, 47 de las 100 empresas más grandes eran controladas por extranjeros (Cinta, 1974). Ese mismo año, 40% del valor de la producción industrial estaba en manos de empresas de propiedad extranjera (Bueno, 1977). López Portillo reiteró simplemente la invitación al capital extranjero a operar en México.

12/ El Banco Mundial está efectuando grandes inversiones en la industria ganadera, cuya carne se exporta en su mayoría al mercado estadounidense de hamburguesas (Latin America Economic Report, 23 de marzo de 1979). También ha venido aumentando

/la inversión

la inversión estadounidense en la agroindustria mexicana. Esto ha conducido al dominio virtual por empresas extranjeras de los sectores más rentables que producen, elaboran y comercializan alimentos.

13/ En México, la eliminación virtual de la política y de la sociedad cividl como campos de acción pública se remonta a 1929. En otros países latinoamericanos, la solución fue diferente. En el Brasil, por ejemplo, la comunidad política fue suprimida violentamente en 1966; en Venezuela, se recuperó parcialmente en 1958; y en Chile, fue destruida eficazmente en 1972. Pero los planificadores regionales, como los de otra índole, simplificaron mucho su tarea postulando la ausencia de la comunidad política, en forma más radical, me atrevería a decir, que lo que consiguien Castelo Branco o el General Pinochet en sus países respectivos. Los planificadores son tecnócratas natos y florecen en un medio despolitizado en que su propia voluntad (suponen) puede prevalecer. Naturalmente, no son conscientes de los imperativos estructurales que limitan esa aspiración a la distribución real del poder y sus bases en las relaciones de producción.

14/ Decir que el nuevo gobierno ha "archivado" la política del espacio podría parecer una afirmación algo exagerada. Es característico del sistema gubernamental mexicano que haya una cierta continuidad de política entre una administración y la siguiente. Por ende, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), que fue en gran medida la obra del gobierno saliente, fue adoptado por López Portillo, y se le destinó un lugar en la estructura administrativa del estado. Pero contar con este instrumento formal no significa en modo alguno que el gobierno este preparado a moverse con energía para estructurar una organización espacial que sería muy diferente a la producida por el mercado. Hemos visto cuán difícil es esa acción "compensadora". Hasta ahora, no hay indicios de que López Portillo esté dispuesto a ejecutar el plan de equidad regional (Lavell y Unikel, 1979).

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Barkin, D. y King, T. (1970) Regional Development in Mexico. Cambridge, Cambridge University Press.

Barlow, R. H. (1949) The Extent of the Empire of the Culhua Mexica. Berkeley, University of California Press.

Benveniste, G. (1977) The Politics of Expertise, 2nd ed., Berkeley, The Glendessary Press.

Bernal, I. (1975) Mexico Before Cortez, Garden City, Nueva York, Anchor/Doubleday.

Biederman, J. (1974) Enclave Development: The Case of Multinational Assembly Industries on Mexico's Northern Border, Departamento de planificación urbana y regional, University of California, Berkeley. Tesis de Maestría.

Brandenburg, F. (1964) The Making of Modern Mexico, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

Browne, E. y Geisse, G. (1971) "Planificación para los planificadores o para el cambio social?", Revista de estudios-urbano regionales I, (octubre) 11-26.

Bueno, F. M. (1977) "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en Bueno, G. M. editor, Opciones de política económica en México: después de la devaluación, México, D.F., Tecnios.

Cardiel, E. (1976) Viabilidad económica que ofrece la zona interior del país para el establecimiento de la industria maquiladora, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.

Carrillo-Arronte, R. (1979) "La planeación del cambio social en México y la crisis del modelo de desarrollo", preparado para el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Bogotá, Colombia, septiembre 17-21.

/Chenery, H. B.

Chenery, H. B. et. al., (1974) Redistribution with Growth, Londres, Oxford University Press.

Cinta, R. (1974) "La burguesía nacional y el desarrollo", en El perfil de México en 1980, México, D.F., Editorial Siglo XXI.

Cline, H. (1963) Mexico: Revolution to Evolution, Londres y Nueva York, Oxford University Press.

Cumberland, C. C. (1968) Mexico: The Struggle for Modernity, Nueva York, Oxford University Press.

Eckstein, S. (1968) Macroeconomic Problems of Agrarian Mexico, México, D.F., Centro de Investigaciones Agrarias.

Friedmann, J. (1960) Introducao ao planejamento regional, Cadernos de Administracao Pública 51, Río de Janeiro, Fundacao Getúlio Vargas, Escola Brasileria de Administracao Pública.

Friedmann, J. (1966) Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela, Cambridge, Mass., MIT Press.

Friedmann, J. (1979) "The Crisis of Transition: A Critique of Strategies of Crisis Management", Development and Change, 10 (enero) 125-176, con observaciones de Martin Bronfenbrenner, Gustav Ranis, y Hans Singer, y una réplica del autor.

Friedmann, J. y Weaver, C. (1979) Territory and Function: The Evolution of Regional Planning, Berkeley, University of California Press.

Fröbel, F., Heinrichs, J., y Kreye, O. (1976) "Tendency Toward a new International Division of Labour: Worldwide Utilization of Labourforce of World Market-Oriented Manufacturing", Economic and Political Weekly (Bombay), febrero, 159-170.

Harvey, F. (1978) "On Planning the Ideology of Planning", en Burchell, R. W. y Sternlieb, G. editores, Planning Theory in the 1980's, New Brunswick, N.J., Transaction Books, 213-234.

Hansen, R. D. (1971) The Politics of Mexican Development, Washington, D.C., John Hopkins Press.

Holland, S. (1976) The Regional Problem, Londres, Macmillan.

Latin American Economic Reports Junio 16, 1978, volumen 6, Nº 6, Nº 23; mayo 23, 1979, Volumen 7, Nº 12, Londres, Latin American Newsletter Ltd.

Lavell, A. y Unikel, L. (1979) "Bases, características y contradicciones de la presente estrategia de desarrollo regional-urbano en México", preparado para el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Bogotá, Colombia, septiembre, 17-21.

Lavell, A., Pírez, P. y Unikel, L. (1978) "La planificación del desarrollo y redistribución espacial de la población: el caso de México, 1940-78", presentado en una Conferencia patrocinada por el Centro Latinoamericano de Demografía (agosto).

Michalet, C-A., (1975) "Les firmes multinationales et la nouvelle division internationale du travail", World Employment Programme Research, WEP 2-29/WP5, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Navarrete, I. M. (1970) "El perfil de México en 1980: La distribución del ingreso de México", Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, UNAM.

Navarieto, A. (1967) "The Financing of Economic Development", en Davis, T editor, Mexico's Recent Economic Growth, Austin, University of Texas Press.

/North American

North American Congress in Latin America (NACLA) (1976) — Harvest of Anger: Agro-Imperialism in Mexico's Northwest, Volumen 10, Nº 6.

Ohlin, B. et. al., (1977) — The International Allocation of Economic Activity, relatos de un Simposio Novel, Londres, Macmillan.

Paz, O. (1972) — The Other Mexico, Nueva York, Grove Press.

Perloff, H. S. (1969) — Alliance for Progress: A Social Invention in the Making, Baltimore, John Hopkins University Press.

Pike, F. B. (1971) — Spanish America 1900-1970, Londres y Nueva York, Oxford University Press.

The Review of Radical Political Economics (1978) — Vol. 10, Nº 3 (Otoño).

Reynolds, C.W. (1970) — The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth, Princeton, Yale University Press.

Riding, A. (1979) — "Mexico's Agrarian Heritage Yields to Industrial Future", New York Times, abril 15.

Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) (1979) — Correo Informativo 14, "XII Asamblea General de SIAP y correspondiente Congreso Interamericano de Planificación", 29-37, (enero-marzo).

Stöhr, W. (1972) — Desarrollo regional en América Latina, Buenos Aires, Ed. SIAP.

Sunkel, O. (1976) — "The Development of Development Thinking", en The Development of Development Thinking, First Inter-Regional Meeting on Development Research, Communication, and Education, Institute of Development Studies, Sussex University.

Tannenbaum, F. (1966) — Peace by Revolution: Mexico after 1910, 2nd ed. Nueva York, Columbia University Press.

/Unikel, L.

Unikel, L. (1976) "Consideraciones sobre la concentración económica en México", Asentamientos Humanos I, México, D.F.

Unikel, L. (1975) "Urbanism and Urbanization in Mexico: Situation and Prospects", en Hardoy, J., editor, Urbanization in Latin America, Garden City, N.Y., Anchor/Doubleday.

Uribe-Echeverría, J.F. (1977) "Los programas de enseñanza del desarrollo urbano-regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas", Revista de estudios urbano regionales 5, 9-28.

Vernon, R. (1963) The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of Private and Publica Sectors, Cambridge, Harvard University Press.

Wilkie, J. (ed.) (1978) Latin American Statistical Abstract, Los Angeles, University of California Press.

Banco Mundial (1977) Urban Development in Mexico, 3 vols, Development Economics Department, Latin America and the Caribbean Region, Urban Projects Department, Washington, D.C.

# TENDENCIAS DE LA URBANIZACION, INVERSION DE LA POLARIZACION Y POLITICA ESPACIAL EN COLOMBIA a/

Johannes F. Linn

a/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# TENDENCIAS DE LA URBANIZACION, INVERSION DE LA POLARIZACION Y POLITICA ESPACIAL EN COLOMBIA

## I. INTRODUCCION

Uno de los principales temas de la política pública en muchos de los países menos adelantados (PMA) es el rápido progreso de la urbanización. Especial motivo de preocupación para quienes deben formular esa política es la concentración de la población en unas pocas ciudades grandes y en rápido crecimiento, dado que, cuando se piensa en ese fenómeno, en general se piensa en los abrumadores problemas de la pobreza, la falta de vivienda y de servicios públicos, la congestión y la contaminación. Por lo común, se considera que las pautas prevalecientes de concentración espacial son sumamente inconvenientes y costosas en sus repercusiones sociales y, entre los encargados de formular políticas en los PMA, predomina decididamente la opinión de que se encesitan medidas drásticas de política para atenuar esa evolución.

Sin embargo, algunos estudiosos del desarrollo espacial en los PMA no comparten la opinión más difundida acerca de las tendencias de la urbanización. Esos especialistas sostienen que el rechazo de la urbanización y la polarización no tiene fundamentos sólidos y es inoportuno o que, por lo menos, no ha sido formulado correctamente.1/ En primer término, se aduce que nunca se ha demostrado convincentemente que las tendencias prevalecientes de la urbanización y la concentración sean causa de ineficiencia o de desigualdad, puesto que nunca se ha hecho una evaluación sistemática de los costos y los beneficios de una determinada pauta de desarrollo espacial en un PMA, evaluación que, quizás, sea imposible de realizar. Por consiguiente, se argumenta, hay que desconfiar de la conveniencia de destinar recursos económicos escasos al objetivo de la descentralización espacial cuando no se puede tener la certeza de que los beneficios de esa medida superarán a sus costos.

---

1/ Beier et. al.(1975), Conroy (1976), Richardson (1977), Ternent (1976).

/Un segundo

Un segundo argumento se concentra en los datos empíricos sobre las tendencias demográficas, y no en la imposibilidad de medir los costos y los beneficios de la urbanización. En muchos PMA, el ritmo de la urbanización está disminuyendo y en algunos de ellos parece manifestarse una inversión del anterior proceso de concentración, es decir, una "inversión de la polarización". Se entiende, por lo tanto, que ya no es menester preocuparse por la polarización, aunque se reconoce que todavía se necesita una política espacial explícita. Su finalidad ha de ser orientar el desarrollo espacial para que siga una pauta óptima o, por lo menos, correcta, compatible con metas como la eficiencia, la equidad y la viabilidad administrativa y política.

En el presente trabajo se examina fundamentalmente el segundo de estos argumentos, es decir, la cuestión de cuáles son las tendencias reales de la distribución de la población y de los recursos en los PMA y, en especial, si hay o no pruebas de que se está produciendo una inversión de la polarización (IP). Sin embargo, también se trata de investigar si los datos sobre la posible existencia de la IP tienen o no consecuencias para la formulación de políticas espaciales y, en caso afirmativo, cuáles serían esas consecuencias. Richardson, por ejemplo, opina que "la existencia de ese fenómeno reviste una importancia crítica para la elaboración de estrategias espaciales en general y de estrategias nacionales de crecimiento urbano en particular". (Richardson, 1977, pág. 19). Es sin duda interesante determinar si la IP puede realmente desempeñar un papel de ese tipo para quien debe adoptar políticas sobre el desarrollo espacial de un PMA.

Demostraremos que la respuesta a esta última pregunta sólo puede ser parcialmente afirmativa. En efecto, la información clara acerca de si se está dando o no un proceso de IP puede indicar si es o no probable que los instrumentos de política espacial ejerzan alguna influencia sobre la localización de la urbanización en los PMA, pero no puede dar, a quienes tienen que adoptar políticas, clave alguna

/para decidir

para decidir en qué sentido y de qué forma se ha de orientar el proceso de urbanización. Por consiguiente, en este trabajo se desarrolló un enfoque conceptual sencillo para examinar el "cómo" y el "dónde" de la política espacial. Su característica más destacada es que exige un conocimiento amplio de la naturaleza espacial de un país y de los rasgos intraurbanos de sus ciudades y regiones.1/

En este trabajo no se examinarán las repercusiones regionales de los impulsos hacia el estancamiento generados por los ciclos económicos internos o procedentes del exterior, por ejemplo, a causa de la disminución de la demanda de exportaciones, el aumento del precio de la energía, etc. Tampoco son motivo de interés espacial los problemas del estancamiento económico o de la declinación de ciertas ciudades o regiones. Por el contrario: la cuestión de la inversión de la polarización, que, en sí misma implica un "estancamiento del crecimiento" en la región central y el crecimiento acelerado de zonas periféricas, es tomada como punto de partida para estudiar las tendencias y las políticas de la urbanización en PMA, donde es común observar que algunas ciudades y regiones se desarrollan rápidamente, mientras que otras se estancan. En realidad, una de las ideas que más se defenderá en este trabajo es la de que es menester examinar conjuntamente el caso de las ciudades y regiones en crecimiento y de las estancadas, para poder elaborar una estrategia espacial nacional significativa.

Hasta cierto punto, es posible examinar el desarrollo y la política espaciales sin estudiar la experiencia de un determinado país. Sin embargo, ello limita el alcance de la investigación y la

---

1/ Téngase en cuenta que, en este trabajo, se examinan fundamentalmente cuestiones relativas a la urbanización y, por lo tanto, a las ciudades. No se trata explícitamente a nivel analítico la situación de regiones más amplias, que también incluirían zonas rurales porque, para simplificar el estudio, no se considera el problema del desarrollo rural. Se emplean datos desglosados a nivel regional cuando ello resulta imperioso en vista de la limitada información disponible o cuando ello ayuda considerablemente a comprender aspectos importantes del problema de la urbanización.

/priva de

priva de la posibilidad de ser comprobaba y verificada. En este sentido, es interesante observar, por ejemplo, que la cuestión de la IP no se ha estudiado sistemáticamente a nivel de indicadores empíricos,1/ y que, al mismo tiempo, prácticamente no se han considerado las consecuencias que la IP tiene en el plano de las políticas. En el presente trabajo se examinarán ambos aspectos estudiando el caso de un país, Colombia, y tratando en forma bastante detallada las consecuencias de política de la IP. El de Colombia es un caso particularmente interesante ya que, juntamente con el Brasil y Corea, se considera que Colombia es uno de los PMA donde ya se puede haber iniciado la IP.2/ Además, la base de datos sobre Colombia es relativamente buena en esta materia y ha sido complementada recientemente con la publicación de información sobre cuentas regionales. Esos datos se utilizarán en el resto del presente trabajo.

El presente estudio ha sido organizado en la forma siguiente. En la sección II se presenta un marco conceptual general para el análisis de los problemas y las políticas de urbanización en los PMA, comenzando con un estudio general de las consecuencias que la IP tiene en materia de medición y de políticas. En la sección III se resume la información disponible para Colombia, lo que ayudará a determinar si en ese país ya ha habido IP o si es probable que se inicie en el futuro próximo. En la sección IV se consideran algunos de los factores que explican la pauta del desarrollo regional urbano registrado en Colombia, prestando especial atención a las diversas políticas que pueden haber facilitado el proceso de urbanización. Por último, en la sección V se evalúan distintas opciones para la política espacial en Colombia teniendo en cuenta el análisis precedente.

---

1/ Una excepción es Renaud (1977a), que da indicadores cuantitativos sobre la IP en Corea.

2/ Richardson (1977), pág. 5.

/II. INVERSION DE

## II. INVERSION DE LA POLARIZACION: SUS CONSECUENCIAS Y SU INTEGRACION EN UN ENFOQUE ANALITICO MAS GENERAL

### A. Definición, medición y consecuencias de política de la inversión de la polarización

Richardson define la inversión de la polarización de la siguiente forma: "El punto donde las tendencias hacia la polarización ceden ante la dispersión puede denominarse inversión de la polarización (IP)" (Richardson, 1977, pág. 19). Lo que se "polariza" y se "dispersa" son fundamentalmente las corrientes de factores y los movimientos de la población que se dirigen hacia los centros principales del desarrollo económico o que proceden de ellos, en los PMA. Las causas de la polarización inicial son las siguientes:

> "El proceso de desarrollo se inicia sólo en una o dos zonas (a causa de la escasez de recursos de inversión) como consecuencia de las ventajas iniciales de localización que esas zonas tienen (por ejemplo, el mayor mercado potencial de la ciudad más grande en la época colonial). El proceso se alimenta a sí mismo debido a las utilidades de escala cada vez mayores, la consiguiente polarización de las corrientes de factores y la constante aglomeración de la población". (Richardson, 1977, pág. 18).

Las políticas económicas y la función reguladora del gobierno nacional son otros factores que explican la polarización (Renaud, 1977a, pág. 31).

La inversión de la polarización se produce cuando las ventajas de localización en el centro o los centros urbanos principales disminuyen a causa de las deseconomías de la aglomeración en esos lugares (congestión, contaminación, aumento de los precios de la tierra y la mano de obra) y a causa de las mayores economías de escala en la periferia, que pueden ser resultado del incremento de los ingresos, el desarrollo de los mercados, el mejoramiento de las comunicaciónes, etc. (Richardson, 1977, pág. 19).

/Richardson sugiere

Richardson sugiere dos indicadores para la IP, aunque parece ser escéptico acerca de la posibilidad de medirla claramente. Uno de esos indicadores es el cambio en el grado de concentración o dispersión regional de la industria, y el otro es "una tendencia persistente en las ciudades secundarias situadas fuera de las regiones centrales a crecer más rápidamente que las ciudades más grandes". (Richardson, 1977, págs. 19 y 20; subrayado en el original). En su trabajo sobre Corea, Renaud (1977a) presenta como demostración de que hay IP la convergencia de los indicadores de crecimiento regional, la decreciente participación del producto regional bruto de Seúl, una mayor uniformidad entre los ingresos regionales y entre ciudades, el hecho de que las corrientes migratorias no se dirijan a Seúl y una atenuación de la relación entre el tamaño de la ciudad y el nivel de ingresos. En la próxima sección se empleará un conjunto de medidas similares pero no totalmente iguales para determinar si Colombia ha alcanzado el punto de la IP o está próxima a hacerlo.

Quizás más interesantes que la medición de la IP sean las cuestiones relativas a sus consecuencias de política. Sin embargo, al volver a considerar todos los argumentos ya presentados sobre las consecuencias de política de la IP, se ve claramente que el hecho de saber si la IP ya se está produciendo o no sólo sirve para determinar cuál es el momento más oportuno para adoptar una política espacial. Por ejemplo, Richardson sostiene que, antes de la IP, es poco lo que la política económica puede hacer para sacar al proceso de desarrollo regional y de urbanización de sus cauces predeterminados que llevan a la concentración, porque las fuerzas económicas de la aglomeración no pueden contrarrestarse con los instrumentos disponibles de política espacial. Sin embargo, cuando se ha iniciado la IP, el encargado de formular políticas puede tener mayores posibilidades de influir sobre la dirección de las corrientes de factores, la localización de las actividades económicas y el movimiento de la población, porque, en esas circunstancias, puede aprovechar las fuerzas

/económicas de

económicas de la desconcentración, en lugar de tener que combatirlas.1/ Más allá de esto, es escasa la orientación general disponible acerca de hacia dónde o cómo se han de encauzar esas corrientes. En realidad, la lectura de Richardson (1977) crea la impresión de que lo que dice sobre las consecuencias de política de la IP entraña dos contradicciones o dilemas.

La primera contradicción es que, aunque la IP facilita el reencauzamiento del desarrollo regional y urbano, cuando hay IP ese reencauzamiento quizás ya no sea necesario, porque el principal problema para quienes formulan políticas, es decir, la concentración o la polarización, ya se está resolviendo naturalmente. En cambio, a menudo se sostiene que los encargados de adoptar políticas deben ocuparse primordialmente de los problemas intraurbanos (Beier et al., 1975, pág. 70).

La segunda contradicción, relacionada con la anterior, se deriva del argumento de que las ciudades secundarias en rápido crecimiento son las candidatas más prometedoras para constituir "polos de crecimiento" o de "contraatracción", en el sentido de que es más fácil lograr que atraigan un mayor caudal de la población que emigra (Richardson, 1977, págs. 50 y siguientes). Pero, como también se sostiene (por ejemplo, Richardson, 1977, pág. 15) que es la tasa de crecimiento de las ciudades y no su tamaño absoluto lo que crea problemas de ajuste en el proceso de urbanización, cabe preguntarse si es realmente deseable recargar con estímulos adicionales de desarrollo a ciudades de tamaño intermedio que ya registran un crecimiento rápido.

---

1/ Ternent (1976), págs. 180 y 181, ha puesto en tela de juicio que la hipótesis de la IP sirva para indicar cuál es el momento más oportuno para aplicar medidas de política regional. En realidad, la verificación empírica de la hipótesis de Richardson es escasa o nula. Además, aunque puede parecer que los instrumentos de política son más eficaces cuando ya ha comenzado la IP, lo que quizás suceda es que lo que erróneamente se considera resultado de la eficacia de esos instrumentos sea, en verdad, resultado de las tendencias "naturales" hacia la difusión.

/La conclusión

La conclusión de este examen de las consecuencias de política y de los dilemas es que el conocimiento del momento en que probablemente se producirá la IP puede suministrar cierta información útil acerca de las pautas y tendencias a largo plazo del desarrollo regional y la urbanización y acerca de la probable eficacia de los intentos por influir sobre el proceso de desarrollo espacial; sin embargo, no se puede esperar contar con mucha orientación respecto de las características de la política espacial por el hecho de que, empíricamente, se sepa si hay o no IP. En particular, la pregunta de hacia dónde y cómo se ha de dirigir el desarrollo espacial sólo se puede responder aplicando un marco de análisis mucho más complejo. Las características generales de ese marco se presentan en el resto de esta sección. Ese marco también ayuda a resolver las contradicciones o dilemas aparentes que se mencionaron en los párrafos precedentes.

### B. El crecimiento de la población urbana y la capacidad de absorción de las ciudades: principales características de un marco orientado hacia las políticas para el análisis del desarrollo urbano y regional en los PMA.

Cuando se examinan el desarrollo regional y la urbanización en los PMA, la "capacidad de absorción" de una ciudad o región a menudo se compara con la presión del crecimiento demográfico experimentado por la misma ciudad o región (por ejemplo, Beier et al., 1975; Conroy, 1976; Renaud, 1977a; Richardson, 1977). El propósito perseguido en el resto de esta sección es definir con mayor exactitud el concepto de "capacidad de absorción" y vincularlo explícitamente con la cuestión del aumento de la población urbana. Particular importancia reviste la cuestión de cómo la política espacial puede determinar, a la vez, el crecimiento demográfico de una ciudad o región y su capacidad de absorción, a fin de aumentar ésta última más rápidamente que la primera y realzar así la eficiencia y la equidad del proceso de desarrollo de una ciudad (o una región).

/Evidentemente, el

Evidentemente, el programa de desarrollo espacial de un país no puede y no debe concentrarse exclusivamente en una sola ciudad o región. Por consiguiente, la relación entre la capacidad de absorción, el crecimiento demográfico y la política espacial debe examinarse para toda la jerarquía urbana y para todas las regiones del país. Bosquejando un marco analítico rudimentario que explicite esas relaciones, es posible definir más claramente la función de la IP en el desarrollo espacial y su influencia en la política espacial. Sin embargo, antes de que pueda hacerse esto, es menester investigar los determinantes del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción de las ciudades de los PMA.

## 1. El crecimiento demográfico

En un período cualquiera, la población de una ciudad i, $P_i$, consiste en la población ya existente en el período anterior, $P_i$ (t - 1), más la población agregada a ella durante el período a causa del crecimiento demográfico natural $N_i$ y a causa de la inmigración neta, $M_i$:

$$P_i = N_i + M_i + P_i(t - 1) \qquad (1)$$

Los nuevos componentes de la población, $N_i$ y $M_i$, dependen a su vez de diversas variables. Para fines ilustrativos, se puede sostener que

$$N_i = n\,(\bar{Y}_i,\ FP_i^*,\ HE_i^*,\ E_i^*), \quad \text{y que} \qquad (2)$$

$$M_i = m\left(\frac{L_i^*}{L_R},\ TOT_i^*,\ \frac{S_i^*}{S_R},\ \frac{PS_i^*}{PS_R},\ AX_i^*\right), \qquad (3)$$

donde $\bar{Y}_i$ = nivel medio de ingresos en la ciudad i

$FP_i$ = programas de planificación de la familia en la ciudad i

$HE_i$ = salud en la ciudad i

$E_i$ = nivel de educación en la ciudad i

$L_i$ = oportunidades de empleo en la ciudad i

$/L_R$ = oportunidades de

$L_R$ = oportunidades de empleo en el resto del país

$TOT_i$ = relaciones de intercambio de las exportaciones en la ciudad en comparación con sus importaciones

$S_i$ = nivel de los servicios públicos en la ciudad i

$S_R$ = nivel de los servicios públicos en el resto del país

$PS_i$ = vector de los precios de los servicios públicos en la ciudad i

$PS_R$ = vector de los precios de los servicios públicos en el resto del país

$AX_i$ = accesibilidad de la ciudad en cuanto a transporte y comunicaciones.

$\star$ = indica que la variable puede ser influida directamente por la política que se adopte.

Las ecuaciones (2) y (3) indican relaciones funcionales posibles para el crecimiento natural de la población de una ciudad y para la migración neta hacia ella. En determinadas ciudades y regiones, pueden ser pertinentes también otros factores, pero aquí no se los tiene en cuenta para simplificar el tratamiento del tema.

Respecto a la ecuación (3), puede decirse que el crecimiento demográfico natural disminuirá a medida que el ingreso de la ciudad aumente con el transcurso del tiempo, a medida que se hagan mayores esfuerzos para desarrollar programas de planificación de la familia, a medida que mejoren las condiciones de salud y a medida que aumente el nivel de educación (véase, por ejemplo, Beier et al., 1975). Sin embargo, el efecto de estas variables no es seguro o puede registrarse sólo a largo plazo. Esto es especialmente cierto para la salud y la educación. El hecho de que, en muchas ciudades grandes de PMA, $N_i$ tenga un valor próximo o incluso superior al de $M_i$ constituye una importante limitación para la eficacia de las políticas regionales que procuran reducir el ritmo de crecimiento de la población de las ciudades. 1/

/De acuerdo con la

De acuerdo con la ecuación (3), la inmigración neta aumenta junto con la disponibilidad de oportunidades de empleo en la ciudad i en relación con las del resto del país; con las relaciones de intercambio de las exportaciones de la ciudad en comparación con sus importaciones; con el nivel de los servicios públicos prestados en la ciudad en relación con los del resto del país; y con el grado de accesibilidad de la ciudad i en cuanto a transporte y comunicaciones. Los precios cobrados por los servicios públicos en una ciudad, en relación con los del resto del país, también pueden estar relacionados positivamente con la inmigración, aunque el efecto de esta variable se deje sentir indirectamente: a las industrias les convendría establecerse en una ciudad con servicios públicos de precios relativamente bajos, con lo que se crearían oportunidades adicionales de empleo y se atraería a más inmigrantes. Hay una certeza considerable respecto de los efectos de los dos primeros argumentos en la función de inmigración de la ecuacion (3), pero poca en relación con los restantes argumentos.2/ Por ejemplo, un mejoramiento de la educación en las zonas rurales bien puede provocar una mayor emigración hacia las ciudades, y un aumento en la accesibilidad de la ciudad puede producir un aumento o una disminución en la inmigración neta. Además, quizás no sea fácil ejercer influencia significativa alguna en el argumento más importante de la función de inmigración: $L_i/L_R$.3/

---

1/ Según Richardson (1977, pág. 11), al aumento natural de la población corresponden los siguientes porcentajes en el crecimiento total de las siguientes ciudades: Bogotá, 67%; Taipei, 57%; Nairobi, 50%; Bombay, 48%; Caracas, 46%; Yakarta, 41% (con base en datos para distintos años del decenio de 1960).

2/ Véase, por ejemplo, Yap (1975).

3/ Véase Townroe (1976).

/2. La capacidad de

2. La capacidad de absorción

La capacidad de absorción, $A_i$, es decir, la cantidad máxima de personas que pueden vivir en forma adecuada en la ciudad i, es una medida sintética del grado en que la ciudad puede proporcionar oportunidades de empleo productivo, vivienda y servicios públicos para sus nuevos habitantes. La palabra "adecuada" indica el carácter normativo que tiene el concepto de "capacidad de absorción", que refleja juicios de valor acerca de qué es "absorción" y qué no lo es. Si se hace un esfuerzo riguroso por definir la "capacidad de absorción" con medidas cuantitativas, normas y metas,1/ese concepto puede constituir un útil instrumento analítico. Se puede considerar que queda determinada por la disponibilidad de oportunidades de empleo ($L_i$), vivienda ($H_i$) y servicios públicos ($S_i$):

$$A_i = \min (L_i, H_i, S_i) \qquad (4)$$

lo que significa que $A_i$ es igual al menor de los tres indicadores que figuran dentro del paréntesis. A su vez, cada uno de los indicadores de la ecuación (4) depende de un conjunto de variables, de las cuales sólo se mencionan aquí las más importantes. Las oportunidades de empleo, $L_i$, dependen del nivel de la producción, $X_i$, y de las políticas que afectan al comercio y los mercados de capitales, en la medida en que influyen sobre la combinación regional y sectorial de actividades, así como sobre la relación capital-trabajo.2/ Dependen asimismo de las repercusiones directas sobre el empleo que tienen los gastos del sector público. Por último, la medida en que las oportunidades disponibles determinan la capacidad de absorción de una

1/ Beier et al. (1975), págs. 45 y siguientes, han hecho un esfuerzo por delinear las dimensiones de la capacidad de absorción de las ciudades de los PMA, pero sin embargo no dan una defición rigurosa.

2/ Véase Beier et al., pág. 51, para un examen del mercado de trabajo urbano en relación con la capacidad de absorción de las ciudades.

/ciudad depende de

ciudad depende de las metas normativas en materia de empleo que fijan quienes adoptan políticas y que reflejan sus opiniones acerca de qué es un empleo "adecuado". Estas consideraciones se pueden resumir de la siguiente manera:

$$L_i = L_i\ (X_i^*,\ TP^*,\ CM^*,\ PL_i^*;\ STL_i^*) \qquad (5)$$

donde $X_i$ = nivel de la producción de bienes y servicios

$TP$ = políticas comerciales

$CM$ = políticas sobre los mercados de capitales

$PL_i$ = oportunidades de empleo público en la ciudad i

$STL_i$ = meta(s) en materia de empleo

La disponibilidad de vivienda, $H_i$, es una función de la disponibilidad de tierras, de las políticas sobre el uso de la tierra (como la zonificación), del nivel medio de ingresos en la ciudad, de la disponibilidad de financiación para la vivienda, de los programas públicos de vivienda y de las normas que definen una vivienda "adecuada":

$$H_i = H\ (LA_i,\ LP_i^*,\ \bar{Y}_i,\ HF_i^*,\ PH_i^*;\ STH_i^*) \qquad (6)$$

donde $LA_i$ = disponibilidad física de tierras urbanas

$LP_i$ = políticas de uso de la tierra

$\bar{Y}_i$ = nivel medio de ingresos

$HF_i$ = financiación de la vivienda

$PH_i$ = vivienda pública

$STH_i$ = normas de vivienda

Por último, la disponibilidad de servicios públicos depende del nivel medio de ingresos en la ciudad, dado que es probable que esta variable determine la capacidad de los organismos públicos locales de recaudar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios. La disponibilidad de servicios públicos depende también de la capacidad de organización del sector público de la ciudad, de

/la magnitud de las

la magnitud de las transferencias públicas netas hechas hacia la ciudad y desde ella y de la disponibilidad de recursos naturales, que determina el costo de la prestación de los servicios (por ejemplo, los recursos hídricos). También es preciso tener en cuenta las normas que definen el carácter "adecuado" de los servicios:

$$S_i = S(\bar{Y}_i, O_i^*, T_i^*, NR_i; STS_i^*) \qquad (7)$$

donde $O_i$ = capacidad de organización de las autoridades urbanas

$T_i$ = transferencias netas

$NR_i$ = disponibilidad de recursos naturales

$STS_i$ = normas de servicios

## 3. Examen conjunto del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción y sus consecuencias para la política espacial

Por lo tanto, lo importante es saber si el uso de un determinado conjunto de instrumentos de política, $I_j$, en la ciudad i, $I_{ji}$,1/ produce o no un aumento de la capacidad de absorción, $A_i$, que sea mayor que el de la población de la ciudad, $P_i$. Si se cumple con el requisito de la desigualdad (8)

$$\frac{dA_i}{d\,{}_j I_{ji}} \qquad \frac{dP_i}{d\,{}_j I_{ji}} \qquad (8)$$

es decir, si la capacidad de absorción de la ciudad aumenta más que la presión demográfica que la ciudad experimenta, el conjunto de políticas espaciales $I_i$, da por resultado un mejoramiento de las condiciones de desarrollo de la ciudad. Además, si la desigualdad (8) es válida para todas las ciudades o regiones de un país, puede decirse que el conjunto de políticas $I = {}_{i\,j} I_{ji}$ tiene el mismo efecto para todo el país.

---

1/ $I_{ji}$ corresponde a cualquiera de las variables de las ecuaciones precedentes, (1) a (7), que llevan un asterisco.

/Aunque es

Aunque es ingenuamente sencillo, este marco esquemático de análisis puede ayudar a aclarar algunas de las cuestiones planteadas antes en esta sección al examinar las consecuencias de política de la IP. En primer término, las cuestiones de si hay efectivamente o no IP y cuándo se produce tienen que ver sólo con un aspecto de la situación, es decir con las presiones demográficas reflejadas en las ecuaciones (1) a (3). Previamente se supuso que, antes de la IP, la influencia de los instrumentos de política sobre $P_i$ es escasa o nula pero que, una vez que se inicia la IP, los instrumentos de política tienen mayores repercusiones sobre $P_i$. En segundo lugar, que se deba o no tratar de reforzar las tendencias naturales de la IP mediante políticas espaciales adecuadas depende de las relaciones que haya entre la presión demográfica en cada una de las ciudades o regiones de un país y su respectiva capacidad para absorber esa presión. En otras palabras, solamente un estudio detenido de la capacidad de absorción de cada ciudad y de la posibilidad de aumentarla y del impacto de los instrumentos de política disponibles sobre el crecimiento demográfico de esa ciudad y sobre su capacidad de absorción proporcionará una orientación para elaborar una política espacial. En tercer término, el hecho de que, cuando hay IP, la tasa de crecimiento de muchas ciudades de tamaño intermedio sea superior a la tasa de la ciudad principal no implica en sí mismo que se deba (o que no se deba) acelerar más aún el crecimiento demográfico en esas ciudades. También en este sentido, lo que interesa es la relación entre el aumento de la población y la capacidad de absorción de todas las ciudades de la jerarquía urbana. Cabe pensar que el propósito de la política espacial es, en primer lugar, encauzar el aumento de la población hacia aquellas ciudades que tienen mayor capacidad de absorción y, en segundo término, tratar de incrementar la capacidad de absorción de las ciudades de todo el país en relación con las presiones demográficas que experimentan. Por consiguiente, es preciso adoptar un enfoque más amplio y más selectivo que el que parecería ser necesario si se hiciera hincapié en la cuestión de la IP. Dependiendo

/de las circunstancias, es

de las circunstancias, es posible que la ciudad principal, o una o más de las que la siguen en tamaño, o incluso las ciudades de tamaño intermedio como grupo, deban recibir apoyo mediante el empleo de instrumentos de política regional. Por lo tanto, los dos conflictos o dilemas que se observaron previamente al examinar las consecuencias de política de la IP se pueden resolver una vez que se reconoce explícitamente el papel conjunto que desempeñan el aumento de la población y la capacidad de absorción de las ciudades o regiones.

El marco que se acaba de presentar permite extraer tres conclusiones más. La primera es que el conflicto que a veces se piensa que hay entre la promoción del desarrollo rural, por un lado, y el de las zonas urbanas, por el otro, es sólo aparente, porque lo que importa es la relación entre la capacidad de absorción y la presión demográfica, y no esta última variable aislada. Las políticas de desarrollo rural tratan de resolver el problema de la presión demográfica en las ciudades, además de procurar aumentar la capacidad de absorción de las zonas rurales. La política de desarrollo urbano, por el otro lado, tiene por objeto aumentar la capacidad de absorción de las ciudades y reencauzar las presiones demográficas entre ciudades, en la medida posible. Por consiguiente, las políticas de desarrollo rural y urbano son evidentemente complementarias y no incompatibles entre sí.

La segunda conclusión es que no hay ningún conflicto entre la política de desarrollo interurbano, es decir la determinación de a qué ciudad o grupo de ciudades habrá que favorecer en un intento por acelerar el crecimiento, y la solución de los problemas de desarrollo intraurbano. El primer enfoque tiene que ver con la cuestión de las presiones demográficas relativas y los instrumentos con los cuales se puede influir sobre ellas, mientras que el segundo se relaciona con la cuestión de cómo aumentar la capacidad de absorción de las zonas urbanas. Por lo tanto, las políticas interurbanas y las intraurbanas se complementan entre sí y no se oponen. En

/realidad, las

realidad, las ecuaciones (1) a (8) indican que es necesario examinar las dos cuestiones en forma conjunta, dado que muchos instrumentos de política, por ejemplo la prestación de servicios públicos, la generación de empleos y políticas comerciales y crediticias pueden afectar a ambos términos de la desigualdad (8), es decir que pueden provocar cambios en las presiones demográficas y en la capacidad de absorción. La concentración de la atención en sólo uno de los aspectos del desarrollo espacial, en detrimento del otro, bien puede dar lugar a políticas erróneas.

La tercera conclusión es que las políticas regionales explícitas no son los únicos factores que influyen sobre la urbanización; instrumentos de política aparentemente no espacial, como las políticas comerciales y las aplicadas a las tasas de interés, pueden repercutir sobre el desarrollo espacial afectando los movimientos de la población (por ejemplo, modificando las relaciones de intercambio entre el campo y las ciudades)[1/] o la relación capital-trabajo en la industria y, de esta forma, la capacidad de absorción de las ciudades, para dar sólo dos ejemplos.

Cabe señalar también que el enfoque presentado aquí incorpora explícitamente la tasa de crecimiento de la población de una ciudad como aspecto importante del problema del desarrollo urbano. Como han puesto de relieve Conroy y Richardson, es la tasa de aumento de la población, y no el tamaño absoluto de la población de una ciudad, lo que determina si ésta hará frente o no a graves problemas de ajuste[2/].

Por último, el carácter normativo del concepto de "capacidad

---

1/ Véase, por ejemplo, Renaud (1977b), que investiga el papel de las relaciones de intercambio entre las zonas rurales y las urbanas como uno de los determinantes de las migraciones internas en Corea.

2/ Conroy (1976), pág. 6; Richardson (1977), pág. 15.

/de absorción"

de absorción" quedó introducido explícitamente en las expresiones funcionales metas y normas que determinan las tres dimensiones principales de la capacidad de absorción, a saber, el empleo, la vivienda y los servicios urbanos.

4. Limitaciones, amliación y aplicaciones de política del marco propuesto

El marco analítico presentado en los párrafos precedentes, según se ha demostrado, desempeña una función útil para aclarar algunos de los problemas y dilemas con que comúnmente se tropieza cuando se tratan cuestiones de política espacial en los PMA. Sin embargo, el modelo, si es que merece el título de tal, necesita ser perfeccionado antes de que pueda transformarse en una herramienta operacional de política espacial. En particular, es necesario precisar más el concepto de "capacidad de absorción" especificando sus dimensiones con un rigor todavía mayor que el que se empleó en este trabajo. Además, los resultados de los diversos instrumentos de política que aparecen en las ecuaciones (1) a (8) tienen que ser cuantificados estimando empíricamente las funciones de comportamiento que determinan las decisiones privadas relativas a la migración, la localización de empresas, las proporciones de factores, etc. También hay que considerar las concatenaciones interregionales y se debe enfocar la cuestión de la especificación explícita de los objetivos de política y su optimización.

El resultado final de esos perfeccionamientos y ampliaciones es un modelo complejo, o un conjunto de modelos, de relaciones insumo-producto regionales y sectoriales, en el cual se incorporan funciones de comportamiento que consideran por separado las actividades del sector privado y del público, y que optimizan la asignación de recursos económicos en las distintas regiones y sectores, según una función objetiva. Se han preparado modelos de este tipo para algunos países industrializados (véase, por ejemplo, Thoss, 1974) y, en menor medida, para PMA (véase, por ejemplo, Norton,

/1971)1/

1971)[1/].

Sin embargo, para los PMA, estos modelos todavía están lejos de la etapa en que será posible aplicarlos operacionalmente. Mientras tanto, es importante usar los instrumentos analíticos disponibles para orientar la política espacial, por imperfectos que sean. Uno de esos instrumentos es el marco acá descrito en que intervienen el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción. Aunque su aplicación cuantitativa es evidentemente imposible, porque la complejidad de las interrelaciones funcionales sugeridas en las ecuaciones (1) a (8) es mucho mayor que la que comúnmente se encuentra en los modelos de política regional, su utilidad para la política espacial aplicada consiste en que orienta el debate de las políticas hacia el examen de las cuestiones más importantes que se deben resolver empíricamente: de qué manera los instrumentos de política afectan al crecimiento y la distribución de la población y de qué manera afectan simultáneamente a la capacidad de absorción de las ciudades o regiones. Además, inmediatamente obliga a considerar la cuestión de cuáles son los costos del uso de instrumentos de política espacial en una región en particular, o en un conjunto de regiones, a la luz de las oportunidades perdidas de controlar los movimientos de la población hacia otras regiones o desde ellas y de aumentar la capacidad de absorción de otras regiones. En muchos casos, las respuestas a estas preguntas sólo pueden ser cualitativas, dado el estado actual de nuestros conocimientos, pero, al menos, los juicios se basarán en una comprensión cabal del problema del desarrollo espacial. Por otro lado, es posible que, en

---

1/ En el contexto de esos modelos se pueden tener en cuenta los impactos multiplicadores entre ciudades, tanto con respecto a la población como a la capacidad de absorción. En el sistema de ecuaciones (1) a (8) esos multiplicadores han sido dejados de lado.

/algunos países,

algunos países, las condiciones del desarrollo espacial sean tales que se obtengan respuestas inequívocas, aun cuando haya que depender de consideraciones cualitativas.

En las restantes secciones de este trabajo se ilustran los principales argumentos presentados en esta sección estudiando el ejemplo de Colombia. Como ha destacado correctamente una y otra vez Richardson (1977), los instrumentos del análisis espacial sólo adquieren significación y validez cuando se considera el caso especial de un país determinado.

/III. DESARROLLO

## III. DESARROLLO ESPACIAL, URBANIZACION E INVERSION DE LA POLARIZACION EN COLOMBIA: ALGUNOS INDICADORES EMPIRICOS

### B. Las perspectivas de inversión de la polarización en PMA

La aparición de la inversión de la polarización es algo que debe ser verificado empíricamente. Según Richardson (1977), Colombia, juntamente con Corea y el Brasil, figuran entre los pocos casos en los cuales la IP puede estar a punto de iniciarse. Respecto de Corea, Renaud (1977a) ha recogido pruebas que apoyan la hipótesis de que la IP ya se ha dado en ese país. A un nivel más general, Beier et al. (1975) han agrupado a varios PMA en cuatro categorías según el grado de urbanización y el nivel de ingresos. Las primeras dos categorías comprenden los países muy urbanizados y de ingresos medios de América Latina, en particular la Argentina, México, Colombia y el Brasil (Tipo I) y los países semindustrializados de ingresos medios de Asia y el norte de Africa, por ejemplo, Argelia, Egipto, Corea, Filipinas y Malasia (Tipo II). Para cada uno de estos países, las proyecciones de la población indican que, para el año 2000, una proporción sustancial de la población vivirá en zonas urbanas (entre el 75 y el 90% para los países del Tipo I, y entre el 44 y el 71 % para los países del Tipo II; véase el cuadro 1). En ambos tipos de países, se espera que la tasa de urbanización se reduzca significativamente. Por ejemplo, en Colombia se calcula que la tasa de aumento de la población urbana caerá del 5% en el período 1970-1975 al 3 % en 1995-2000. Para Corea, la disminución prevista es aún más pronunciada: de alrededor del 7 % al 2 %. Se espera que haya una evolución similar, aunque menos marcada, en los demás países del Tipo I y del Tipo II.

Por el contrario, la intensidad de la urbanización y la atenuación del ritmo previsto de aumento de la población urbana son menos pronunciadas en las otras dos categorías de PMA (que no figuran en el cuadro 1). Los países africanos están ahora atravesando un rápido proceso de urbanización, pero seguirán siendo predominantemente rurales

/Cuadro 1

Cuadro 1

MODALIDADES DE LA URBANIZACION EN ALGUNOS PMA MUY URBANIZADOS

| País | Porcentaje de la población que vive en zonas urbanas | | Tasa compuesta de aumento de la población urbana (porcentaje) | |
|---|---|---|---|---|
| | 1975 | 2000 | 1970-1975 | 1995-2000 |
| Tipo I | | | | |
| Argentina | 79.9 | 89.1 | 2.19 | 1.11 |
| México | 63.1 | 78.1 | 4.86 | 3.60 |
| Colombia | 61.6 | 78.0 | 5.24 | 2.96 |
| Brasil | 59.4 | 76.1 | 4.72 | 3.13 |
| Tipo II | | | | |
| Argelia | 49.9 | 70.8 | 6.78 | 3.85 |
| Egipto | 47.7 | 64.3 | 4.20 | 3.24 |
| Corea | 47.4 | 69.3 | 6.66 | 2.26 |
| Filipinas | 35.0 | 49.0 | 4.25 | 3.66 |
| Malasia | 29.6 | 44.0 | 3.34 | 3.28 |

Fuente: Beier, et.al. (1975), cuadro I-2, p. 7. Basado en proyecciones de las Naciones Unidas.

/durante el

durante el futuro previsible. En los países de bajos ingresos del Asia meridional y oriental, que también son fundamentalmente rurales, la urbanización está avanzando en forma relativamente lenta.

Hay otras pruebas que también apoyan la idea de que se están produciendo cambios significativos en las modalidades de la urbanización en los países del Tipo I y del Tipo II. En primer lugar, las tasas de crecimiento de las ciudades más grandes parecen estar disminuyendo en muchos de esos países (cuadro 2) y, además, las ciudades de tamaño intermedio de América Latina (las que tienen más de 250.000 habitantes, pero con exclusión de las capitales y de Río y San Pablo) parecen estar concentrando un mayor porcentaje de la población a expensas de las capitales (cuadro 3). Si la atenuación de la tasa general de urbanización, la disminución del ritmo de crecimiento de las ciudades principales y el aumento del porcentaje de la población que se dirige hacia las ciudades de tamaño intermedio pueden considerarse conjuntamente como indicadores de una próxima IP, entonces la conclusión es que, en muchos países de América Latina y en algunos países de Asia, la IP ya se ha iniciado o está a punto de iniciarse. Por lo tanto, hay que tener en cuenta las repercusiones que la IP tiene para la política espacial en esos países, si se acepta la tesis de Richardson de que la IP reviste importancia crucial para las estrategias espaciales en los PMA.

## B. Inversión de la polarización en Colombia: los datos disponibles

### 1. Tendencias demográficas

El siguiente paso consiste en analizar las tendencias de la urbanización en Colombia para determinar si los indicios de IP en ese país son tan claros como permitirían pensar los datos globales citados antes. Considerando primero los datos sobre la población y con base en las tendencias intercensales pasadas, sin tratar de proyectar la evolución futura de la población, en el caso de Colombia

/Cuadro 2

Cuadro 2

AUMENTO PREVISTO DE LA POBLACION EN ALGUNAS ZONAS URBANAS, 1950-2000

| País | Tasa media anual de aumento (porcentajes) | |
|---|---|---|
| | 1950-1975 | 1975-2000 |
| Tipo I | | |
| Ciudad de México | 5.4 | 4.4 |
| Buenos Aires | 2.9 | 1.5 |
| San Pablo | 5.7 | 3.9 |
| Rio de Janeiro | 4.4 | 3.4 |
| Bogotá | 6.5 | 4.2 |
| Tipo II | | |
| El Cairo | 4.3 | 3.6 |
| Seúl | 8.3 | 3.8 |
| Manila | 4.4 | 4.3 |

Fuente: Beier et.al. (1975), cuadro II-1, p. 20. Basado en proyecciones de las Naciones Unidas.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA POR CATEGORIAS DE CIUDADES CLASIFICADAS SEGUN SU TAMAÑO EN 1960, 1970 Y PROYECCIONES PARA 1980

(Porcentajes)

| Categorías (miles de habitantes) | 1960 | 1970 | 1980 |
|---|---|---|---|
| 20 - 50 | 13.1 | 12.1 | 10.2 |
| 50 - 100 | 10.8 | 8.7 | 8.7 |
| 100 - 250 | 12.6 | 12.2 | 11.5 |
| 250 y más | 20.4 | 26.4 | 31.1 |
| Ciudades capitales (5) y Río de Janeiro y San Pablo | 43.1 | 40.6 | 38.5 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Beier et.al. (1975), p. 21. Basado en R.W.Fox, Urban Population Growth Trends in Latin America, BID, 1975, p. 14.

/no es

no es posible encontrar indicadores totalmente claros de IP. Si las treinta ciudades y zonas metropolitanas más grandes de Colombia se agrupan en categorías según su tamaño, como se hace en el cuadro 4,1/ se observa que en las cinco categorías de ciudades la tasa de crecimiento demográfico disminuyó entre los períodos 1951-1964 y 1964-1973, disminución que fue mayor que la de la tasa de crecimiento de la población total en el país. En general, el ritmo de la urbanización se ha reducido en Colombia. Sin embargo, en el cuadro 4 se puede observar también que las cuatro ciudades más grandes y, en particular Bogotá, la capital, han crecido mucho más rápidamente que las demás ciudades más pequeñas y de tamaño intermedio de Colombia; también se aprecia que la disminución de las tasas de crecimiento ha sido menos pronunciada en las cuatro ciudades más grandes que en el resto. En realidad, aunque en el período 1951-1964 la tasa de crecimiento de las ciudades pequeñas y medias fue aproximadamente igual al doble de la tasa de crecimiento de la población total, en el período 1964-1973 no superó ni siquiera en un 25 % al crecimiento de la población de todo el país. Por el contrario, la tasa de crecimiento de Bogotá fue en todo momento igual a más del doble de la tasa nacional de crecimiento en 1964-1973 y la de las tres ciudades siguientes por su tamaño superó en casi dos tercios a la tasa nacional de crecimiento durante el mismo período. Además, si se utilizan algunos índices habituales de

1/ Para evitar las distorsiones resultantes del hecho de que una misma ciudad tenga que figurar en distintas fechas en diferentes categorías según su tamaño, las ciudades fueron agrupadas según su población en 1973. De acuerdo con el método empleado por Conroy (1976), se consideró que las zonas metropolitanas eran la unidad urbana pertinente cuando la región urbana se extendía más allá de los límites jurisdiccionales de un determinado municipio.

/Cuadro 4

Cuadro 4

COLOMBIA: TASAS RELATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LAS TREINTA CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS MAS GRANDES CLASIFICADAS SEGUN SU TAMAÑO, 1951 A 1973 a/

| Clases según tamaño en 1973 (en miles) | Número de ciudades | Población total de cada clase (en miles) | | | Tasa media compuesta de crecimiento intercensal (porcentaje) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1951 | 1964 | 1973 | 1951-1964 | 1964-1973 | Relación b/ |
| 30 - 89 | 13 | 302 | 653 | 873 | 6.1 | 3.3 | 0.54 |
| 90 - 149 | 6 | 232 | 496 | 672 | 6.0 | 3.4 | 0.57 |
| 150 - 499 | 7 | 598 | 1 242 | 1 599 | 5.8 | 2.8 | 0.48 |
| 500 - 1 499 | 3 | 940 | 2 112 | 3 092 | 6.4 | 4.3 | 0.67 |
| 1 500 y más | 1 | 665 | 1 673 | 2 719 | 7.0 | 5.3 | 0.75 |
| Población urbana total c/ | | 4 469 | 9 093 | 12 847 | 5.4 | 3.7 | 0.69 |
| Población total | | 11 548 | 17 484 | 22 264 | 3.1 | 2.6 | 0.84 |
| Algunas ciudades de tamaño intermedio d/ | 6 | 268 | 585 | 934 | 6.2 | 5.4 | 0.87 |

Fuente: Datos no agrupados tomados de Conroy (1976), cuadros A-14, y A-1.1.

a/ Las ciudades han sido agrupadas según la población que tenían en 1973.
b/ Calculada dividiendo las tasas de crecimiento intercensal para 1964-1973 por las correspondientes a 1951-1964.
c/ Población de "cabeceras municipales".
d/ Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Tulúa, Valledupar, Villavicencio.

/"primacía", se

"primacía", se observa que el tamaño relativo de Bogotá, según figura en el cuadro 5, aunque todavía reducido en comparación con el grado de primacía en otros PMA,1/ ha aumentado en los últimos años. Además, Conroy ha demostrado que, a pesar de que la distribución de las ciudades según su tamaño en Colombia se ajusta bastante bien a la distribución logarítmica normal - y, por consiguiente, está de acuerdo con la "regla rango-tamaño" de la jerarquía urbana, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los PMA -, el aumento de la población de Bogotá durante los dos últimos períodos intercensales ha sido tan rápido que se aparta de la curva de distribución logarítmica normal.2/ Por lo tanto, cuando el crecimiento de la población de las ciudades colombianas se considera teniendo en cuenta las categorías de ciudades clasificadas según su tamaño y la distribución logarítmica normal, no parece haber indicio alguno de "una tendencia persistente en las ciudades secundarias situadas fuera de las regiones centrales a crecer más rápidamente que las ciudades principales", que Richardson (1977, págs. 19 y 20) considera uno de los principales indicadores de que se está produciendo la IP.

Cuadro 5

INDICES DE "PRIMACIA" PARA COLOMBIA

| Población de Bogotá en relación con la población de: | 1951 | 1964 | 1973 |
|---|---|---|---|
| las 4 ciudades más grandes | 0.412 | 0.442 | 0.468 |
| las 10 ciudades más grandes | 0.309 | 0.341 | 0.375 |
| Colombia | 0.058 | 0.096 | 0.122 |

Fuente: Conroy (1976), cuadro A-19.

1/ Para la Argentina, Venezuela, Chile y el Perú, el índice de primacía basado en cuatro ciudades oscilaba entre 0.59 y 0,83 en 1970 (Conroy, 1976, pág. 7).

2/ Conroy (1976), Anexo 1, pág. 14. Conroy acertadamente pone de relieve la falta de significación normativa de la regla rango-tamaño, cuya validez no se defiende acá. Lo único que hay que destacar es que, si se toma como patrón la distribución logarítmica normal, en Colombia parecer haber habido tendencia hacia la concentración en la jerarquía urbana.

/Sin embargo,

Sin embargo, si se examinan datos más desglosados sobre el crecimiento de la población de las ciudades en Colombia (cuadro 6), se descubre que la aparente uniformidad de las pautas de crecimiento que se observa cuando los datos están agrupados por categorías de ciudades clasificadas según su tamaño desaparece cuando se examinan las ciudades por separado. Como señaló Conroy, no hay ninguna correlación significativa entre el tamaño y el crecimiento de una ciudad (Conroy, 1976, pág. 6) y, sobre todo, las ciudades más grandes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) no son las que registran el crecimiento más rápido. En realidad, si se examinan los casos de un cierto número de ciudades intermedias de rápido crecimiento - Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Tuluá, Valledupar y Villavicencio - ninguna de las cuales tenía más de 350.000 habitantes en 1973 y ninguna de las cuales se encuentra en el "centro" del desarrollo urbano de Colombia, se ve que, en el período 1964-1973, su población total aumentó a un ritmo ligeramente superior al de Bogotá (véase el cuadro 4) y que la disminución de la tasa de crecimiento demográfico de esas ciudades fue inferior a la disminución de Bogotá e incluso inferior a la del país en su conjunto.1/

1/ Como lo demuestra la alta relación que hay entre las tasas de crecimiento intercensal que figuran en el cuadro 4. Obsérvese también que, en el período 1964-1973, entre las veinte ciudades más grandes, las dos que tienen la tasa más baja de crecimiento son Pereira y Armenia, que se encuentran en la zona denominada "Viejo Caldas". Según una comunicación personal recibida de J.F. Pineda, sin embargo, hay motivos para creer que los cálculos del censo de 1964 sobreestiman la población de los departamentos del "Viejo Caldas" (Caldas, Risaralda y Quindío) en alrededor de un 15%, a causa de ciertas distorsiones estadísticas resultantes de la partición de la zona del Viejo Caldas en tres departamentos.

/Cuadro 6

Cuadro 6

COLOMBIA: POBLACION DE LAS TREINTA CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS[a/] MAS GRANDES EN 1973 Y TASAS DE CRECIMIENTO PARA 1951-1964 Y 1964-1973

| Ciudad | Población en 1973 (en miles) | Tasas de crecimiento intercensal (porcentaje) | |
|---|---|---|---|
| | | 1951-1964 | 1964-1973 |
| Bogotá y otras | 2 719 | 7.0 | 5.3 |
| Medellín y otras | 1 441 | 6.6 | 4.5 |
| Cali y otras | 926 | 7.2 | 4.1 |
| Barranquilla y otras | 725 | 4.4 | 3.4 |
| Bucaramanga y otras | 341 | 5.6 | 4.5 |
| Cartagena | 293 | 5.1 | 3.2 |
| Cúcuta | 220 | 5.6 | 4.4 |
| Manizales y otras | 202 | 6.3 | 3.3 |
| Pereira y otras | 202 | 5.3 | 1.3 |
| Ibagué | 176 | 6.3 | 3.7 |
| Armenia y otras | 165 | 5.8 | 0.7 |
| Palmira y otras | 140 | 5.1 | 2.9 |
| Pasto | 119 | 4.0 | 3.9 |
| Buenaventura | 116 | 5.3 | 5.5 |
| Neiva | 105 | 6.3 | 3.5 |
| Santa Marta | 102 | 6.7 | 1.5 |
| Montería | 90 | 8.3 | 2.6 |
| Barrancabermeja | 87 | 6.6 | 4.0 |
| Tuluá | 87 | 5.1 | 4.6 |
| Valledupar | 87 | 12.0 | 7.4 |
| Villavicencio | 83 | 7.4 | 6.6 |
| Popayán | 78 | 4.6 | 3.0 |
| Buga | 71 | 5.4 | 0.8 |
| Cartago | 69 | 4.4 | 2.3 |
| Sincelejo | 69 | 5.4 | 4.9 |
| Girardot | 59 | 4.7 | -1.4 |
| Tunja | 52 | 4.3 | 2.8 |
| Sogamoso y otras | 51 | 6.9 | 4.1 |
| Ciénaga | 43 | 5.1 | -0.9 |
| Duitama | 37 | 10.8 | 1.6 |

Fuente: Conroy (1976), cuadros A-1.4 y A-1.5.

a/ Según se definen en Departamento Nacional de Planeación, "Estimación de la población a nivel nacional departamental y los treinta principales centros urbanos", documento GPRU-UER-002 (mimeografiado), Bogotá, 1968.

/2. Corrientes migratorias

2. Corrientes migratorias

Para examinar otros indicadores, además de los cambios demográficos brutos, el análisis lamentablemente tiene que hacerse con base en regiones y no en ciudades, dado que se carece de datos para éstas últimas. Colombia está dividida en 24 departamentos y varios territorios nacionales 1/ y, recientemente, el Gobierno colombiano ha publicado datos para estas unidades regionales sobre las migraciones, el producto interno bruto, el ingreso y la inversión. En la mayoría de los estudios de política regional en Colombia se hace referencia a los "cuatro grandes" departamentos, a saber, Antioquía, Atlántico, Cundinamarca (que, según la definición más habitual, incluye el Distrito Especial de Bogotá) y Valle. En 1975, en estos cuatro departamentos residía aproximadamente el 47% del total de la población del país;2/ en ellos se encuentran las cuatro ciudades más grandes - Medellín, Barranquilla, Bogotá y Cali - y, durante los últimos años, en ellos se ha concentrado el desarrollo económico del país.

Si se examinan los datos sobre migraciones proporcionados por Conroy (1977) y por el Departamento Nacional de Planeación (1978), se observa que, hasta el censo de 1973, las corrientes migratorias se habían seguido dirigiendo hacia los cuatro departamentos principales, con la excepción de Antioquía (cuadro 7). El caso de Antioquía es especial porque su capital, Medellín, siguió atrayendo grandes corrientes migratorias que, sin embargo, se vieron contrarrestadas por una pérdida aún mayor de población en las zonas rurales vecinas, cuyos habitantes emigraron a otras partes del país. En realidad, si se comparan los períodos inter-censales 1951-1964 y 1964-1973, se

---

1/ Los territorios nacionales se encuentran en las regiones relativamente subdesarrolladas de la llanura, en el sudeste de Colombia. Tienen un grado de autonomía administrativa menor que el de los departamentos.

2/ República de Colombia (1977).

/Cuadro 7

Cuadro 7

COLOMBIA: INDICES DE MIGRACION NETA EN LOS DEPARTAMENTOS

| Departamento | Capital | Migración neta anual como porcentaje de la población del año inicial (1) a/ | | Indice de migración neta, 1973 (2) b/ | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1951-1964 | 1964-1973 | Departamento | Capital departamental |
| Antioquia | Medellín | 0.21 | -0.08 | 2.9 | 43.6 |
| Atlántico | Barranquilla | 0.64 | 1.61 | 41.8 | 42.4 |
| Bolívar | Cartagena | -0.51 | -0.43 | -18.6 | 28.8 |
| Boyacá | Tunja | -0.71 | -1.55 | -67.2 | -13.4 |
| Caldas | Manizales | -0.92 | -1.52 | -35.2 | 0.9 |
| Cauca | Popayán | -0.14 | -2.45 | -32.4 | 3.7 |
| Cesar | Valledupar | ... | ... | 32.5 | |
| Córdoba | Montería | - | -1.21 | -26.2 | -3.3 |
| Cundinamarca | | 1.42 | 2.16 | -49.8 | 64.8 |
| Bogotá | | | | 64.8 } 29.2 | |
| Chocó | Quibdó | 0.72 | -2.22 | -22.4 | -10.5 |
| Huila | Neiva | - | -0.85 | -20.4 | 6.7 |
| La Guajira | Uribia | ... | ... | 35.4 | 56.9 |
| Magdalena | Santa Marta | 0.87 | -1.19 | -29.9 | 16.0 |
| Meta | Villavicencio | ... | ... | 16.0 | 11.3 |
| Nariño | Pasto | -0.58 | -0.96 | -60.1 | 22.6 |
| Norte de Santander | Cúcuta | -0.12 | 0.58 | -2.1 | 46.4 |
| Santander | Bucaramanga | -0.53 | -0.52 | -28.6 | 14.2 |
| Quindío | Armenia | ... | ... | -14.2 | -8.7 |
| Risaralda | Pereira | ... | ... | -15.7 | -2.4 |
| Sucre | Sincelejo | ... | ... | -47.5 | 7.0 |
| Tolima | Ibagué | -1.62 | -1.15 | -39.3 | 2.9 |
| Valle | Cali | 0.35 | 0.77 | 25.4 | 42.8 |

Fuente: (1) Conroy (1976), cuadro 3, p. 9.
(2) Departamento Nacional de Planeación (1978), cuadros 1 y 5.

a/ Basada en la técnica de la relación de supervivencia censal para cohortes de edades decimales.
b/ Basado en el cambio de residencia durante toda la vida de la población abarcada por el censo de 1973; el índice consiste en la relación que hay entre la migración neta y la suma de la inmigración brutas para cada departamento (capital), expresada como porcentaje.

/aprecia que

aprecia que el movimiento hacia los "cuatro grandes" departamentos se ha acelerado (cuadro 7). Sin embargo, también vale la pena destacar que hay departamentos (y capitales), además de los "cuatro grandes", que han registrado una fuerte inmigración neta, en particular Cesar (Valledupar), La Guajira (Uribia) y Meta (Villavicencio). Por el contrario, sobre todo las ciudades del "Viejo Caldas" (Manizales, Armenia y Pereira) han experimentado una emigración neta o, por lo menos, una inmigración muy reducida (cuadro 7). Por lo tanto, también en el estudio de las migraciones se deben examinar por separado los casos de las distintas ciudades y regiones. Aunque la información disponible indica que los "cuatro grandes" departamentos y sus ciudades no son los únicos polos de atracción, respecto de Colombia no se puede llegar a la conclusión, como Renaud (1977a) pudo hacer en relación con Corea, de que ya se ha iniciado un proceso de dispersión de las corrientes migratorias, lo cual proporcionaría una indicación del comienzo de la IP.

3. Tendencias del producto regional bruto, el ingreso regional y la inversión regional

Analizando ahora los datos sobre el producto bruto, el ingreso y la inversión regionales, en el cuadro 8 aparece el rango que ocupan los "cuatro grandes" departamentos en relación con todos los demás y los territorios nacionales, según estas variables y otras conexas. Los cambios importantes de ese rango ayudan a determinar el cambio de las funciones desempeñadas por esos departamentos en los últimos años. La parte A del cuadro 8 revela que, en lo relativo al producto regional bruto (PRB), los "cuatro grandes" departamentos ocupan los cuatro primeros lugares en la clasificación de departamentos, situación que no se ha modificado desde 1950. Sin embargo, si se considera el PRB per cápita (parte B del cuadro 8), la situación es algo más complicada. Cundinamarca (que incluye a Bogotá) avanzó del cuarto al primer lugar y Valle (Cali) del noveno al quinto, mientras que Atlántico (Barranquilla) descendió del primero al segundo lugar y Antioquía (Medellín) del octavo al noveno (y cayó, además, por debajo

/Cuadro 8

Cuadro 8

COLOMBIA: RANGO QUE OCUPAN LOS "CUATRO GRANDES" DEPARTAMENTOS EN RELACION CON EL TOTAL DE LOS 24 DEPARTAMENTOS Y TERRITORIOS NACIONALES a/

| | Cundinamarca | Antioquia | Valle | Atlántico |
|---|---|---|---|---|
| Producto regional bruto | | | | |
| 1950 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1975 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Producto regional bruto per cápita | | | | |
| 1950 | 4 | 8 | 9 | 1 |
| 1975 | 1 | 9b/ | 5 | 2 |
| Ingreso regional per cápita | | | | |
| 1960 | 6 | 8b/ | 3 | 4 |
| 1975 | 1 | 11b/ | 6 | 4 |
| Tasa de aumento anual del PRB | | | | |
| 1950-1975 | 5 | 19b/ | 10 | 17b/ |
| 1960-1975 | 5 | 9b/ | 11b/ | 6b/ |
| 1970-1975 | 8 | 17b/ | 18b/ | 6 |
| Tasa de aumento anual del PRB per cápita | | | | |
| 1950-1975 | 19b/ | 16b/ | 13 | 22b/ |
| 1960-1975 | 17b/ | 10 | 16b/ | 9 |
| 1970-1975 | 20b/ | 16b/ | 22b/ | 9 |
| PRB sectorial per cápita, 1975 | | | | |
| Industria | 3 | 4 | 1 | 2 |
| Agricultura | 18b/ | 21b/ | 13b/ | 22b/ |
| Comercio | 7 | 13b/ | 8 | 3 |
| Formación regional bruta de capital | | | | |
| 1960 | 1 | 2 | 3 | 8 |
| 1975 | 1 | 2 | 3 | 10 |
| Formación regional bruta de capital per cápita | | | | |
| 1970 | 2 | 5 | 4 | 5 |
| 1975 | 2 | 7 | 15b/ | 18b/ |

Fuente: República de Colombia (1977).

a/ Cundinamarca incluye a Bogotá, D.E.
b/ Por debajo del promedio nacional.

/del promedio

del promedio nacional). En lo referente al ingreso regional per cápita, la situación es bastante similar, excepto que Valle pasó del tercero al cuarto lugar (parte C del cuadro 8).1/ Quizás una medida más precisa del cambio de los niveles del PRB y del ingreso sea la clasificación de los departamentos según las tasas de aumento del PRB y del PRB per cápita (partes D y E del cuadro 8). Los "cuatro grandes" departamentos no ocuparon, en ninguno de los períodos considerados, los cuatro primeros lugares y, lo que es más, Antioquía y Valle registraron un nivel inferior al promedio nacional práctiamente en todos los años en lo referente al aumento del PRB y del PRB per cápita; en Cundinamarca sucedió lo mismo en relación con el PRB per cápita. Además, con la excepción de Atlántico, los "cuatro grandes" departamentos perdieron terreno en las clasificaciones correspondientes al aumento del PRB y del PRB per cápita.

En el cuadro 9 aparece un conjunto más completo de datos para el PRB de todos los departamentos y los territorios nacionales colombianos. Además de confirmar las observaciones ya hechas respecto de los "cuatro grandes" departamentos, el cuadro 9 indica que los territorios nacionales, Meta y Cesar han ocupado un rango alto en la clasificación según el PRB per cápita o su rango ha aumentado notablemente y que su participación en el PRB total se ha incrementado entre 1960 y 1975. Por el contrario, los departamentos del "Viejo Caldas" (Caldas, Quindío y Risaralda) han registrado una disminución importante de su rango según el PRB per cápita y según su contribución al PRB.

---

1/ En un estudio reciente sobre la dispersión del PRB y el ingreso entre los departamentos, se observó que la dispersión del PRB se ha atenuado en los últimos diez años, pero que la dispersión del ingreso se ha agudizado (Departamento Nacional de Planeación, 1977).

/Para tener

Para tener una mejor perspectiva de la situación que los distintos departamentos ocupan en relación con el PRB, es posible consignar datos separados para las principales actividades o sectores. Es habitual que, al considerar las pautas y la política de desarrollo regional en Colombia, se preste atención fundamentalmente al sector industrial.1/ Como se aprecia en el cuadro 10, el sector industrial ha sido uno de los más destacados por su contribución al PNB en Colombia; además, entre los principales sectores de la actividad económica, sin duda ha sido el más dinámico, dado que su participación en el PNB total ha aumentado sostenidamente entre 1960 y 1975. Sin embargo, no es el único sector de importancia; la agricultura y el comercio también aportan una considerable contribución al PNB en Colombia. Por consiguiente, no basta con concentrar la atención en el desarrollo industrial exclusivamente, si se quieren analizar las pautas y las políticas de desarrollo regional y urbano en ese país.

Como indica la parte F del cuadro 8, los "cuatro grandes" departamentos ocupan indudablemente posiciones de primer orden en cuanto al PRB per cápita correspondiente al sector industrial. Sin embargo, su posición es menos destacada en el sector del comercio, y Antioquía está por debajo del promedio nacional. Con referencia al PRB per cápita agrícola, los rangos de los "cuatro grandes" son muy bajos. En vista de esto, no es sorprendente que algunas regiones y ciudades, en particular Cesar y Meta, actúen como polos de atracción, dado que son los centros de un desarrollo agrícola relativamente rápido que ha tendido a impulsar el crecimiento de actividades productivas y de servicios vinculadas con la agricultura, en las ciudades más grandes de esos departamentos (sobre todo Villavicencio y Valledupar) (véanse los cuadro 1 a 13). Por el contrario, la importancia de los tres departamentos del "Viejo Caldas", que ocupan un rango bastante alto por su contribución al PRB industrial, ha disminuido en forma

1/ Por ejemplo, González y Florez (1976); Rocha y Arboleda (1978).

/Cuadro 9

Cuadro 9

COLOMBIA: PRODUCTO REGIONAL PER CAPITA Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL PRB POR DEPARTAMENTO

| | PRB per cápita de cada departamento (pesos)a/ | | | | Rango | | Distribución porcentual del PRB | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1950 | | 1975 | | 1950 | 1975 | 1960 | | 1970 | | 1975 | |
| Antioquia | 5 046 | | 7 181 | | 8 | 9 | 13.7 | | 14.3 | | 13.5 | |
| Atlántico | 7 657 | | 9 118 | | 1 | 2 | 4.9 | | 5.1 | | 5.6 | |
| Bolívar | 4 278 | | 7 674 | | 10 | 7 | 4.2 | | 3.7 | | 4.2 | |
| Boyacá | 2 455 | | 4 965 | | 19 | 19 | 5.0 | | 3.5 | | 3.5 | |
| Caldas | 5 491 | | 5 847 | | 6 | 14 | 4.0 | | 3.1 | | 2.6 | |
| Cauca | 3 961 | | 4 027 | | 12 | 21 | 2.1 | | 1.5 | | 1.5 | |
| Córdoba | 2 432 | | 5 698 | | 20 | 16 | 2.7 | | 2.5 | | 2.6 | |
| Cundinamarca | 2 767 | 5 984 | 7 022 | 10 417 | 4 | 1 | 6.2 | 21.6 | 5.5 | 25.4 | 5.1 | 26.5 |
| Bogotá, D.E. | 10 282 | | 11 780 | | | | 15.4 | | 19.9 | | 21.4 | |
| Chocó | 1 027 | | 1 746 | | 23 | 23 | 0.3 | | 0.3 | | 0.2 | |
| Guajira | 1 799 | | 6 592 | | 22 | 12 | 0.6 | | 0.7 | | 1.0 | |
| Huila | 2 579 | | 5 456 | | 18 | 17 | 1.9 | | 1.7 | | 1.7 | |
| Magdalena | 4 117 | | 6 032 | | 10 | 13 | 2.3 | | 2.2 | | 2.1 | |
| Meta | 6 187 | | 8 922 | | 3 | 3 | 1.0 | | 1.3 | | 1.5 | |
| Nariño | 1 957 | | 3 602 | | 21 | 22 | 2.5 | | 2.1 | | 1.9 | |
| N. de Santander | 3 866 | | 4 525 | | 13 | 20 | 2.9 | | 2.3 | | 2.0 | |
| Santander | 3 834 | | 7 314 | | 14 | 8 | 5.7 | | 5.4 | | 5.1 | |
| Tolima | 3 126 | | 6 715 | | 15 | 11 | 4.6 | | 4.2 | | 4.0 | |
| Valle | 5 016 | | 8 366 | | 9 | 5 | 12.5 | | 12.5 | | 11.8 | |
| Cesar | 7 333 | | 7 942 | | 2 | 6 | 1.7 | | 2.1 | | 2.3 | |
| Quindío | 5 264 | | 4 790 | | 7 | 19 | 1.6 | | 1.2 | | 1.0 | |
| Risaralda | 5 950 | | 7 013 | | 5 | 10 | 2.3 | | 2.1 | | 2.0 | |
| Sucre | 2 700 | | 5 824 | | 17 | 15 | 1.3 | | 1.4 | | 1.4 | |
| Territorios Nacionales | 2 811 | | 8 716 | | 16 | 4 | 0.7 | | 1.7 | | 2.0 | |
| Total | 4 500 | | 7 352 | | | | 100.0 | | 100.0 | | 100.0 | |

Fuente: República de Colombia, 1977.

Nota: Obsérvese la declinación del Viejo Caldas (Caldas, Quindío y Risaralda) entre 1950 y 1975.

a/ A precios constantes de 1970.

/Cuadro 10

Cuadro 10

COLOMBIA: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL PNB, 1960, 1970 Y 1975

(Porcentajes)

| | 1960 | 1970 | 1975 |
|---|---|---|---|
| Agricultura | 30.4 | 25.3 | 24.1 |
| Caza y pesca | 0.2 | 0.6 | 0.6 |
| Silvicultura | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Minería | 2.5 | 2.0 | 1.3 |
| Industria | 17.3 | 18.6 | 19.2 |
| Construcción | 3.8 | 5.0 | 4.5 |
| Comercio | 16.6 | 17.2 | 16.8 |
| Transporte | 5.6 | 5.9 | 6.1 |
| Comunicaciones | 0.6 | 0.9 | 1.3 |
| Electricidad, gas, agua | 1.0 | 1.4 | 1.6 |
| Bancos, seguros, finanzas | 2.4 | 3.4 | 4.6 |
| Alquiler de viviendas | 5.0 | 5.6 | 5.7 |
| Servicios personales | 7.7 | 7.3 | 7.5 |
| Servicios públicos | 6.3 | 6.4 | 6.3 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: República de Colombia, 1977.

/prácticamente uniforme

prácticamente uniforme para los tres sectores, lo cual indica que las dificultades surgidas en esta región afectan a todos los sectores, a pesar de que el principal motivo de la declinación relativa del "Viejo Caldas" probablemente sea el comportamiento del sector industrial.

Por último, resulta interesante observar la evolución del PRB en los distintos sectores en los "cuatro grandes" departamentos. Con base en los cuadros 11 a 13, se puede afirmar que Cundinamarca, o más concretamente Bogotá, D.E., aumentó su participación en el PRB en los tres sectores sin excepción, sobre todo a expensas de la declinación de Antioquía y Valle, en especial en el período 1970-1975. En menor escala, Atlántico compartió esa experiencia favorable de Cundinamarca (y Bogotá). Por lo tanto, se justifica que, al estudiar el desarrollo de los "cuatro grandes" departamentos, se utilice un enfoque más diferenciado que el aplicado habitualmente.

Además, se pueden analizar los datos disponibles sobre la inversión bruta por departamento en Colombia. Durante los últimos años, Cundinamarca, Antioquía y Valle han ocupado siempre los primeros lugares en materia de formación bruta regional de capital, mientras que Atlántico ha tenido un rango algo inferior (parte G del cuadro 8). Sin embargo, tratándose de la inversión bruta per cápita, sólo Bogotá ha permanecido en un rango alto, mientras que los restantes de los "cuatro grandes" departamentos han declinado en medida notable, sobre todo en 1975, cuando Valle y Atlántico cayeron por debajo del promedio nacional. En realidad, la contribución de estos dos departamentos a la inversión bruta total en Colombia registró una pronunciada disminución a lo largo del período 1960-1975 (cuadro 14 y figura 1). Es posible que la participación de los otros dos departamentos en la inversión total haya aumentado durante la mayor parte del decenio de 1960 y que, a comienzos del de 1970, se haya iniciado una leve declinación o, por lo menos, un estancamiento. Sin embargo, las fluctuaciones de los porcentajes son tan grandes que es difícil detectar con certeza tendencias o cambios claros.

/Cuadro 11

Cuadro 11

COLOMBIA: PRB DE LA INDUSTRIA, POR DEPARTAMENTOS

| | PRB per cápita de la industria (pesos) | Rango | Distribución porcentual del producto interno bruto | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1975 | 1975 | 1960 | 1970 | 1975 |
| Antioquia | 1 682 | 4 | 20.4 | 21.7 | 20.9 |
| Atlántico | 2 417 | 2 | 8.0 | 6.7 | 7.7 |
| Bolívar | 1 405 | 6 | 3.2 | 3.3 | 4.0 |
| Boyacá | 671 | 10 | 3.2 | 2.4 | 2.5 |
| Caldas | 929 | 9 | 2.2 | 2.5 | 2.1 |
| Cauca | 488 | 13 | 1.2 | 0.9 | 1.0 |
| Córdoba | 185 | 21 | 0.5 | 0.4 | 0.5 |
| Cundinamarca | 1 017 } 2 126 | 3 | 4.7 } 26.2 | 4.4 } 27.5 | 3.9 } 28.1 |
| Bogotá, D.E. | 2 572 | | 21.5 | 23.1 | 24.2 |
| Chocó | 112 | 23 | 0.2 | 0.1 | 0.1 |
| Guajira | 341 | 18 | 0.1 | 0.2 | 0.3 |
| Huila | 456 | 14 | 1.1 | 0.8 | 0.7 |
| Magdalena | 326 | 20 | 0.9 | 0.7 | 0.6 |
| Meta | 582 | 12 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| Nariño | 379 | 15 | 1.7 | 1.4 | 1.0 |
| N. de Santander | 366 | 16 | 1.2 | 1.1 | 0.9 |
| Santander | 1 358 | 7 | 4.8 | 4.7 | 4.9 |
| Tolima | 325 | 19 | 1.8 | 1.3 | 1.0 |
| Valle | 2 461 | 1 | 17.8 | 19.3 | 18.0 |
| Cesar | 360 | 17 | 0.8 | 0.6 | 0.5 |
| Quindío | 629 | 11 | 1.1 | 0.8 | 0.7 |
| Risaralda | 1 679 | 5 | 2.5 | 2.1 | 2.5 |
| Sucre | 166 | 22 | 0.4 | 0.2 | 0.2 |
| Territorios Nacionales | 1 189 | 8 | 0.4 | 1.0 | 1.4 |
| Total | 1 414 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: República de Colombia, 1977.

/Cuadro 12

Cuadro 12

COLOMBIA: PRB DE LA AGRICULTURA, POR DEPARTAMENTOS

| | PIB per cápita de la agricultura (pesos) | | Rango | Distribución porcentual del producto interno bruto | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1975 | | 1975 | 1960 | | 1970 | | 1975 |
| Antioquia | 879 | | 21 | 10.4 | | 9.5 | | 9.0 |
| Atlántico | 593 | | 22 | 0.7 | | 1.2 | | 1.5 |
| Bolívar | 2 308 | | 8 | 3.2 | | 4.6 | | 5.2 |
| Boyacá | 2 200 | | 9 | 7.9 | | 6.3 | | 6.4 |
| Caldas | 1 758 | | 12 | 4.6 | | 3.8 | | 3.2 |
| Cauca | 2 080 | | 10 | 4.5 | | 3.6 | | 3.3 |
| Córdoba | 3 303 | | 4 | 5.7 | | 6.3 | | 6.4 |
| Cundinamarca | 3 519 | 1 119 | 18 | 10.3 | 10.7 | 10.4 | 11.3 | 10.6 11.8 |
| Bogotá, D.E. | 154 | | | 0.4 | | 0.9 | | 1.2 |
| Chocó | 564 | | 23 | 0.3 | | 0.3 | | 0.3 |
| Guajira | 1 324 | | 16 | 0.8 | | 0.8 | | 0.8 |
| Huila | 2 389 | | 7 | 3.0 | | 3.2 | | 3.0 |
| Magdalena | 3 050 | | 6 | 4.0 | | 4.2 | | 4.5 |
| Meta | 4 752 | | 1 | 2.1 | | 2.7 | | 3.2 |
| Nariño | 1 195 | | 17 | 4.7 | | 2.8 | | 2.6 |
| N. de Santander | 1 488 | | 15 | 3.2 | | 2.7 | | 2.8 |
| Santander | 1 783 | | 11 | 5.5 | | 5.1 | | 5.2 |
| Tolima | 3 292 | | 5 | 7.9 | | 8.5 | | 8.2 |
| Valle | 1 697 | | 13 | 9.3 | | 10.6 | | 9.9 |
| Cesar | 4 211 | | 2 | 3.7 | | 4.8 | | 5.0 |
| Quindío | 1 603 | | 14 | 2.2 | | 1.7 | | 1.4 |
| Risaralda | 1 078 | | 19 | 2.8 | | 1.6 | | 1.3 |
| Sucre | 4 092 | | 3 | 2.2 | | 3.5 | | 4.2 |
| Territorios Nacionales | 948 | | 20 | 1.0 | | 1.0 | | 0.9 |
| Total | 1 773 | | | 100.0 | | 100.0 | | 100.0 |

Fuente: República de Colombia, 1977.

/Cuadro 13

Cuadro 13

COLOMBIA: PRB DEL COMERCIO, POR DEPARTAMENTOS

| | PRB per cápita del comercio (pesos) | Rango | Distribución porcentual del producto interno bruto | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1975 | 1975 | 1960 | 1970 | 1975 |
| Antioquia | 958 | 13 | 13.7 | 14.0 | 10.7 |
| Atlántico | 2 178 | 3 | 7.9 | 7.9 | 8.0 |
| Bolívar | 1 329 | 9 | 4.5 | 3.4 | 4.3 |
| Boyacá | 499 | 21 | 1.5 | 1.5 | 2.1 |
| Caldas | 1 068 | 11 | 6.7 | 3.9 | 2.8 |
| Cauca | 406 | 22 | 0.5 | 0.5 | 0.9 |
| Córdoba | 1 078 | 10 | 3.0 | 1.5 | 3.0 |
| Cundinamarca | 323 } 1 550 | 7 | 1.1 | 1.6 | 1.4 |
| Bogotá, D.E. | 2 043 } | | 16.8 | 24.9 | 22.1 |
| Chocó | 93 | 23 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Guajira | 3 815 | 1 | 1.5 | 1.8 | 3.3 |
| Huila | 597 | 18 | 1.6 | 1.2 | 1.1 |
| Magdalena | 560 | 20 | 2.0 | 1.0 | 1.2 |
| Meta | 659 | 16 | 0.1 | 0.5 | 0.7 |
| Nariño | 567 | 19 | 1.5 | 1.4 | 1.8 |
| N. de Santander | 925 | 14 | 4.2 | 2.7 | 2.5 |
| Santander | 1 638 | 6 | 6.7 | 6.4 | 6.8 |
| Tolima | 1 021 | 12 | 4.4 | 3.1 | 3.7 |
| Valle | 1 381 | 8 | 16.3 | 13.6 | 11.6 |
| Cesar | 2 094 | 4 | 0.9 | 2.1 | 3.6 |
| Quindío | 715 | 15 | 1.4 | 1.2 | 0.9 |
| Risaralda | 1 928 | 5 | 2.7 | 3.9 | 3.3 |
| Sucre | 599 | 17 | 0.8 | 0.7 | 0.9 |
| Territorios Nacionales | 2 462 | 2 | 0.2 | 1.1 | 3.4 |
| Total | 1 231 | | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: República de Colombia, 1977.

/Los departamentos

Los departamentos de Meta y Cesar desempeñan un papel dinámico y cada vez más importante en materia de inversión bruta. Si se observa la inversión per cápita, ocupan lugares altos y su participación en la inversión bruta total ha aumentado (cuadro 15). Los departamentos del "Viejo Caldas" registran, también en este aspecto, resultados relativamente bajos y en disminución, además de una menor participación en la inversión total.

C. Inversión de la polarización en Colombia: una síntesis

Ha llegado el momento de resumir las conclusiones de las observaciones empíricas precedentes sobre las pautas del desarrollo urbano y regional en Colombia. La conclusión fundamental es que no hay pruebas claras de que en Colombia se esté produciendo ahora una IP. Una conclusión conexa es que la disminución del ritmo de la urbanización que se ha producido en Colombia en el último período intercensal, 1964-1973, al parecer no ha ido acompañada de un claro proceso de dispersión.1/ En realidad, es bastante posible que la atenuación de la urbanización esté vinculada con un aumento de la polarización en el sector urbano.

Examinando una amplia variedad de datos desglosados por ciudades o departamentos, se pueden sacar las conclusiones generales siguientes Como grupo, los "cuatro grandes" departamentos, y sus ciudades, en la actualidad conservan, o incluso aumentan, su porcentaje de población, migración, PRB e inversiones en Colombia. Sin embargo, dentro de ese grupo, sólo Cundinamarca, o más precisamente Bogotá, parece

1/ La obra de Beier et al. puede dar la impresión de que hay un vínculo entre la dispersión y la atenuación del ritmo de urbanización, dado que los autores se concentran en la importancia de las tasas globales de urbanización, sin aparentemente asignar igual importancia a los indicadores de dispersión en sí mismos.

/Cuadro 14

Cuadro 14

COLOMBIA: PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA INVERSION BRUTA CORRESPONDIENTE A LOS CUATRO PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, 1960-1975

| Año | Cundinamarca a/ | Antioquia | Valle | Atlántico |
|---|---|---|---|---|
| 1960 | 25.5 | 15.3 | 12.7 | 4.0 |
| 1961 | 24.4 | 15.0 | 15.0 | 4.3 |
| 1962 | 20.7 | 13.2 | 13.0 | 4.5 |
| 1963 | 29.3 | 14.7 | 13.2 | 6.0 |
| 1964 | 27.3 | 12.0 | 12.9 | 5.0 |
| 1965 | 28.4 | 13.4 | 11.2 | 4.0 |
| 1966 | 25.4 | 15.6 | 13.5 | 4.6 |
| 1967 | 25.0 | 14.4 | 10.8 | 4.8 |
| 1968 | 31.0 | 15.1 | 10.4 | 4.7 |
| 1969 | 30.6 | 14.9 | 11.2 | 4.5 |
| 1970 | 31.1 | 16.9 | 11.2 | 3.2 |
| 1971 | 31.1 | 15.2 | 11.4 | 4.6 |
| 1972 | 28.7 | 15.7 | 11.4 | 3.8 |
| 1973 | 28.3 | 14.6 | 8.5 | 2.8 |
| 1974 | 30.9 | 16.0 | 10.9 | 3.5 |
| 1975 | 28.4 | 15.3 | 8.3 | 3.3 |

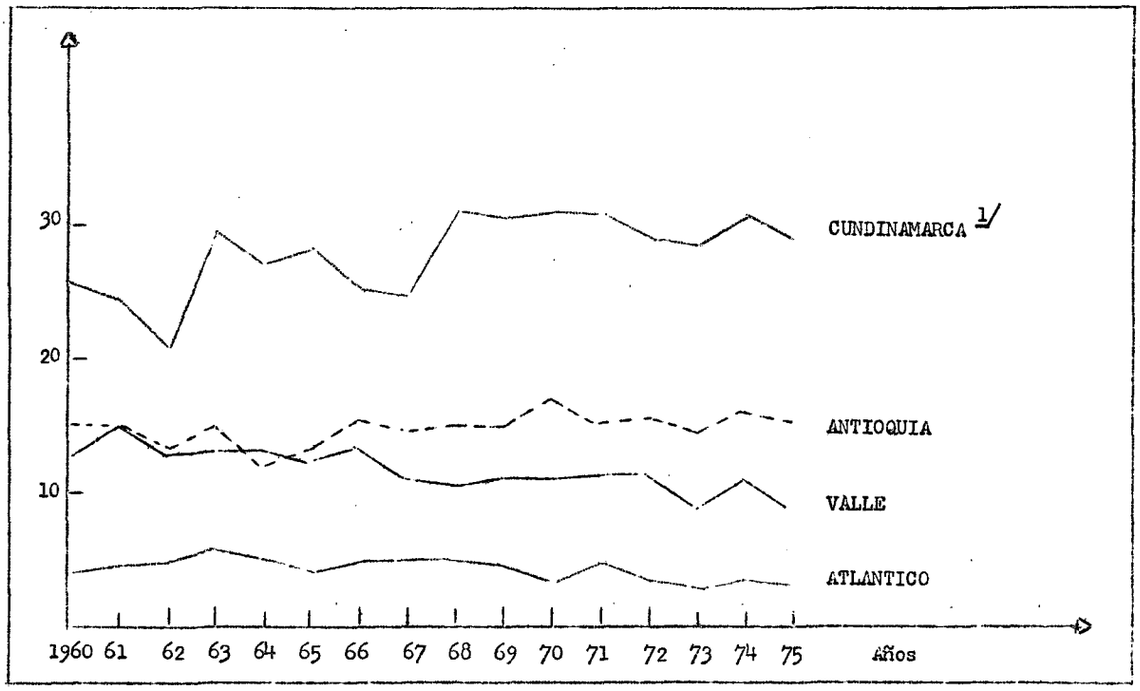
Fuente: República de Colombia, 1977.

a/ Cundinamarca incluye a Bogotá, D.E.

/Gráfico 1

Gráfico 1

PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA INVERSION BRUTA CORRESPONDIENTE A LOS CUATRO PRINCIPALES DEPARTAMENTOS, 1960-1975 1/




1/ Cundinamarca incluye a Bogotá, D.E.

Fuente: Cuadro 14

/Cuadro 15

Cuadro 15

COLOMBIA: INVERSION BRUTA POR DEPARTAMENTOS

| | Inversión per cápita por departamentos a/ | | | Rango | | Distribución porcentual de la inversión | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1960 | | 1975 | | 1960 | 1975 | 1960 | | 1970 | 19755 | |
| Antioquia | 1 224 | | 1 261 | | 5 | 7 | 15.3 | | 16.9 | 15.3 | |
| Atlántico | 1 150 | | 796 | | 7 | 18 | 4.0 | | 3.2 | 3.1 | |
| Bolívar | 844 | | 942 | | 12 | 14 | 3.0 | | 3.2 | 3.3 | |
| Boyacá | 754 | | 1 072 | | 13 | 9 | 4.3 | | 2.6 | 4.8 | |
| Caldas | 859 | | 978 | | 11 | 13 | 3.2 | | 2.5 | 2.8 | |
| Cauca | 568 | | 853 | | 21 | 17 | 1.9 | | 1.5 | 2.1 | |
| Córdoba | 685 | | 1 264 | | 17 | 6 | 1.9 | | 2.8 | 3.8 | |
| Cundinamarca | 1 131 | 1 863 | 1 199 | 1 744 | 2 | 2 | 6.9 | 25.5 | 6.7 | 31.1 | 5.6 | 28.4 |
| Bogotá, D.E. | 2 454 | | 1 963 | | | | 18.6 | | 24.4 | | 22.8 | |
| Chocó | 575 | | 679 | | 20 | 19 | 0.6 | | 0.2 | | 0.6 | |
| Guajira | 704 | | 999 | | 15 | 12 | 0.5 | | 1.0 | | 0.9 | |
| Huila | 679 | | 1 039 | | 18 | 10 | 1.5 | | 1.8 | | 2.0 | |
| Magdalena | 1 080 | | 1 364 | | 8 | 5 | 2.8 | | 2.3 | | 3.1 | |
| Meta | 2 569 | | 2 368 | | 1 | 1 | 1.9 | | 1.8 | | 2.5 | |
| Nariño | 334 | | 572 | | 23 | 20 | 1.3 | | 1.5 | | 1.9 | |
| N. de Santander | 1 002 | | 430 | | 10 | 23 | 2.8 | | 1.3 | | 1.2 | |
| Santander | 1 028 | | 857 | | 9 | 16 | 5.4 | | 4.2 | | 3.8 | |
| Tolima | 1 173 | | 1 038 | | 6 | 11 | 5.4 | | 3.7 | | 4.0 | |
| Valle | 1 436 | | 921 | | 4 | 15 | 12.7 | | 11.2 | | 8.3 | |
| Cesar | 1 658 | | 1 403 | | 3 | 4 | 1.9 | | 1.9 | | 2.6 | |
| Quindío | 560 | | 474 | | 22 | 21 | 0.9 | | 1.0 | | 0.7 | |
| Risaralda | 706 | | 468 | | 14 | 22 | 1.6 | | 1.4 | | 0.9 | |
| Sucre | 690 | | 1 136 | | 16 | 8 | 1.1 | | 1.2 | | 1.8 | |
| Territorios Nacionales | 676 | | 1 549 | | 19 | 3 | 0.8 | | 1.8 | | 2.3 | |
| Total | 1 126 | | 1 148 | | | | 100.0 | | 100.0 | | 100.0 | |

Fuente: República de Colombia, 1977.

a/ En pesos, a precios constantes de 1970.

/desempeñar un

desempeñar un papel cada vez más dinámico. Los otros tres departamentos (ciudades), por el contrario, parecen estar rezagándose respecto de Bogotá en lo referente al crecimiento de la población, las corrientes migratorias, su rango y su participación en el PRB, el desarrollo industrial y la inversión bruta. Dadas sus modalidades claras de desarrollo, en esta sección se destacó la situación de otros dos grupos de departamentos. Por un lado, los departamentos de Meta y Cesar registran altas tasas de inmigración y de inversiones y actúan dinámicamente en materia de PRB recibiendo impulso del sector agrícola. Esta evolución ha repercutido también en las principales ciudades de esos departamentos. Por el contrario, los departamentos del "Viejo Caldas" se encuentran en la situación opuesta, con una sostenida declinación en prácticamente todos los aspectos del desarrollo económico, lo que es resultado, sobre todo, del estancamiento de sus sectores industrial y comercial.

Se podrían haber considerado también explícitamente los casos de otras agrupaciones regionales, como los territorios nacionales, en rápido crecimiento, o los departamentos periféricos en declinación, como Chocó, Cauca y Nariño. Por último, están las regiones restantes, donde, con base en los datos disponibles, no se puede observar ninguna pauta clara de desarrollo a lo largo del tiempo, ni examinando los distintos indicadores. De cualquier manera, después de un estudio bastante detallado, se ve que el desarrollo regional de Colombia se caracteriza por una diversidad mucho mayor que la que revela la imagen simplista de Colombia como país dominado por cuatro regiones principales y sus ciudades. Por el contrario: en Colombia hay diversos tipos de centros de desarrollo, algunos de los cuales están adquiriendo cada vez más importancia - en especial Bogotá y las zonas agrícolas de los departamentos periféricos, mientras que las demás regiones y ciudades, incluidos tres de los "cuatro grandes" departamentos (Antioquía, Atlántico y Valle) parecen desempeñar ahora un papel incierto en el desarrollo económico del país.

/En la

En la próxima sección se investigan algunas de las posibles causas de este complejo desarrollo espacial en Colombia y, en la última sección, se examinan las principales opciones actuales en materia de política urbana y regional en Colombia con base en las tendencias del desarrollo espacial y los factores que las provocan.

/IV. LOS DETERMINANTES

## IV. LOS DETERMINANTES DEL DESARROLLO ESPACIAL EN COLOMBIA

### A. Panorama histórico 1/

En colombia, la urbanización y la polarización se han concentrado en cuadtro ciudades: Bogotá, su función como sede del gobierno nacional, su clima templado y el hecho de que esté en una de las zonas agrícolas más fértiles de Colombia fueron motivos importantes de su temprano desarrollo. Medellín se vio favorecida por ser el centro de la producción minera y de café, con la consiguiente disponibilidad de capital local, que se invirtió en los primeros pasos del desarrollo (iniciado en 1906) de la industria textil. Cali era el centro de la industria azucarera en la zona de gran riqueza agrícola del valle del Cauca y pronto se convirtió en un foco de crecimiento industrial. Barranquilla, el principal puerto colombiano sobre el océano Atlántico, también tuvo pronto buenas perspectivas para el crecimiento local y la industrialización. Las cuatro ciudades se desarrollaron como centros independientes en sus respectivas regiones a causa de las barreras naturales para el transporte interregional creadas por la cordillera de los Andes. Esta impidió una mayor concentración de los recursos en un solo polo de desarrollo y ha sido una causa importante de lo que, en comparación con la mayoría del resto de los PMA, es una pauta de desarrollo espacial relativamente difuso. Una vez que quedó establecida esta modalidad temprana de desarrollo regional, se inició el "proceso de causación acumulativa" (Richardson, 1977, pág. 18), en el cual los centros urbanos existentes ofrecen economías de aglomeración a las nuevas firmas y sirven de polos de atracción

1/ Para un examen histórico más detallado, véanse Rocha y Arboleda (1978) y las fuentes mencionadas por estos autores.

/para quienes

para quienes emigran de las zonas rurales a las urbanas, para los inversionistas extranjeros, para los trabajadores calificados y para el personal directivo. El desarrollo de esas cuatro ciudades recibió nuevo ímpetu del proceso de industrialización que se desencadenó realmente durante el decenio de 1930 y se aceleró después de la segunda guerra mundial. Las condiciones de guerra civil de "La Violencia", a fines del decenio de 1940 y a comienzos del siguiente, impulsaron considerablemente la migración rural-urbana y, por lo tanto, la urbanización, dado que los brotes de violencia se produjeron sobre todo en las zonas rurales, sin afectar mayormente a las ciudades más grandes.

## B. Las repercusiones espaciales de la política económica en el pasado

Hasta esta altura, esta breve reseña de los factores históricos que determinaron el desarrollo regional y urbano en Colombia coincide con la descripción del proceso típico de polarización en los PMA (Richardson, 1977, pág. 18) y con la opinión habitual que tienen los especialistas en el caso de Colombia. Mayores son las controversias acerca del papel que han desempeñado la política económica y las instituciones públicas para reforzar, o quizás distorsionar, el desarrollo espacial en el país. En especial, durante los últimos años, ha sido habitual sostener que las políticas sistemáticas de sustitución de importaciones, que varios gobiernos colombianos aplicaron desde la época de la depresión, en el decenio de 1930, fueron una causa principal de la rápida urbanización del país, y del "desequilibrio" en su desarrollo industrial, donde la industrialización se concentró en "sólo" cuatro ciudades importantes.1/ En el

1/ En general, el significado del término "desequilibrio" no se define con precisión y, fácilmente, puede reflejar un razonamiento circular: el desequilibrio se define implícitamente como el proceso observado de concentración y la concentración se considera inconveniente porque es causa de desequilibrio. Pueden encontrarse ejemplos recientes de este tipo de argumentos en Rocha y Arboleda (1978) y Tercer Mundo (1974).

/resto de

resto de esta sección, se examinarán éste y otros argumentos sobre las consecuencias regionales de las políticas oficiales.

1. Sustitución de importaciones: las políticas comerciales

No hay margen para las divergencias de opinión acerca de los principales aspectos del desarrollo industrial y la política de industrialización en Colombia. El desarrollo industrial se ha concentrado en sumo grado en los "cuatro grandes" departamentos y sus ciudades capitales (cuadro 16).1/ Además, esas cuatro ciudades son las únicas que cuentan con el grado de diversificación industrial que, es sabido, actúa como principal motivo de atracción para la localización de las nuevas industrias. Todas las demás ciudades de Colombia, en la medida en que tienen un grado importante de actividad industrial, se especializan en medida muy notable en determinadas ramas industriales.2/ Tampoco puede haber desacuerdo acerca de que, en el pasado, las políticas comerciales han tendido a apoyar un desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones y no, por ejemplo, un programa de diversificación de las exportaciones agrícolas.3/ Un estudio reciente de la estructura arancelaria colombiana ha demostrado que los alimentos son los productos finales menos protegidos de todos y que los productos primarios e intermedios siempre han tenido aranceles bajos. Por el contrario, los productos industriales son los más protegidos y los primeros lugares los ocupan los textiles y el calzado, que son las industrias predominantes en Colombia.4/

---

1/ Véase también el cuadro 11, supra.

2/ Véanse González y Florez (1976) y Rocha y Arboleda (1977), donde se encontrarán datos que confirman esta idea.

3/ Véase González y Florez (1976), págs. 148 y siguientes.

4/ Peña (1976), págs. 10 y siguientes.

/Cuadro 16

Cuadro 17

COLOMBIA: INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y DE LA CAPACIDAD DE ABSORCION PARA ALGUNAS CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO

| Ciudad (departamento) | Población a/ en 1973 (miles) | Crecimiento de la población a/ (porcentaje) | | Indice de migración b/ 1973 | Porcentaje de unidades de viviendas con servicios públicos insuficientes (1972) c/ | Número de unidades de vivienda por hogar (1973) d/ | Capacidad de organización de las autoridades locales e/ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1951-1964 | 1964-1971 | | | | |
| A. Capitales en rápido crecimiento | | | | | | | |
| Bucaramanga (Santander) | 341 | 5.6 | 4.5 | 14.2 | 14 | 0.74 | ... |
| Cúcuta (N. de Santander) | 220 | 5.6 | 4.4 | 46.4 | 92 | 0.95 | ... |
| Valledupar (Cesar) | 87 | 12.0 | 7.4 | 39.5 | 12 | ... | ... |
| Villavicencio (Meta) | 83 | 7.4 | 6.6 | 11.3 | 51 | ... | ... |
| Buenaventura (Valle) | 116 | 5.3 | 5.5 | ... | 62 | 0.95 | - |
| B. Ciudades centrales estancadas | | | | | | | |
| Armenia (Quindío) | 165 | 5.8 | 0.7 | -8.7 | 59 | 0.77 | ... |
| Manizales (Caldas) | 202 | 6.3 | 3.3 | 0.9 | 36 | 0.94 | + |
| Pereira (Risaralda) | 202 | 5.3 | 1.3 | -2.4 | 60 | 0.78 | ... |
| C. Ciudades periféricas estancadas | | | | | | | |
| Pasto (Nariño) | 119 | 4.0 | 3.9 | 22.6 | 69 | 0.78 | ... |
| Popayán (Cauca) | 78 | 4.6 | 3.0 | 3.7 | 24 | 0.82 | - |
| Quibdó (Chocó) | 28 | ... | ... | -10.5 | ... | ... | - |

a/ Cuadro 6.
b/ Cuadro 7.
c/ Tercer Mundo (1974).
d/ Departamento Nacional de Planeación (1974).
e/ Juicio del autor basado en observaciones personales y en entrevistas con funcionarios públicos.

/Sin embargo,

Sin embargo, la relación causal entre la polarización, por un lado, y las políticas comerciales y de industrialización, por el otro, es mucho menos clara. El principal resultado de las políticas comerciales que promueven la sustitución de importaciones es la modificación de las relaciones internas de intercambio del sector industrial en relación con los sectores no industriales a favor del primero. Su principal influencia directa se ejerce, por lo tanto, sobre la relación entre las actividades rurales y las urbanas y favorece a éstas últimas y, quizás, perjudica a las primeras. Sin embargo, antes de sacar conclusiones de peso, es necesario hacer dos advertencias. La primera es que el ejemplo de Corea ha demostrado que un proceso de industrialización orientado hacia la exportación y acompañado de políticas comerciales bastante liberales también va acompañado de una urbanización rápida (Renaud, 1977a.). Por consiguiente, las políticas comerciales proteccionistas de Colombia probablemente han determinado el tipo de industrialización y, de esta forma, la capacidad de absorción de las ciudades (por ejemplo, promoviendo altas relaciones capital-trabajo) pero no han constituido la causa primordial del ritmo rápido que ha tenido la urbanización. Es muy probable que la urbanización se hubiese producido de todos modos a la par de la industrialización. La segunda advertencia se refiere a las repercusiones espaciales de las políticas comerciales. En primera instancia, en el sector urbano, las políticas comerciales son neutrales desde el punto de vista espacial, es decir que no favorecen necesariamente la localización de una nueva firma en una zona determinada. Por ejemplo, el hecho de que la industria textil haya estado y esté muy protegida en Colombia promueve por igual su expansión en Medellín (el centro principal de la producción textil en el país) y en las ciudades del "Viejo Caldas", donde, desde hace bastante tiempo, hay también industrial de ese ramo. Evidentemente es posible y, en realidad, improbable que la expansión fundamental del sector textil, inducida por las políticas proteccionistas, se produzca sobre todo en Medellín, pero esto puede deberse a motivos que nada

/tengan que

tengan que ver con los cambios de los precios relativos, como las mayores economías de aglomeración en esa ciudad o el hecho dq eue esté cerca de importantes centros bancarios y administrativos, etc. En otras palabras, la industrialización parece estar asociada con un alto grado de urbanización y de concentración de recursos en unos pocos centros de importancia porque ello coincide con la asignación más eficiente de recursos en condiciones de rendimientos de escala y economías de aglomeración crecientes.1/

2. Las corrientes y políticas crediticias

Con igual prudencia se ha de actuar al analizar las corrientes crediticias. Rocha y Arboleda han sostenido que la alta concentración del crédito industrial en Colombia en los "cuatro grandes" departamentos es un indicio claro de desequilibrio en los mercados de capital del país (Rocha y Arboleda, 1978, págs. 139 y siguientes). También en este sentido es difícil determinar las relaciones causales. Aunque es posible que, en cierta medida, la distribución del crédito, especialmente cuando quedó librada a la discreción del gobierno, haya tendido a reforzar o distorsionar las tendencias preexistentes hacia la polarización vinculadas con la industrialización, también es igualmente probable que las corrientes de créditos hayan buscado las oportunidades más eficientes de inversión.2/ Además, durante los últimos años parece haberse producido un cambio en la dirección de algunas de esas corrientes. Por ejemplo, el promedio (no ponderado) del porcentaje del total de recursos facilitados por el Fondo Financiero Industrial destinado a departamentos distintos de los "cuatro grandes" aumentó del 19,5% durante el período 1969-1971 al 23,8% en

1/ Véase, por ejemplo, Paul Singer (1973), citado en González y Flores (1976), pág. 164.

2/ En realidad, Rocha y Arboleda (1978), pág. 141, reconocen que la localización de las firmas industriales y las corrientes de crédito hacia ellas obedecen a las fuerzas del mercado y a las economías de escala, es decir, a la eficiencia económica.

/1972-1974.

1972-74. Aún más pronunciado ha sido el cambio en el caso del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, donde el porcentaje de créditos asignados a las grandes ciudades (en comparación con el total de los recursos disminuyó de un promedio del 82,5% en el período 1969-1970 al 30,2% en 1971-1974.1/ Por lo menos en este último caso, es probable que el cambio haya sido resultado de una política gubernamental deliberada y no de las fuerzas del mercado. Es difícil saber en qué medida sucedió lo mismo en el primer caso.

3. La centralización administrativa y política

Posiblemente más importante que las repercusiones directas de las políticas comerciales y las corrientes de créditos haya sido el aumento de la centralización administrativa y política que se ha producido en Colombia en los últimos años, en estas y otras zonas. Las numerosas disposiciones vigentes sobre protección del comercio y el control público del crédito hacen que resulte muy útil mantener una gran proximidad con quienes toman las decisiones y, por lo tanto, con la capital nacional, Bogotá. La creciente importancia del gobierno nacional y sus organismos queda puesta de manifiesto por el creciente porcentaje de los ingresos públicos totales que ha correspondido al gobierno nacional en los últimos años.2/ Sin embargo, es probable que esos datos financieros subestimen el grado de la centralización política y administrativa que se ha registrado en Colombia desde la segunda guerra mundial.3/ Las dependencias del gobierno central desempeñan un papel cada vez más significativo en prácticamente todos los sentidos. Una de ellas es el Departamento Nacional de Planeación.

---

1/ Tercer Mundo, 1974.

2/ Véase Linn (1976).

3/ Para un examen y un análisis de las relaciones en materia fiscal entre las dependencias del gobierno en Colombia, véase Bird (1975).

/Aunque su

Aunque su función y su relevancia dentro del gobierno han fluctuado, su tarea de control central se ha expandido, sobre todo con referencia al examen y la aprobación de los grandes créditos internos y externos concedidos a organismos regionales y locales y al examen y la aprobación de las modificaciones propuestas en las tarifas de los servicios públicos, para dar sólo dos ejemplos.1/ Otros ministerios importantes son, por ejemplo, el de Obras Públicas, que tiene a su cargo la red nacional de carreteras, que ha crecido rápidamente en los últimos años, y los Ministerios de Salud Pública y de Educación Nacional, que ejercen una influencia sustancial y creciente en el desarrollo y la financiación de los sistemas nacionales de salud y de educación, con lo que se ha debilitado la función desempeñada tradicionalmente por los gobiernos de los departamentos en esas dos esferas.

La influencia cada vez más notable del gobierno central se observa también en el sistema de distribución de los ingresos fiscales, que ha sido objeto de cambios significativos en los últimos diez años. La discrepancia entre los gastos públicos y los ingresos propios de los departamentos y los gobiernos municipales se ha agudizado a causa de la creciente importancia que tienen las transferencias entre sectores del gobierno. Los dos instrumentos más importantes de distribución de los ingresos fiscales son la participación en el impuesto a las

---

1/ El proceso de examen de los créditos solicitados tanto a entidades privadas como públicas es especialmente complicado y exige la participación de numerosas dependencias del gobierno central. Por ejemplo, las disposiciones legales vigentes hacen que sea necesario que la concesión de un crédito del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano sea examinada por lo menos por 103 funcionarios, lo que exige un mínimo de 270 días (Tercer Mundo, 1974, pág. 30).

/ventas, que

ventas, que se creó en 1965, y el situado fiscal, que data de 1971.1/ Ambos favorecen a las regiones menos pobladas del país 2/ y, en realidad, parecen ser los responsables de la redistribución de los recursos del gobierno central de las regiones más ricas a las más pobres del país (Departamento Nacional de Planeación, 1977). Sin embargo, lo que posiblemente sea más importante es que la asignación de estos fondos se decide en Bogotá y que, sobre todo para el situado fiscal, se imponen considerables condiciones para el uso de los fondos.3/

Por último, el crecimiento de los llamados "organismos descentralizados", es decir, las dependencias del gobierno nacional que están encargados de determinadas esferas funcionales de actividad, pero que quedan al margen del proceso general de presupuestación nacional, ha promovido considerablemente la centralización en Colombia.4/ Un ejemplo es el Instituto de Crédito Territorial (ICT), que participa activamente en la construcción de viviendas públicas en todo el país. Habiendo asumido funciones importantes y cada vez mayores en la edificación de viviendas públicas, en especial en las

---

1/ Véase Bird (1975), págs. 39 y siguientes.

2/ Esto es consecuencia de la fórmula de distribución, que asigna parte de los ingresos en partes iguales a todos los departamentos y distribuye el resto en forma proporcional a la población.

3/ Véase Bird (1975), pág. 40. Los fondos se destinan para ser empleados exclusivamente en servicios de educación y salud, sectores éstos sobre los cuales el gobierno nacional ejerce un control considerable y creciente.

4/ Los ingresos y los gastos de los organismos descentralizados han aumentado mucho más rápidamente que los del gobierno central y, en 1976, casi el 90% del total de las inversiones del gobierno nacional correspondió a los organismos descentralizados (Ospina Sardi, 1978, pág. 124).

/zonas urbanas,

zonas urbanas, donde los gobiernos locales podrían haber actuado como organismos de ejecución de una política nacional de vivienda, gran parte de la adopción de decisiones se ha concentrado en la oficina central del ICT en Bogotá, dejando escasas posibilidades a los organismos locales para realizar actividades en esta materia. De esta forma, la adopción de decisiones se ha trasladado gradualmente hacia el centro, es decir hacia Bogotá.

En síntesis, las políticas públicas pueden haber contribuido directamente a la centralización y la polarización del desarrollo espacial en Colombia, proporcionando incentivos relativos de precios a las corrientes interregionales de recursos (por ejemplo, afectando las relaciones de intercambio rurales-urbanas, favoreciendo a las ciudades más grandes en la asignación de créditos, etc.). Sin embargo, quizás haya tenido más importancia el hecho de que el sector público, y sobre todo el gobierno central, ha adquirido una gran importancia en prácticamente todos los aspectos de la vida económica de Colombia. Esto ha incrementado notablemente el papel desempeñado por Bogotá, lugar donde se toman todas las decisiones políticas y administrativas importantes, y ha dado un valor particular a la proximidad al centro de decisión pública en el laberinto de ministerios del gobierno nacional y de "organismos descentralizados", donde los conductos de comunicación tienden a ser oficiosos y exigen, por lo tanto, el mantenimiento de contactos directos. Ya se trate de un crédito privado o público, de una licencia de importación o de exportación o de inversiones públicas o privadas, lo más probable es que quienes toman las decisiones en Bogotá desempeñen un papel de primer orden.

No es, por lo tanto, una sorpresa que Bogotá siga creciendo rápidamente en todos los sentidos mientras los demás centros importantes de la actividad económica en Colombia - Medellín, Cali y Barranquilla - han mostrado recientemente indicios de atenuación del ritmo de crecimiento demográfico y de la actividad y las inversiones industriales y comerciales. En particular, no puede sorprender que

/algunas firmas

algunas firmas importantes hayan trasladado sus casas matrices a Bogotá, desde otras ciudades principales, con el propósito concreto de facilitar la realización de transacciones con el gobierno nacional.1/

Esta concentración de las actividades económicas en Bogotá a expensas de las otras tres ciudades importantes parece verse facilitada por las notables mejoras en el sistema de transportes y comunicaciones de Colombia de los últimos años. Mientras que los centros regionales como Medellín, Cali y Barranquilla se veían beneficiados antes por la existencia de barreras naturales a los transportes y las comunicaciones, en el sentido de que sus mercados estaban por lo menos parcialmente protegidos de la competencia de firmas situadas en Bogotá, esas barreras son ahora menos infranqueables y la protección que brindaban se ha reducido, al tiempo que la localización en Bogotá ha adquirido más relevancia para las grandes empresas, como se indicó antes.

Por lo tanto, el diagnóstico actual del desarrollo espacial colombiano indica una disminución del ritmo general de urbanización, pero también muestra que aún hay fuertes tendencias hacia la polarización en la jerarquía urbana, sobre todo respecto de Bogotá, donde la persistente concentración de la población y de los recursos económicos se ve facilitada por economías de aglomeración para quienes toman las decisiones en el sector privado, por el mejoramiento del transporte y las comunicaciones que reduce las barreras naturales que separan entre sí a las grandes regiones del país y, fundamentalmente, por la creciente importancia del gobierno nacional, que toma decisiones que repercuten sobre todos los aspectos significativos de la vida económica pública y privada en Colombia. Esta expansión rápida y continua de Bogotá parece estar atrayendo población y recursos procedentes de las tres ciudades que le siguen en tamaño - Medellín, Cali y

---

1/ Rocha y Arboleda (1978), pág. 140.

/Barranquilla - y

Barranquilla - y de las principales ciudades de la zona denominada "Viejo Caldas". Al mismo tiempo, otras varias ciudades de tamaño intermedio y otras regiones han empezado a crecer más rápidamente que Bogotá, con lo que en cierta medida apoyan la idea de que, en Colombia, se puede estar produciendo un proceso selectivo de difusión. Sin embargo, dado que estos centros dinámicos de población son pequeños y que su crecimiento se basa fundamentalmente en actividades de apoyo a la agricultura, no hay todavía pruebas de que este proceso de difusión adquirirá un carácter autosostenido y entrañará también actividades industriales.

Con base en este diagnóstico de las tendencias y los determinantes de la urbanización, podemos proceder ahora a evaluar las opciones actualmente disponibles para la política urbana y regional en Colombia.

/V. OPCIONES EN

## V. OPCIONES EN MATERIA DE POLITICA ESPACIAL EN COLOMBIA

Una reseña y una crítica de las diferentes soluciones propuestas comúnmente para la política espacial en Colombia permitirá apreciar la variedad de medidas que se pueden considerar. Sin embargo, antes de tratar las estrategias espaciales, es necesario mencionar los diversos objetivos de la política regional que hay que considerar explícitamente al analizar las ventajas y los inconvenientes de distintas opciones. Como sucede en otras esferas de la política económica, las recomendaciones divergentes con respecto a la política espacial a menudo son resultado de la fijación de objetivos distintos o de la asignación de distinta importancia al mismo conjunto de objetivos, y no de opiniones diferentes acerca del impacto de los instrumentos sobre las metas.

### A. Objetivos de la política espacial

Quienes adoptan políticas comúnmente basan sus juicios en cuatro objetivos generales explícitos o implícitos: la eficiencia, la equidad, la viabilidad administrativa y la aceptabilidad política.

En el presente contexto, el objetivo de la eficiencia puede definirse de la forma habitual: la asignación óptima de los recursos económicos, considerando todas las economías externas y teniendo en cuenta las preferencias privadas en el marco de la distribución del ingreso existente. Esto implica que las actividades económicas deben localizarse donde obtengan la máxima productividad y que los factores productivos deben orientarse hacia ese mismo lugar. Corresponde destacar en especial un aspecto particular del objetivo de la eficiencoa: cualquiera que sea la estrategia espacial que se aplique y cualesquiera que sean los instrumentos de política espacial que se utilicen, los costos del conjunto de políticas deben considerarse explícitamente en relación con los beneficios que se espera obtener de su uso. Aunque ese principio puede parecer trivial, a menudo parece dejarse de lado en la elaboración de políticas espaciales.

/El objetivo

El objetivo de la equidad parece algo más difícil de definir, dado que en él se pueden distinguir tres dimensiones. La equidad general de la distribución del ingreso personal puede ser una cuestión de primordial interés para quien formula las políticas, pero también es habitual que se tengan en cuenta normas de equidad interregional, presumiblemente definidas por la dispersión de los niveles regionales medios de ingreso per cápita.1/ Por último, también se plantea la cuestión de la equidad intraregional, sobre todo para quien adopta decisiones en el plano regional o local y para quien la región es su universo. Por supuesto, existe la posibilidad de que haya un conflicto entre estas metas de equidad. Un ejemplo de ello sería una política regional que redujera la dispersión del ingreso regional medio pero sólo a expansas de un aumento de la desigualdad intraregional de los ingresos y, quizás, de una peor distribución general del ingreso.2/

---

1/ Pensando más detenidamente en la cuestión, sin embargo, es posible preguntarse si realmente tiene mucho sentido tal objetivo de equidad interregional. Este entrañaría, por ejemplo, que, si fuera posible trasladar sin costo alguno a los pobres, de las regiones relativamente pobres a las zonas relativamente ricas, esta política debería adoptarse, dado que da por resultado un aumento de la equidad regional, aunque no influya sobre la distribución general de los ingresos.

2/ No se justifica el optimismo manifestado por Ternent cuando dice que "las políticas destinadas a promover la descentralización también favorecerían a los grupos de más bajos ingresos (al menos en término medio, porque los niveles de ingresos y la desigualdad de los ingresos en las ciudades pequeñas son más bajos que los observados en las zonas metropolitanas)". (Ternent, 1976, pág. 180). Es muy posible que una estrategia encaminada a desarrollar nuevas industrias en una región atrasada concediendo incentivos a las inversiones termine ayudando a los grandes dueños del capital y de la tierra mucho más que a los asalariados o a quienes trabajan en los sectores informales, aunque al mismo tiempo reduzca las diferencias interregionales de ingresoe, en término medio.

/La viabilidad

La viabilidad administrativa constituye una limitación para el uso de los instrumentos de política. Por ejemplo, la descentralización administrativa, aunque quizás sea un instrumento admirable para la política regional, a menudo puede fracasar por los problemas prácticos que entraña su aplicación. Otro ejemplo es el uso de medidas físicas para limitar la migración rural-urbana; la mayoría de ellas han fracasado rotundamente a causa de las dificultades que plantea su administración eficaz.

En el caso de Colombia, la cuestión se ve complicada también por el considerable grado de autonomía de que gozan los "organismos descentralizados" nacionales, que concentran una parte abrumadora de la inversión del gobierno nacional, pero que no pueden integrarse fácilmente en una estrategia nacional de descentralización, puesto que, en parte, pueden perseguir objetivos no totalmente coincidentes con los del gobierno central.

En algunos casos, los problemas de viabilidad administrativa están vinculados con problemas de aceptabilidad política, como sucede con las medidas físicas para controlar las migraciones. Como ha quedado demostrado recientemente en Camboya, es posible limitar e incluso invertir el proceso de urbanización, pero sólo con medidas extremas de coerción física que, afortunadamente, no son aceptables desde un punto de vista político para la mayoría de los encargados de adoptar políticas. Otros aspectos de la meta de la aceptabilidad política son la preservación del equilibrio político regional, la unidad, nacional, etc., todos los cuales revisten considerable importancia en muchos PMA.

## B. Posibles estrategias espaciales

Ahora es posible evaluar distintas estrategias espaciales para Colombia sobre la base del diagnóstico del desarrollo espacial hecho previamente y teniendo en cuenta los objetivos de política examinados en los párrafos precedentes. Las normas y las metas que también

/determinan la

determinan la capacidad de absorción de las ciudades se considerarán factores dados, aunque sin duda constituyen una dimensión importante del problema de la política espacial.

1. "No hacer nada"

Este enfoque promovería una política de no injerencia en el crecimiento y la distribución de la población. Al mismo tiempo, este argumento se presenta con frecuencia junto con la idea de que las políticas deben concentrarse en los problemas intraurbanos; en otras palabras, que lo que se ha de hacer es tratar de aumentar la capacidad de absorción de las ciudades colombianas.1/

Los argumentos a favor de esta estrategia son: a) como la IP y la difusión ya se están produciendo, o están próximas a iniciarse, no es necesario adoptar ninguna clase de política activa de desconcentración; b) no está claro que las tendencias prevalecientes de la urbanización sean ineficientes; c) es muy difícil controlar el crecimiento de la población con medidas directas o indirectas; y d) la equidad puede promoverse más fácilmente con políticas intraurbanas, concentrándose en el problema de la absorción. Por el contrario, quienes son partidarios de una política activa de reencauzamiento regional del crecimiento demográfico en Colombia,2/ tienden a confiar menos en los indicios de IP y en la eficiencia de las tendencias prevalecientes de la polarización. Además, les preocupan la equidad interregional y el equilibrio político entre las "regiones centrales" y la "periferia" y confían más en la eficacia de los instrumentos de política encaminados a reencauzar el crecimiento demográfico.

---

1/ Esta es, en esencia, la propuesta de Conroy (1976) para Colombia y parece ser el curso preferido de acción para Beier et al. (1975), cuando se trata de países que están en una etapa de desarrollo parecida a la de Colombia.

2/ Véanse, por ejemplo, República de Colombia (1974) y Departamento Nacional de Planeación (1974).

/Con base

Con base en el enfoque analítico desarrollado en este trabajo, se podría añadir que los proponentes de la estrategia de la pasividad también tienden a olvidar el posible impacto que, sobre el ritmo del crecimiento demográfico, pueden tener las políticas destinadas a aumentar la capacidad de absorción de las ciudades. Además, incluso aunque las tendencias del crecimiento demográfico se consideren un factor inalterable y aunque se haga hincapié en el mejoramiento de la capacidad de absorción de las ciudades, hay que determinar cuáles serán las ciudades que se verán favorecidas con la asignación de recursos públicos y en qué medida. Por lo tanto, respecto de cada ciudad, hay que considerar su respectiva capacidad de absorción y la posibilidad de aumentarla, en relación con las presiones demográficas existentes.

2. Desalentar el crecimiento de las grandes ciudades

Esta estrategia fue un componente importante de la política espacial del gobierno colombiano entre 1974 y 1978.1/ Se basó en la idea de que los "cuatro grandes" departamentos y regiones estaban creciendo con demasiada rapidez y atraían un exceso de recursos y funciones económicas, sin poseer la necesaria capacidad de absorción. No se hizo distinción alguna entre Bogotá y las otras tres ciudades grandes, ni en lo relativo al diagnóstico del problema ni con respecto a las políticas recomendadas.

En lo referente a los objetivos, se tuvo en cuenta la eficiencia puesto que se sostuvo - sin fundamento empírico - que había deseconomías netas de aglomeración en las ciudades grandes y que, por consiguiente, había que limitar su crecimiento. Al elaborar la estrategia y los instrumentos conexos de política, al parecer, se prestó escasa atención al costo económico de medidas como la prohibición de nuevas inversiones extranjeras en las regiones metropolitanas de los "cuatro grandes" departamentos y a la eficacia de políticas como la concesión de condiciones crediticias preferenciales a quienes hicieran inversiones

1/ República de Colombia (1974) y Departamento Nacional de Planeación (1974).

/fuera de

fuera de los "cuatro grandes" departamentos. Por último, no se estudió a fondo la viabilidad de la descentralización administrativa propuesta.1/

3. Alentar el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio

Un complemento de la limitación del crecimiento de las cuatro ciudades más grandes es una estrategia encaminada a alentar activamente el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio. Hay que saben entonces qué ciudades, o qué tipos de ciudades, han de recibir apoyo especial.

En el programa espacial de las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978, se reconoció la necesidad de concentrar la atención en aquellas ciudades intermedias que ya tenían un alto grado potencial de desarrollo dinámico;2/ sin embargo, en la aplicación inicial de esta estrategia y en el diseño de los instrumentos de política, no parece haberse hecho esfuerzo alguno por elegir un grupo de ciudades de tamaño intermedio que tuvieran las mejores posibilidades en materia de crecimiento y absorción. En cambio, la estrategia abarcaba prácticamente a todas las ciudades de tamaño intermedio.3/

Este tipo de enfoque presenta dos clases de problemas.4/ En primer lugar, en vista de lo limitado de los recursos públicos, no se pueden suministrar incentivos suficientemente altos para la creación de empleos en todas las ciudades de tamaño intermedio para asegurar que en cada una de ellas se alcance el nivel que se requiere para que resulten atractivas en general para los inversionistas privados. Al no haber una efectiva creación de empleos, no es probable que esas

1/ Véase Conroy (1976), págs. 18 y siguientes, donde se examinan los instrumentos de política espacial aplicados por las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978. Obsérvese que la descripción hecha en el presente trabajo de las estrategias e instrumentos refleja las políticas aplicadas aproximadamente durante la primera mitad del mandato de esas autoridades.

2/ República de Colombia (1974), pág. 9.

3/ Véase, por ej., Departamento Nacional de Planeación (1974), págs. 24 y siguientes.

4/ Véase, por ej., Richardson (1977), pág. 59.

/ciudades atraigan

ciudades atraigan a una cantidad significativa de emigrantes adicionales, los cuales, en cambio, se siguen dirigiendo a las cuatro ciudades más grandes.

En segundo lugar, es necesario distinguir entre distintas ciudades de tamaño intermedio de acuerdo con su crecimiento demográfico real y en función de su capacidad de absorción. Es probable que el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción estén vinculados con el tamaño, la localización y las funciones de las ciudades correspondientes.1/ Por lo tanto, es necesario considerar a las distintas ciudades por separado si se quiere saber qué tipo de estrategia espacial es la adecuada para un determinado tipo de ciudad de tamaño intermedio.

Con base en el diagnóstico del desarrollo espacial de Colombia hecho antes en la sección III, es posible presentar una tipología de ciudades de tamaño intermedio y algunas opciones provisionales en materia de política espacial.

En primer término, están los actuales centros de crecimiento en algunas ciudades de tamaño intermedio, como Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Valledupar, Tuluá y Villavicencio. El problema de política espacial en estas ciudades es que, por un lado, ya están atrayendo inmigrantes en gran cantidad y, por lo tanto, cabe esperar que contrarresten la atracción de las cuatro ciudades más grandes. Por el otro lado, muchas de esas ciudades de tamaño intermedio ya se ven afectadas por graves problemas de ajuste, en el sentido de que su capacidad de absorción no se ha mantenido a la par de su crecimiento demográfico.2/ Por consiguiente, el principal objetivo de la política urbana en esas ciudades debe ser aumentar su capacidad de absorción

---

1/ Véase, por ejemplo, Richardson (1977) pág. 59.

2/ Un ejemplo especialmente notable es el de Buenaventura, el principal puerto colombiano en el Océano Pacífico, que ha crecido muy rápidamente en los últimos años pero que también hace frente a una escasez muy aguda de viviendas, servicios públicos y oportunidades de empleo

/mejorando la

mejorando la disponibilidad de servicios y de vivienda y fortaleciendo los mercados locales de trabajo,1/ pero sin crear al mismo tiempo incentivos considerables para la inmigración, dado que ésta podría superar los aumentos de la capacidad de absorción.

En segundo lugar, están las ciudades centrales rezagadas, es decir aquéllas que están ubicadas relativamente cerca de las ciudades más grandes pero que no participan de la expansión económica del país en general y del sector urbano en particular. Los ejemplos más claros son las ciudades del "Viejo Caldas" (Armenia, Manizales y Pereira). Se caracterizan por estar centralmente localizadas entre los tres grandes centros metropolitanos de Bogotá, Cali y Medellín y por tener comunicaciones excelentes con cada uno de ellos y una base industrial relativamente diversificada, pero lo que no tienen es el tamaño necesario para ofrecer economías de aglomeración a las actividades industriales.2/ Por ello, el desarrollo industrial de Colombia en general no ha beneficiado a esas ciudades y ha provocado su estancamiento. Al mismo tiempo, tienen una capacidad de absorción relativamente grande si se tienen en cuenta su infraestructura de vivienda y de servicios públicos 3/ y la importancia administrativa de sus gobiernos locales. Para estas ciudades, por lo tanto, la estrategia apropiada 4/ consistirá en aumentar sus posibilidades de crecimiento tratando de atraer nuevas

---

1/ Esto podría implicar, en especial, la ampliación de la base funcional de esas ciudades, dado que la mayoría de ellas están orientadas hacia actividades de apoyo a la agricultura o se caracterizan por sus actividades especiales, como la ciudad portuaria de Buenaventura.

2/ Departamento Nacional de Planeación (1974).

3/ Tercer Mundo (1974), págs. 67 y siguientes.

4/ Suponiendo que se quiera aplicar una estrategia general que favorezca el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio. Esto presupone que se ha llegado a la conclusión o que se ha partido del supuesto de que las ciudades más grandes, o por lo menos algunas de ellas, están creciendo con demasiada rapidez en relación con las de tamaño intermedio, que crecen lentamente.

/firmas a

firmas a la región. Así se incrementarían las oportunidades de empleo y se estimularía la inmigración. Relativamente menos atención habría que prestar al mejoramiento de la infraestructura urbana o al fortalecimiento de la administración local.

Por último, está el grupo de regiones y ciudades periféricas rezagadas, por ejemplo Pasto, Popayán y Quibdó, donde las perspectivas de crecimiento demográfico acelerado y de mejoramiento de la capacidad de absorción son extremadamente reducidas. Si la eficiencia es el objetivo de la política espacial, probablemente no sea adecuado tratar de encauzar recursos hacia esas zonas. La posibilidad que ofrecen de aliviar la presión demográfica en las regiones en más rápido crecimiento es muy limitada dado que no parece ser posible convertirlas en una localización atractiva para actividades industriales, comerciales o agrícolas con los instrumentos de política disponibles y a un costo razonable. En la medida en que el crecimiento demográfico actual y previsto de esas regiones y ciudades exceda su capacidad de absorción, quizás se desee aumentar esta última haciendo las inversiones necesarias en infraestructura y mejorando la estructura administrativa. Sin embargo, es probable que cualquier programa importante de esta naturaleza tenga que justificarse con consideraciones de equidad interregional o interpersonal o de equilibrio político y cohesión nacional.1/

En el cuadro 17 aparecen unos pocos indicadores del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción de algunas ciudades clasificadas según las tres categorías principales distinguidas en los párrafos precedentes. Esos indicadores se presentan exclusivamente con fines demostrativos y para suministrar cierto fundamento empírico al análisis que se acaba de hacer de las distintas estrategias para las ciudades de tamaño intermedio. Se basan en datos fácilmente accesibles y tendrían que ser actualizados, ampliados y perfeccionados, de acuerdo con el marco expuesto en la sección II, para que sirvieran de base al diseño de un programa concreto de desarrollo espacial.

---

1/ Véase, por ejemplo, el programa de desarrollo para Chocó (Departamento Nacional de Planeación, 1976), págs. 62 a 64, donde esos objetivos figuran explícitamente entre las metas principales de ese programa regional.

/Cuadro 17

Cuadro 18

COLOMBIA: INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y DE LA CAPACIDAD DE ABSORCION PARA LAS CUATRO CIUDADES MAS GRANDES

| Ciudad | Población (1973) | Crecimiento de la población (porcentaje) | | Indice de migración (1973) | Porcentaje de unidades de viviendas con servicios públicos insuficientes (1972) | Capacidad de organización de las autoridades locales |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1951-1964 | 1964-1971 | | | |
| Bogotá, D.E. | 2 719 | 7.0 | 5.3 | 64.8 | 13 | + |
| Medellín | 1 441 | 6.6 | 4.5 | 43.6 | 10 | + |
| Cali | 926 | 7.2 | 4.1 | 42.8 | 15 | + |
| Barranquilla | 725 | 4.4 | 3.4 | 42.4 | 70 | - |

/4. Alentar el

4. Alentar el desarrollo de ciudades grandes, excepto Bogotá

En el diagnóstico hecho antes del problema del desarrollo espacial en Colombia, se llegó a la conclusión de que hay una posibilidad evidente de que Bogotá siga creciendo con rapidez, no sólo en comparación con las ciudades de tamaño intermedio, sino también en comparación con las tres ciudades que le siguen por su población: Medellín, Cali y Barranquilla. Es posible que estas tres ciudades tengan en el futuro un destino igual al de las ciudades del "Viejo Caldas". Es necesario investigar más detenidamente las proyecciones demográficas y la probable localización de empresas para poder predecir con certeza tal evolución. De todos modos, a menos que se considere que este proceso es conveniente por motivos de eficiencia, equidad y conveniencia política - lo que es bastante improbable, en vista de la posición adoptada en el pasado por el gobierno colombiano - este tipo de desarrollo no se debe fomentar mediante la política espacial. Sin embargo, quizás esto sea precisamente lo que se ha logrado con la estrategia espacial aplicada por las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978. El intento de reducir el ritmo de crecimiento de las cuatro ciudades más grandes, combinado con un programa general destinado a ayudar a las ciudades de tamaño intermedio, probablemente haya tenido por principal resultado disminuir la inversión pública y privada en Medellín, Cali y Barranquilla, sin limitar en la misma medida el desarrollo de Bogotá ni acelerar el desarrollo de ninguna ciudad de tamaño intermedio.

Esta interpretación se basa en las siguientes consideraciones. En general, el gobierno central ha seguido adquiriendo importancia, ya que su participación en los ingresos y los gastos públicos es cada vez mayor 1/ y porque cada vez es más profunda la interrelación de las decisiones públicas y privadas. Es muy probable que esto haya realzado el valor que Bogotá representa para los inversionistas y que

1/ En parte, ello ha sido resultado de la reforma fiscal de 1974, del impacto que han seguido teniendo las reformas anteriores del régimen de participación en los ingresos fiscales y de las repercusiones para los ingresos fiscales del auge de la producción de café.

/haya afectado

haya afectado sobre todo a las competidoras principales de Bogotá, es decir, a las tres ciudades que le siguen en tamaño, cuyo desarrollo quizás se haya visto impedido por las políticas restrictivas aplicadas en materia de localización industrial y crédito. Al mismo tiempo, pocas son las pruebas disponibles de que el programa generalizado de apoyo al desarrollo de las ciudades secundarias haya tenido algún efecto considerable en esas ciudades, como grupo o individualmente, aunque es posible que algunos de los programas de orientación más concreta que se iniciaron hacia la terminación del mandato de las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978, como la prevista zona de libre comercio de Cartagena y los programas que ahora se están preparando para la región del "Viejo Caldas", puedan todavía ejercer influencia sobre el desarrollo a más largo plazo de esas regiones y ciudades.1/

Si se examina más de cerca el caso de las tres ciudades que siguen a Bogotá por su tamaño, se observa que difieren considerablemente entre sí en cuanto al crecimiento demográfico y la capacidad de absorción (cuadro 18). Cali es la ciudad cuyo crecimiento demográfico ha disminuido más entre los dos períodos intercensales, 1951-1964 y 1964-1973. Por el contrario, Barranquilla parece estar creciendo más lentamente que las otras ciudades. Además, Barranquilla se caracteriza por tener problemas extremos en materia de capacidad de absorción. En este sentido, se la puede denominar "el hombre enfermo del Atlántico" si se la compara con las demás ciudades grandes de Colombia. Cali y Medellín, en cambio, disponen de una infraestructura urbana relativamente buena y de autoridades locales eficientes.

---

1/ Puede considerarse que otros dos proyectos recientes de desarrollo urbano tienen principalmente por objeto resolver el problema de la mayor capacidad de absorción de una gran cantidad de ciudades de tamaño intermedio: el proyecto de desarrollo urbano del Banco Mundial, con el que se presta asistencia a 23 ciudades, y el proyecto del BID para Buenaventura.

/Cuadro 18

Cuadro 19

COLOMBIA: POLITICA ESPACIAL URBANA Y ESTRATEGIA EN FORMA DE MATRIZ a/

| Objetivo / Ciudad | Eficiencia | | Equidad interregional | Viabilidad administrativa | Equilibrio político |
|---|---|---|---|---|---|
| | Crecimiento demográfico | Capacidad de absorción | | | |
| Todas las ciudades | Apoyar el desarrollo rural | Ajustar las macropolíticas para aumentar la capacidad de absorción del sector urbano (políticas comerciales, crediticias, etc.) | | Problemas administrativos de ejecución de programas de desarrollo rural | Resistencia de quienes se benefician con las actuales políticas comerciales y crediticias |
| Bogotá | Desalentar nuevas inversiones. Fomentar la descentralización administrativa de los organismos del gobierno nacional | | | Dificultades para reencauzar las nuevas inversiones y descentralizar el gobierno nacional | Resistencia de los grupos industriales interesados en las oportunidades de inversión en Bogotá |
| Cali, Medellín | No desalentar las nuevas inversiones. Alentar la localización de organismos administrativos nacionales | Establecer jurisdicciones metropolitanas para las autoridades locales | | | Resistencia de las municipalidades a la creación de jurisdicciones metropolitanas |
| Barranquilla | Alentar las nuevas inversiones. Alentar la localización de organismos administrativos nacionales | Mejorar la capacidad de absorción (empleo, servicios públicos, organización local) | | Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional | |
| Ciudades de tamaño intermedio en rápido crecimiento | Alentar la diversificación industrial b/ | Fortalecer la capacidad de absorción cuando sea necesario (Buenaventura, Villavicencio) | | Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional | |
| Ciudades centrales rezagadas (por ej., Viejo Caldas) | Fomentar nuevas inversiones industriales en los ramos ya existentes de producción b/ | Fortalecer la capacidad de absorción, pero sólo en la medida en que haya deficiencias especialmente notables en la infraestructura | Alentar el desarrollo industrial para aumentar la equidad interregional | Dificultad de reencauzar la inversión industrial y mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional | El equilibrio político interregional puede exigir un apoyo más activo del gobierno nacional para estas ciudades |
| Ciudades periféricas rezagadas | | Fortalecer la capacidad de absorción, pero sólo en la medida en que haya deficiencias especialmente notables en la infraestructura | Fomentar la industria y la agricultura. Apoyar actividades para aumentar la equidad interregional | Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional | El equilibrio político interregional puede exigir un apoyo más activo del gobierno nacional para estas ciudades |

a/ En este cuadro se supone que una mayor polarización hacia Bogotá es ineficiente porque ya hay deseconomías netas de aglomeración.

b/ En esta recomendación se supone que la difusión industrial hacia estas ciudades es eficiente.

/Por lo

Por lo tanto, en lo relativo a la política espacial, las tres ciudades deben ser tratadas de forma diferente. En el caso de Medellín y Cali, desde una perspectiva nacional, es posible concentrarse en la cuestión del crecimiento demográfico y, por consiguiente, tratar de fomentar la localización de nuevas industrias allí, en lugar de en Bogotá, o por lo menos evitar la adopción de políticas que inclinen la balanza en favor de Bogotá. Probablemente, el problema de la capacidad de absorción pueda dejarse con cierta confianza en manos de las autoridades locales, las cuales, sin embargo, podrían ser fortalecidas mediante determinadas reformas administrativas, en particular la creación de jurisdicciones metropolitanas unificadas. Ello reduciría las dificultades de administración local con que se tropieza en la actualidad a causa de la fragmentación de las jurisdicciones.1/

En el caso de Barranquilla, debe considerarse seriamente el fortalecimiento de su capacidad de absorción, dado que no se puede tener la certeza de que, con sus propios medios, sea capaz de hacer frente a su actual tasa de crecimiento, para no hablar de su aumento, si lo que se desea es que contrarrestar el crecimiento de Bogotá.

## 5. Opciones en materia de política espacial: evaluación sintética

¿Cuál sería entonces la combinación más adecuada de medidas de política espacial para Colombia? Para responder esta pregunta es necesario explicitar los supuestos de los cuales se parte con respecto a los objetivos y el impacto de los instrumentos de política sobre el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción de las ciudades en la jerarquía urbana en Colombia.

En el cuadro 19 aparece, en forma de matriz, una posible estrategia para la política espacial en Colombia basada en el supuesto de que una

---

1/ En Bogotá, los problemas de este tipo se han evitado en el pasado anexando los municipios adyacentes, cuando la zona metropolitana creció excediendo significativamente los límites jurisdiccionales originales de la municipalidad de Bogotá. Sin duda, la condición especial de que goza Bogotá en su carácter de capital nacional ha sido un factor fundamental para facilitar tal solución.

/Cuadro 19

mayor concentración de la población y los recursos económicos en Bogotá daría por resultado una estructura urbana ineficiente, puesto que ya es una de las ciudades que más rápidamente crecen y quizás sea la más congestionada de Colombia.1/ Se supone asimismo que los instrumentos de política espacial son eficaces para encauzar las corrientes de inversiones públicas y privadas e, indirectamente, las corrientes migratorias hacia los lugares deseados. Por último, en el cuadro 19 se tienen explícitamente en cuenta los cuatros objetivos principales de política. El procedimiento seguido en este caso consiste en concentrarse, en primera instancia, en el objetivo de la eficiencia y luego en demostrar de qué manera puede ser necesario luego modificar o limitar la política espacial, cuando se consideran explícitamente los demás objetivos.2/

En la estrategia orientada hacia la eficiencia que aparece en el cuadro 19 se ponen de relieve la atenuación del ritmo de aumento de la población en Bogotá, la persistencia del crecimiento en Medellín y Cali y un mayor crecimiento en Barranquilla y en las ciudades centrales rezagadas, con un apoyo simultáneo al desarrollo rural, que reduciría la tasa global de crecimiento del sector urbano y aumentaría la capacidad de absorción del sector rural.3/ La capacidad de absorción de

---

1/ Sin embargo, hay que destacar que se trata simplemente de un supuesto. Si se tuviera el convencimiento de que las deseconomías de aglomeración superan a las economías de aglomeración, en la primera de las dos columnas que llevan el título "Eficiencia" presumiblemente sólo se prevería una estrategia consistente en "no hacer nada".

2/ En materia de equidad, en el cuadro 19 sólo se contempla la equidad interregional. El motivo para omitir las otras dos dimensiones de la equidad, a saber, la equidad en general y la intrarregional, es que, a un nivel tan general como el nivel a que se trabaja en el cuadro 19, es poco lo que se puede decir acerca de esos objetivos, ya que el impacto de las estrategias amplias propuestas no está claro. Esos objetivos desempeñarían un papel mucho más importante en el diseño más detallado de los programas de ejecución.

3/ Las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978 adoptaron explícitamente el desarrollo rural como componente de su programa de desarrollo espacial (República de Colombia, 1974).

/todo el

todo el sector urbano se podría aumentar ajustando las políticas no espaciales, como las políticas arancelaria y crediticia, que podrían fomentar un desarrollo con un uso más intenso de mano de obra en el sector urbano. Al margen de esto, puede esperarse que Bogotá ajuste su capacidad de absorción en forma espontánea sin ninguna medida nacional importante de orientación ni transferencias financieras nacionales, mientras que, para Medellín y Cali, quizás se necesiten medidas de aliento a nivel departamental y nacional para que las autoridades locales establezcan jurisdicciones metropolitanas en esas dos ciudades. Barranquilla y algunas de las ciudades de tamaño intermedio en rápido crecimiento necesitan urgente ayuda para desarrollar su capacidad de absorción. En cambio, las ciudades centrales y periféricas rezagadas deben recibir apoyo de otras zonas sólo en la medida en que tengan deficiencias particularmente agudas de infraestructura urbana.

Este programa orientado hacia la eficiencia tendría que ser modificado de acuerdo con la importancia que se asignara a otros objetivos y limitaciones. En lo que se refiere a los objetivos de equidad interregional, quizás se quiera brindar mayor apoyo al desarrollo de las ciudades rezagadas. La viabilidad administrativa puede limitar considerablemente la eficacia de los programas de desarrollo rural, de los controles de la inversión local y de todo programa encaminado a aumentar la capacidad de absorción de Barranquilla y las ciudades de tamaño intermedio, a menos que se recurra a transferencias financieras del gobierno nacional a las autoridades locales o a medidas directas del gobierno nacional. Estos dos cursos de acción, probablemente, tropezarán con dificultades presupuestarias a nivel del gobierno nacional y el segundo de ellos no es compatible con la descentralización administrativa.

Por último, en lo que se refiere a las limitaciones y los objetivos políticos, la estrategia orientada hacia la eficiencia probablemente provocará la resistencia de los grupos de intereses que se benefician con las actuales políticas comerciales y crediticias y con el crecimiento incontrolado de Bogotá. La creación de jurisdicciones metropolitanas en Medellín y Cali puede merecer la oposición de las

/municipalidades actuales

municipalidades actuales, que pueden temer perder independencia. Además, el descuido bienintencionado de las regiones rezagadas que se sugiere acá como parte de una estrategia espacial eficiente es incompatible con los objetivos políticos del crecimiento interregional equilibrado y la cohesión nacional.

No puede haber duda alguna de que la estrategia en forma de matriz que figura en el cuadro 19 es sólo el marco más sencillo posible para una política espacial en Colombia. Es mucho el trabajo que queda por hacer para convertirlo en una herramienta eficaz de planificación espacial para el país. A continuación se indican los principales aspectos que deben ser perfeccionados.

a) En el modelo habría que incorporar a toda la jerarquía urbana de Colombia. Por ahora, sólo comprende determinadas ciudades y determinados tipos de ciudades.

b) Habría que considerar más explícitamente el elemento rural de la política regional. El cuadro 19, y en realidad casi todo el examen hecho en este trabajo, se refieren esencialmente al sector urbano.

c) Es necesario investigar más detenidamente la relación entre el crecimiento de la población y la capacidad de absorción, por un lado, y los diversos instrumentos de política, por el otro, a fin de determinar el sentido, la magnitud y el momento en que se dejará sentir la influencia de un determinado instrumento, así como el costo de los recursos económicos sacrificados como resultado de su empleo. En este trabajo no se ha prestado mucha atención a esta cuestión por falta de tiempo y de datos seguros. Sin embargo, no hay duda de que ésta es una de las esferas del análisis espacial que exige detenida atención en las investigaciones primarias.

d) Lo más difícil es saber si el supuesto básico adoptado en el cuadro 19 es en realidad correcto; ese supuesto es que las actuales tendencias del desarrollo espacial en Colombia y, en particular, la contínua polarización de los recursos hacia Bogotá, son ineficientes. Sin embargo, no hay muchos motivos para confiar en que alguna vez se pueda responder satisfactoriamente esta pregunta.

/En última

En última instancia, sólo un modelo cuantitativo completo del desarrollo espacial de Colombia permitirá responder la pregunta "¿Cuál es la estrategia espacial óptima?" Sin embargo, para construir un modelo de ese tipo se necesitarán mucho tiempo y muchos trabajos, como lo demuestra la experiencia adquirida en otros casos. Mientras tanto, hay que adoptar decisiones de política espacial. El presente trabajo ofrece un marco conceptual para combinar los conocimientos fragmentarios ahora disponibles sobre las pautas de desarrollo espacial, los instrumentos de política y los objetivos, y puede ayudar a elaborar un criterio estructurado para enfocar el problema del desarrollo espacial.

BIBLIOGRAFIA

Armenta de la Peña, Rodrigo, Bernardo Márquez Bedoya y Gladys Arango Medina, 1976, "Análisis general de la estructura arancelaria colombiana vigente en febrero de 1975", Revista de Planeación y Desarrollo, 8 (1), 7-42.

Beier, George, Anthony Churchill, Michael Cohen y Bertrand Renaud, 1975, "The Task Ahead for the Cities of the Developing Countries", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, Nº 209, Banco Mundial, Washington, D.C.

Bird, Richard M., 1975, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Developing Country: The Case of Cali, Colombia", Banco Mundial, Washington, D.C.

Conroy, Michael E., 1976, "Urbanization, Internal Migration and Spatial Policy in Colombia", Informe Nº 1154-CO, Banco Mundial, Washington, D.C.

Departamento Nacional de Planeación, 1974, "Bases preliminares para una política de descentralización industrial", Revista de Planeación y Desarrollo, 6 (3), 9-90.

Departamento Nacional de Planeación, 1976, "Plan Chocó: una estrategia para el desarrollo regional", Revista de Planeación y Desarrollo, 8 (1), 57-89.

Departamento Nacional de Planeación, 1977, "Desigualdad departamental en Colombia, 1950-1975", documento DNP-UDRU-DER-32, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, 1978, "Migraciones internas en Colombia: 1973", documento DNP-UDRU-DER-Asesoría en población-45, Bogotá.

González, César A. y Luis Bernardo Florez E., 1976, "Industria y desarrollo urbano en Colombia", Revista de Planeación y Desarrollo, 8 (2), 151-190.

Linn, Johannes F., 1976, "The Distributive Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, Nº 235, Banco Mundial, Washington, D.C.

Norton, Roger Dale, 1971, "A Linear Programming Study of Regional Investment Allocation", tesis doctoral inédita, John Hopkins University, Baltimore, Maryland.

Ospina Sardi, Jorge, 1978, "Las finanzas del Gobierno Nacional: 1964-1976", Coyuntura Económica, págs. 109 a 132.

Renaud, Bertrand, 1977a, "Economic Structure, Growth and Urbanization in Korea", Conferencia multidisciplinaria sobre la industrialización en Corea del Sur, Honolulú, Hawai, versión revisada.

Renaud, Bertrand, 1977b, "Economic Fluctuations and Speed of Urbanization: A Case Study of Korea, 1955-1975", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, Nº 270, Banco Mundial, Washington, D.C.

República de Colombia, 1974, "Para cerrar la brecha: política de desarrollo regional y urbano - Plan de desarrollo social, económico y regional: 1975-1978", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

República de Colombia, 1977, "Cuentas regionales de Colombia, 1960-1975", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

Richardson, Harry W., 1977, "City Size and National Spatial Strategies in Developing Countries", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, Nº 252, Banco Mundial, Washington, D.C.

Rocha, Germán y Henry Arboleda, 1978, "Política industrial y distribución territorial de la población", en Estrategias de desarrollo y políticas de distribución espacial de la población en Colombia, comp. por R. Cardona G., J. Vallejo M., E. Pradilla C., G. Rocha y H. Arboleda, Corporación Centro-regional de Población, Bogotá.

Tercer Mundo, 1974, Financiamiento del desarrollo urbano, Biblioteca ANIF de Economía, Bogotá.

Ternent, J. Anthony, 1976, "Urban Concentration and Dispersal: Urban Policies in Latin America", en Development Planning and Spatial Structure, comp. por Alan Gilbert, John Wiley and Sons, Londres.

Thoss, Rainer, 1974, "Resolving Goal Conflicts in Regional Policy by Recursive Linear Programming", Papers in the Regional Science Association, 33, 59-76.

Towroe, Peter M., 1976, "Alternative Policies for Employment Decentralization from Large Metropolitan Areas in Less Developed Countries", manuscrito inédito.

Yap, Lorene Y., 1975, "Internal Migration in Less Developed Countries: A Survey of the Literature", Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, Nº 215, Banco Mundial, Washington, D.C.

# BASES, CARACTERISTICAS Y CONTRADICCIONES DE LA PRESENTE ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL-URBANO EN MEXICO *

Allan Lavell
Luis Unikel

* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# BASES, CARACTERISTICAS Y CONTRADICCIONES DE LA PRESENTE ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL-URBANO EN MEXICO

## A. INTRODUCCION

El presente trabajo propone analizar el sistema de planificación y la estrategia de desarrollo urbano-regional vigentes en México.1/ La importancia que para el desarrollo urbano-regional tiene en el período 1977-1979, correspondiente a los primeros años de la administración gubernamental del Presidente José López Portillo, reside fundamentalmente en dos puntos que confieren al período la categoría de "punto de inflexión". En primer lugar, la formalización, por primera vez en el país de un sistema nacional de planificación urbana que, por una parte, comprende aspectos de naturaleza interurbana e intraurbana y que, por la otra, abarca diversos niveles territoriales de desarrollo (nacional, regional, estatal, metropolitana, etc.). En segundo lugar, durante este período el sector público ha dado cuerpo formal a una visión normativa del "México urbano" hasta el año 2000, así como de las estrategias de desarrollo urbano a seguir.

De acuerdo con la temática de este Seminario, buscaremos dilucidar, en particular, la relación que guarda la política urbano-regional con el modelo de desarrollo nacional; las bases teóricas que sostienen la estrategia adoptada; los problemas de administración e instrumentación de la estrategia; y los resultados probables de los esfuerzos emprendidos.

Ahora bien, aún cuando nuestro interés principal se concentra en el período más reciente de la historia de México, un entendimiento cabal del mismo requiere de un esfuerzo preliminar que ubique la experiencia reciente como parte de un proceso evolutivo cuyos antecedentes más inmediatos se encuentran en el período 1970-1976, pero cuyas raíces explicativas fundamentales tienen que encontrarse en el largo período que va desde 1940 hasta 1970. En vista de estas consideraciones en la primera parte de nuestro trabajo analizamos los rasgos más característicos de la experiencia histórica de México en el campo del desarrollo urbano-regional, buscando destacar aquellos

/puntos de

puntos de interés para el presente seminario, así como la articulación de los períodos históricos bajo consideración, para después pasar a una consideración detallada de la situación actual. El análisis del período 1940-1976, comprende un resumen de lo escrito por los autores de este trabajo, con Pedro Pírez, en una serie de estudios previos sobre el tema (ver Labell, Pírez y Unikel, 1978a y 1978b; en prensa).

## B. ANTECEDENTES HISTORICOS 1940-1976

Con el fin de facilitar el análisis dividimos este largo período en dos partes: 1940-1970 y 1970-1976. Estos períodos se caracterizan, como analizamos en seguida, por las notables diferencias que existen en la orientación del modelo de desarrollo nacional y en la importancia particular que se concede a la política de desarrollo regional. Sin embargo, forman una continuidad histórica en que los cambios sufridos después de 1970 se explican predominantemente en términos de los resultados negativos de la experiencia de desarrollo sufrido durante el período anterior.

### 1. El período 1940-1970: sustitución de importaciones y "desarrollo estabilizador"

Los rasgos sectoriales más característicos del modelo de desarrollo seguido en el país durante los años 1940-1970, fueron los siguientes: a) el énfasis concedido al proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y el desarrollo de un sector agrícola subordinado a los intereses de aquél, tanto en el caso de la industria como la agricultura, el proceso de desarrollo se caracterizó por la concentración del capital que determinó la formación de una facción monopólica (nacional y transnacional), progresivamente dominante a nivel económico (Cinta, 1974; Montes de Oca, 1977). El modelo implementado buscaba mantener una alta tasa de crecimiento de la economía en su conjunto frente a una creciente desigualdad en la distribución de los beneficios entre las distintas clases sociales (Cordera, 1971;

/Buenos, 1977);

Bueno, 1977); b) la importancia de la acción estatal que favoreció los intereses del capital a través de la política de inversiones en infraestructura básica y política fiscal y subsidiaria, la ausencia de una política social (empleo, ingresos, etc.), que fuera más allá de las necesidades de la acumulación capitalista, y de su capacidad de mantener un "equilibrio" dentro de las fuerzas sociales que garantizaba una tranquilidad social y política durante gran parte del período.

En relación a la "política regional" del Estado, no parece, a nivel de la política pública, una formulación coherente de las desigualdades regionales del desarrollo, pese a la contínua concentración territorial de la economía. De hecho, en gran parte, la estrategia regional de desarrollo es de naturaleza implícita, llevada a cabo a través de acciones orientadas a garantizar la eficiencia sectorial del desarrollo y para cuyos fines la concentración espacial pareciera ser la solución más eficaz. Así, la inversión pública federal se concentraba notoriamente por una parte, en las tres metrópolis existentes (predominantemente la zona metropolitana de la ciudad de México), garantizando así, las condiciones generales de la producción para la industria y favoreciendo, particularmente la facción monopólica de la misma; y por otra parte, en un número reducido de zonas de agricultura comercial en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Guanajuato, donde se garantizaban los más altos rendimientos; condición necesaria para facilitar el proceso de industrialización a nivel nacional. Esta política de concentración de la inversión en búsqueda de favorecer las grandes metrópolis en particular, se vió complementada por la política de subsidio a los precios de productos de consumo básico, energéticos y transporte en estos centros.

A pesar de la ausencia de una política y estrategia explícita se dieron una serie de acciones estatales consideradas de "desarrollo regional" por haber sido orientadas hacia zonas del país que se

/encontraban fuera

encontraban fuera de las de alta concentración económica y demográfica. Según nuestra opinión, estas acciones no tuvieron en cuenta a los verdaderos intereses regionales (desarrollo autónomo y sostenido, bienestar social de las poblaciones locales, etc.). No se consideraron esos intereses ya que no se trató de sustituir el patrón de evolución regional imperante sino, principalmente, de volverlo más funcional integrándolo menos contradictoriamente a las necesidades de la acumulación a escala nacional.

En el caso de los programas de Cuencas hidrológicas, que fueron los únicos intentos importantes sistematizados para desarrollar regiones alejadas de la mesa central, se ha notado que su impacto se orientó en lo fundamental fuera del área de las Cuencas, ya que "buena parte del beneficio de la producción agrícola se dirigió, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país" (Barkin 1972, p. 162); y la energía eléctrica allí producida se destinó básicamente al consumo en las zonas urbano-industriales (Barkin y King, 1970, p. 104). Por otra parte, la creación de ciudades y parques industriales y los sistemas de incentivos fiscales que se ofrecían a la industria que se estableciera en provincia, fracasaron rotundamente o, peor todavía, fomentaron mayores niveles de concentración (unikel, 1976; Lavell, 1975). Finalmente, el Programa Nacional Fronterizo, establecido en 1961 para ayudar al mejoramiento urbano de las ciudades de la frontera norte, y más tarde ampliado para atraer la industria maquiladora norteamericana, habría tenido una racionalidad geopolítica más que de desarrollo regional (Unikel, 1976).

En general, se concluye que la "estrategia" de desarrollo regional seguía un modelo de acciones, orientado hacia "la planificación de regiones específicas o, como se llama corrientemente, la planificación intrarregional" (Boisier, 1979, p. 3), y guardaba, por otro lado, una relación estricta y no contradictoria con el logro de los objetivos de la acumulación capitalista que dominaban el

/modelo de

modelo de desarrollo nacional durante el período. Por otra parte, la "teoría" que sustentaba las acciones concretas, era una teoría importada de los países centrales sin modificación de acuerdo a la realidad social del país en el que se pretendía aplicar (Cuencas hidrológicas modeladas sobre la base de la experiencia de la TVA en los Estados Unidos; y ciudades nuevas, parques industriales e incentivos fiscales que seguían el modelo empleado en la Gran Bretaña). En lo que se refiere a la implementación de las acciones, no existía la necesidad de un sistema de planificación regional dado que su instrumentación correspondía a agencias sectoriales existentes (Recursos Hidráulicos, Hacienda y Patrimonio Nacional).

2. El período 1970-1976: El desarrollo compartido

Las características del modelo de desarrollo seguido desde los años cuarentas generaron una larga serie de contradicciones económicas y sociales que tuvieron como resultado el desequilibrio del sistema económico y un deterioro en el sistema de dominación política. El desequilibrio económico se caracterizó en términos generales, por un desequilibrio creciente de la balanza comercial y de pagos; por el deterioro financiero del Estado; por un estrechamiento del mercado interno - como consecuencia de una cada vez más desigual distribución del ingreso y la imposibilidad de crear nuevos empleos para la creciente masa de desocupados; por una estructura industrial ineficiente y por una producción agrícola que sufrió una importante reducción en sus tasas de crecimiento, especialmente de alimentos, creando así la necesidad de importar volúmenes crecientes de productos y agudizando, de esta manera, el problema de la balanza de pagos. El conjunto de estos factores, por un lado, puso en peligro la continuidad del proceso sustitutivo de importaciones, base de la estrategia de desarrollo seguido, y, por el otro, por sus efectos negativos sobre un conjunto amplio de sectores sociales, contribuyó a la disminución de la legitimidad del sistema político durante los últimos años de la década del sesenta.

/Para enfrentar

Para enfrentar los problemas que presentaba la sociedad mexicana, se propuso oficialmente la llamada "estrategia de desarrollo compartido". En la formulación de la nueva estrategia nacional llegan a dominar objetivos tan diversos como crecimiento económico con redistribución del ingreso, aumento del empleo, elevación del nivel de vida de la población, reducción de la dependencia externa, mayor aprovechamiento de los recursos naturales y aumento en el comercio exterior del país (Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971; Bueno, 1977). Dado que buena parte de los problemas que, según se decía, se trataba de resolver, se manifestaban de manera destacada tanto a nivel urbano como regional, se dió gran importancia a la necesidad de fomentar un desarrollo territorialmente más equilibrado.

Desde este punto de vista, un análisis de las afirmaciones de Luis Echeverría Alvarez realizadas antes de asumir la presidencia para el período 1970-1976, es suficiente para observar la "emergencia" de lo regional como uno de los problemas fundamentales que debía atender el gobierno. Su discurso político sobre el desarrollo regional contenía tres elementos importantes: primero redistribución del ingreso en favor de la población localizada en las regiones más pobres, fundamentalmente el sector campesino, por medio de la modernización del campo y la creación de nuevos empleos a través de la industrialización in situ de productos agrícolas. Así, se ampliaría el mercado interno logrando a la vez una mayor "justicia social"; segundo, apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas a través de la colonización de zonas con baja densidad poblacional, particularmente en el sur del país, tratando de aprovechar mejor los recursos naturales y de responder a las necesidades de la creciente población campesina sin tierra; tercero, descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades por medio de la creación de "polos de desarrollo" en provincia, con el fin de aliviar los problemas crecientes de las metrópolis existentes, (subempleo, contaminación, altos costos de la infraestructura, etc.) y de ofrecer

/nuevas oportunidades

nuevas oportunidades de trabajo para mejorar el nivel de vida en las zonas pobres y desviar la población rural migrante hacia otros centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas.

En suma, se llegó a proponer una estrategia regional comprensiva que atacara tanto los problemas rurales como urbanos y que incluyera, a nivel del discurso política, una racionalidad "eficientista" y de "equidad social".

Para instrumentar la estrategia se llegó durante los primeros tres años del sexenio, a poner en funcionamiento un número importante de programas de acción directa a nivel nacional-territorial y regional. Entre estos destacaron:

A nivel rural: El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, coordinado por la Secretaría de la Presidencia y fundamentado sobre la delimitación de más de 100 microregiones homogéneas en todo el país. El programa se contempla como de desarrollo rural integral, buscando aumentar la producción agropecuaria, diversificar fuentes de empleo, reorganizar y dinamizar el desarrollo de centros de población e infraestructura social y arraigar la población en sus lugares de origen. El Plan Nacional de nuevos Centros de Población Ejidal, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pretendía abrir al cultivo nuevas tierras agrícolas en el sureste del país, dotando de tierra a campesinos carentes de la misma.

A nivel urbano-industrial: El programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales, responsabilidad mancomunada de la Secretaría de Obras Públicas y Nacional Financiera. Hasta 1976 se habían construido 20 ciudades industriales con el objetivo de disminuir las disparidades regionales; fortalecer nuevos "polos de desarrollo" para atraer población y contribuir a la creación de empleo y al mejor ordenamiento del territorio.

Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas, Las Truchas. Este proyecto pretendía construir una ciudad nueva en base en una gran planta siderúrgica con el objetivo regional de lograr una descentralización

/económica y

económica y demográfica a nivel nacional, y fomentar la integración y desarrollo de su región circundante.

Los decretos de descentralización industrial del 23 de noviembre de 1971 y el 20 de julio de 1972, a través de los cuales se establecieron zonas preferenciales de desarrollo industrial en los cuales se ofrecieron estímulos, ayudas y facilidades a la localización industrial.

Los instrumentos arriba mencionados se caracterizaron por ser administrados por agencias sectoriales del gobierno federal y por la ausencia de un sistema de planificación regional que ayudara en su coordinación. En vista de ésto, durante los últimos tres años del sexenio los esfuerzos del gobierno se dedicaron a establecer las bases de un sistema de esta naturaleza cuyos componentes principales eran: a) los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico (COPRODES) que se crearon en todos los estados de la República integrados por representantes de los intereses estatales y de las agencias sectoriales del gobierno federal, y con el objetivo de preparar planes de desarrollo estatal; b) la Dirección General de Desarrollo Regional (1974), de la Secretaría de la Presidencia que se creó para apoyar técnicamente a los COPRODES; c) la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975), integrada por los Subsecretarios de todos los ministerios del gobierno y los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, presidida por el Secretario de la Presidencia. Tenía como función básica elaborar planes de desarrollo para regiones que comprendieron dos o más entidades federativas. Para ello elaboró y publicó una regionalización del país, la primera existente con carácter oficial en que se identificaban nueve regiones, cada una de las cuales estaba formada de dos o más entidades federativas. Una de ellas, la del Centro, está subdidivida en dos, la del área metropolitana de la ciudad de México y la parte restante. De esta forma se pretendió darle dimensión espacial a los lineamientos sectoriales de programación

/del gobierno

del gobierno federal, y coordinar las inversiones públicas federales entre sí y con las estatales, de tal modo que las acciones de los CORPRODES fueran congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional.

En pocas palabras, el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Presidencia, buscó crear una serie de mecanismos de coordinación a los niveles nacional, regional y estatal para darle congruencia a las decisiones que tomaron organismos de gobierno que actuaron a dichos niveles.

Dentro de las medidas legislativas que en materia urbano-regional se tomaron durante el sexenio, destaca por su significado, la promulgación en mayo de 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos, para lo cual hubo necesidad de modificar previamente tres importantes artículos de la Constitución de la República. La ley tiene por objeto establecer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio y establecer las bases para la planeación del desarrollo de los centros de población, estableciendo la necesidad de preparar palnes de desarrollo urbano a nivel nacional, estatal y municipal y para las llamadas "zonas concurbadas".

La evaluación de los resultados de la política regional durante el período no resulta ser una tarea fácil. Lo reciente del período y la relativa ausencia de investigación empírica sobre el tema, impide llegar a conclusiones definitivas en cuanto al impacto de las medidas tomadas. Sin embargo, a nivel global, los pocos datos disponibles en este momento indican claramente que los procesos de concentración espacial de la industria y de la población siguieron ininterrumpidos durante el período y, hasta es posible que se hayan acentuado los problemas del desempleo y de la distribución del ingreso en las zonas urbanas y rurales, así como su impacto negativo sobre la población marginada. Como ilustración, se observa que entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron su participación en el número de establecimientos industriales, del 32.2% al 34.9%;

/en la

en la población económicamente activa industrial del 45.6% al 46.7% y en la producción manufacturera del 50.6% al 52.1% (Unikel y De la Peña, 1976). La población de la ZMCM, por su lado, probablemente aumentó a tasas de 5.5% al año durante el lustro lo cual significaría que, de una población de 8.8 millones de habitantes haya aumentado, estimativamente a 11.5 millones en 1975 (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.

A pesar de la inexistencia de análisis pormenorizados de los instrumentos particulares, es posible señalar algunos de los problemas más destacados que impidieron la efectividad de los mismos. Un número importante de éstos se derivan directamente de la función que se le concedió a la política regional y de las contradicciones sociales que implicaba.

Así, según nuestra interpretación, la importancia que se le concedió a la política urbana-regional en 1970, como parte de la política global del Estado mexicano, surge como una respuesta a la coyuntura crítica que el país sufre en los últimos años de los sesenta en lo económico, social y político. En particular, y a diferencia de las políticas sectoriales que sigue el gobierno, la política urbano-regional, parece haber ofrecido un marco de referencia integrador, a través del cual se podría abarcar, bajo un solo lema, un número elevado de las contradicciones emanadas del modelo de desarrollo anterior. Se buscaba beneficiar así, a una gama amplia de actores sociales que habían sufrido los efectos del deterioro acelerado del modelo de desarrollo y que tendrían que encontrar una respuesta satisfactoria en uno nuevo, de tal manera que se recuperara el nivel de legitimidad política, y también las relaciones sociales que habían facilitado el "modelo de desarrollo estabilizador" (campesinado de subsistencia, 'marginados' urbanos, los empresarios de la industria pequeña y mediana nacional, las burguesías estatales, etc.).

/En adición

En adición a los factores ya mencionados, la necesidad de la descentralización espacial del desarrollo económico residiría en otros dos puntos: a) la creciente "marginalidad social", particularmente en las grandes metrópolis - producto de la incapacidad del sistema productivo de generar empleo suficiente - representaría un creciente potencial de conflicto social y de pérdida de legitimidad política; b) el contínuo crecimiento de las grandes ciudades provocaría un aumento notorio en los costos de infraestructura y ello tendría como consecuencia el que se acentuara el déficit financiero del Estado, ya crítico en 1970. El resultado negativo sería doble; por un lado, el Estado reduciría aún más su autonomía relativa frente a los intereses de los grupos económicos nacionales e internacionales dominantes y, por otro lado, se vería incapacitado de proveer a los sectores mayoritarios, condiciones mínimas de subsistencia, situación que serviría para agudizar todavía más los conflictos sociales urbanos.

Ahora bien, una caracterización de la política urbano-regional no puede respaldarse solamente en el contenido explícito y la acción directa del gobierno, sino que debería de incluir una consideración de lo no dicho y de lo no hecho, para poder entender cabalmente su contenido real y sus limitaciones objetivas y estructurales. En este sentido, es claro que aún cuando a nivel político era importante que se lograra una descentralización espacial de la economía, a nivel de los grupos económicos dominantes este objetivo no encontró la aprobación necesaria para hacerse efectivo. En lo que se refiere a la descentralización industrial, esta situación se reflejó en la contínua ausencia de controles sobre la localización industrial en las zonas metropolitanas, el contínuo subsidio a las industrias allí ubicadas (al no tener que pagar los costos sociales que generan) y en la centralización del gasto público, manteniendo así el rápido crecimiento de las zonas industriales tradicionales en beneficio de la acumulación del capital en el sector industrial. Bajo estas circunstancias, eran pocas las esperanzas de que los programas de

/ciudades industriales

ciudades industriales y de incentivos fiscales tuvieran impacto real en la localización industrial. Por el lado de los instrumentos de desarrollo rural parecería ser que el objetivo de arraigar a la población en el campo fracasó frente a los intereses de la penetración capitalista en el agro mexicano, en búsqueda de los mayores niveles de productividad.

Finalmente, en este análisis breve del período, es importante destacar que, mientras durante los tres primeros años del sexenio las medidas regionales e intraurbanas tuvieron igual peso, es notorio como entre 1973 y 1976, el desarrollo regional pierde importancia relativa y se acreciente la del desarrollo urbano, particularmente a nivel intraurbano. Este hecho se manifiesta más claramente en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y, en el cambio que sufre la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, al convertirse en Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional. Esta Ley, aún cuando introduce el concepto del desarrollo regional, hace escasa y débil referencia a los problemas de la población rural. Asímismo, son mucho más tenues los planteamientos hechos sobre el desarrollo territorial del sistema de ciudades que aquellos relativos al desarrollo y planeación intraurbanos, destacando los conceptos relativos a usos, destinos, reservas y previsiones del suelo urbano (Rébora, 1978).

Este cambio de énfasis de lo regional a lo urbano, lo explican algunos observadores en la importancia que el gobierno le concedió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat) que tuvo lugar en Vancouver en 1976, como "plataforma" para realizar las aspiraciones "tercer mundistas" y la búsqueda de la Secretaría General de la ONU por el Lic. Echeverría. Sin embargo, aún cuando no se puede negar que este razonamiento pudiera tener alguna validez no se cree que fuera la motivación más significativa.

/Se cree

Se cree más bien, que el cambio de énfasis hacia lo urbano después de 1973, es un reflejo de la creciente aceptación por parte del gobierno de que el desarrollo futuro del país, tanto en lo relativo a la producción como a la población en general, tendría como marco espacial principal, a las ciudades. El desarrollo regional integral (urbano-rural) pierde vigencia, en la medida que no hay "problema" en el campo más allá de la manera en que se fomentaría la agricultura capitalista en detrimento de los pobladores rurales. El problema para el futuro sería, básicamente: cómo organizar las ciudades regional e internamente para garantizar su mayor eficiencia a los distintos sectores económicos (principalmente la industria) y para poder reducir las inevitables tensiones sociales que aparecerán en las ciudades ante la multiplicación de pobladores "marginales" (resultado de la creciente migración rural-urbana), y fomentados por quienes poseen y especulan con el espacio urbano. Es pues, a escala intra-urbana en la que se pensó que se presentarían los problemas más graves, frente a la imposibilidad de lograr una descentralización real del crecimiento urbano.

## C. EL PERIODO 1977-1979 Y PERSPECTIVAS FUTURAS 2/

### 1. El sistema de planificación urbana, el contenido de los planes y los instrumentos de acción directa

a) Organización de la planificación. La Ley General de Población (1973) y, de manera más explícita, la Ley General de Asentamientos Humanos, preveen el establecimiento de un sistema de planificación urbana que intenta compatibilizar el desarrollo de las ciudades con el modelo de desarrollo nacional vigente. Más específicamente, en la Ley General de Asentamientos Humanos, se estipuló la necesidad de guiar el desarrollo urbano a través de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Planes para Zonas conurbadas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Durante

/los primeros

los primeros dos años y medio del presente sexenio se ha avanzado notablemente en la concreción de lo previsto en la legislación urbana, destacando los eventos que se comentan en seguida.

A finales de 1976 y de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se efectuó una reforma administrativa basada en la reagrupación de las funciones del sector público federal en las Secretarías y Departamentos de Estado existentes, y en la creación de algunas nuevas secretarías, bajo la categoría de "cabezas de sector". De esta manera se creó una nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que constituye el eje central del sistema de planificación urbana nacional y cuyas funciones incluyen las de: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo. En otros términos, las funciones de SAHOP comprenden tanto el nivel interurbano (ordenamiento del territorio) como el intraurbano (el ordenamiento del crecimiento físico de los centros de población).3/

De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, la SAHOP presentó en mayo de 1978 un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Este fue aprobado por decreto presidencial ese mes, constituyéndose así en el marco legal que norma las acciones del sector público sobre los asentamientos humanos del país. Para ejecutar el Plan, a la SAHOP le corresponde coordinar la ejecución y cumplimiento de éste, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), llevar a cabo la promoción del Plan. El papel asignado a la SPP resulta lógico, dadas sus funciones legales de la coordinación, compatibilización y control del gasto público, así como de la formulación de los planes de desarrollo nacional, regional y estatal.

A nivel federal se creó una Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la cual reemplazó a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional creada a fines del sexenio pasado. Está integrada por

/representantes de

representantes de un número considerable de las Secretarías y Departamentos de Estado y coordinada por el Director del Ordenamiento Territorial, de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. La Comisión debe garantizar la coherencia intersectorial de las acciones propuestas a nivel urbano y proponer los lineamientos de política, prioridades y restricciones que, en materia de asentamientos humanos sea conveniente incorporar en la formulación (o revisión) del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

A nivel subnacional existen cuatro niveles de planificación urbana debidamente jerarquizados, que deben funcionar de manera coordinada e integrada con el nivel federal. Cada uno de los estados del país tiene la responsabilidad de elaborar y legislar un Plan Estatal de Desarrollo Urbano,4/ que tome en cuenta las directrices del PNDU, recibiendo para ello, la asesoría de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y de los Comités Pormotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados (COPRODES). A nivel municipal se prevee la preparación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales, de hecho, son, en algunos casos, planes de centros de población.5/ En el caso del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente (1976), requiere de la preparación de un Plan Director de Desarrollo Urbano y de Planes parciales que normen las acciones que se proponen a este nivel.6/

Por último, se han creado seis Comisiones de Conurbación (Zona Centro, la Desembocadura del Río Pánuco y la Huasterrero, del Río Ameca, de Manzanillo y de La Laguna), para poner líneas de acción e integrar planes de desarrollo para aquellas zonas del país en que existe una clara tendencia hacia la unión física de dos o más centros de población ubicados en dos o más estados vecinos y que requieren de una acción coordinada de los gobiernos de dichos estados, los municipios y el gobierno federal.

De acuerdo con la Ley General de Población (1973) se concede al Consejo Nacional de Población (CONAPO) funciones relacionadas con la política de crecimiento y distribución de la población en el

/territorio. Hasta

territorio. Hasta el momento CONAPO ha preparado un plan demográfico nacional que fue presentado y aprovado por el Presidente de la República en 1977. También le presentó al Presidente una política demográfica regional en 1979. Ambos documentos tienen importancia directa para el desarrollo urbano del país. En este último, establecen metas de distribución de la población para los estados y para las tres zonas metropolitanas del país (de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara) al año 2000, y se refieren a los cambios que se juzgan necesarios ejercer en el patrón de migración rural-urbana e interestatal durante los años venideros (CONAPO, 1979).

b) Los planes y la visión del México urbano al año 2000. A nivel territorial,7/ el Plan Nacional de Desarrollo Urbano representa la máxima expresión de la visión gubernamental en materia de distribución de la población. El diagnóstico que presenta el Plan permite reconstruir las características de la problemática. Mientras que el país, según estimaciones, tenía en 1978 una población total de 65.8 millones de habitantes, la ciudad de México concentraba 12.7 millones (19%) y otros 22.7 millones (37.7%) se localizaban en 95 mil localidades menores de 2500 habitantes. Esta situación "refleja los dos extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural" (PNDU, 1978). La otra faceta del problema es que la localización de las actividades económicas y de la población se concentran en un área limitada del territorio, siendo esta distribución disfuncional a la de los recursos naturales del país.

Al proyectar la situación actual al año 2000 bajo el supuesto de que la tasa de crecimiento de la población total se mantuviera igual a la de 1976 (3.2%), el Plan prevee una situación en la que el país tendría una población total de 130 millones. De éstos, 35 millones se concentrarían en la ciudad de México, 6.7 millones en Monterrey (1.6 millones en 1978) y 7.2 millones en Guadalajara (1.9 millones en 1978), absorbiendo las tres metrópolis el 37% de la población total

/del país.

del país. Se pronostica también el que otras 10 ciudades superarán el millón de habitantes (12% de la población nacional), que un número reducido de "ciudades medias" contendrán alrededor del 22% de la población del país, y que las comunidades rurales (menos de 2500 habitantes) absorberán otro 22% de dicha población.

Según el PNDU, la distribución geográfica de la población en el año 2000 será tal que el 62% de los habitantes estarán concentrados en ciudades mayores de 15 mil habitantes, localizados a más de mil metros sobre el nivel del mar, y el 38% restante en localidades ubicadas por debajo de esa altura, en la cual, dicho sea de paso, se encuentran la mayoría de los recursos naturales del país. En suma, "ésta sería la imagen de un México con 130 millones de habitantes, sin planeación familiar y sin uso racional de su territorio, en el que se agravarían los actuales desequilibrios del sistema urbano" (PNDU, 1978).

Para evitar que ocurra lo anterior, el PNDU propone una serie de políticas, estrategias e instrumentos de acción directa dirigidos a reestructurar el sistema urbano del país. Esta serie de políticas se encuadra dentro de la perspectiva circunscrita en las metas del Plan Nacional de Planificación Familiar (1977) que, en lo relativo al crecimiento de la población nacional, propone reducir la tasa de crecimiento natural del 3.2% anual en 1976, al 2.5% en 1982 y alrededor del 1% en el año 2000. Bajo esta óptica el país tendrían en este último año 104 millones de habitantes distribuidos de la siguiente manera: la ciudad de México no debería exceder de los 20 millones de habitantes, Monterrey y Guadalajara deberían oscilar entre 3 y 5 millones de personas; y deberían existir otras 11 ciudades de más de 1 millón de habitantes, cuya localización apoyaría un desarrollo regional más equilibrado. Asímismo, se establece como meta, la existencia de otras 17 ciudades de 500 mil a un millón de habitantes y 74 más de 100 mil a 500 mil. O sea, se postula la necesidad de frenar de manera decisiva el crecimiento de las tres metrópolis existentes, fortaleciendo el crecimiento de las llamadas ciudades

/intermedias y

intermedias y así fomentar el desarrollo de un sistema urbano que tienda a una distribución rango-tamaño o log-normal.8/

Para poder lograr esta estructura urbana el Plan propone (PNDU, Vol. I, 1978, pp. 42 y 44): a) "desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México"; b) "promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados"; c) "inducir el desarrollo de las ciudades regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo"; d) "promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación inter-urbana"; e) "estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa"; f) "fomentar la especialización funcional de las ciudades procurando complementariedad entre los sistemas urbanos que integran"; y g) "disminuir las disparidades regionales".

Además de las políticas de alcance a mediano y largo plazo, mencionadas arriba, el Plan (Vol. I, 1978, p. 53), señala un conjunto de 11 zonas y centros de población prioritarios (ver mapa 1) que es conveniente apoyar a corto plazo. Estos han sido seleccionados por su capacidad de absorción de población, ubicación adecuada respecto a los recursos naturales y pronóstico favorable para la generación de empleos, en función del desarrollo acelerado de los diversos sectores económicos en tales zonas.

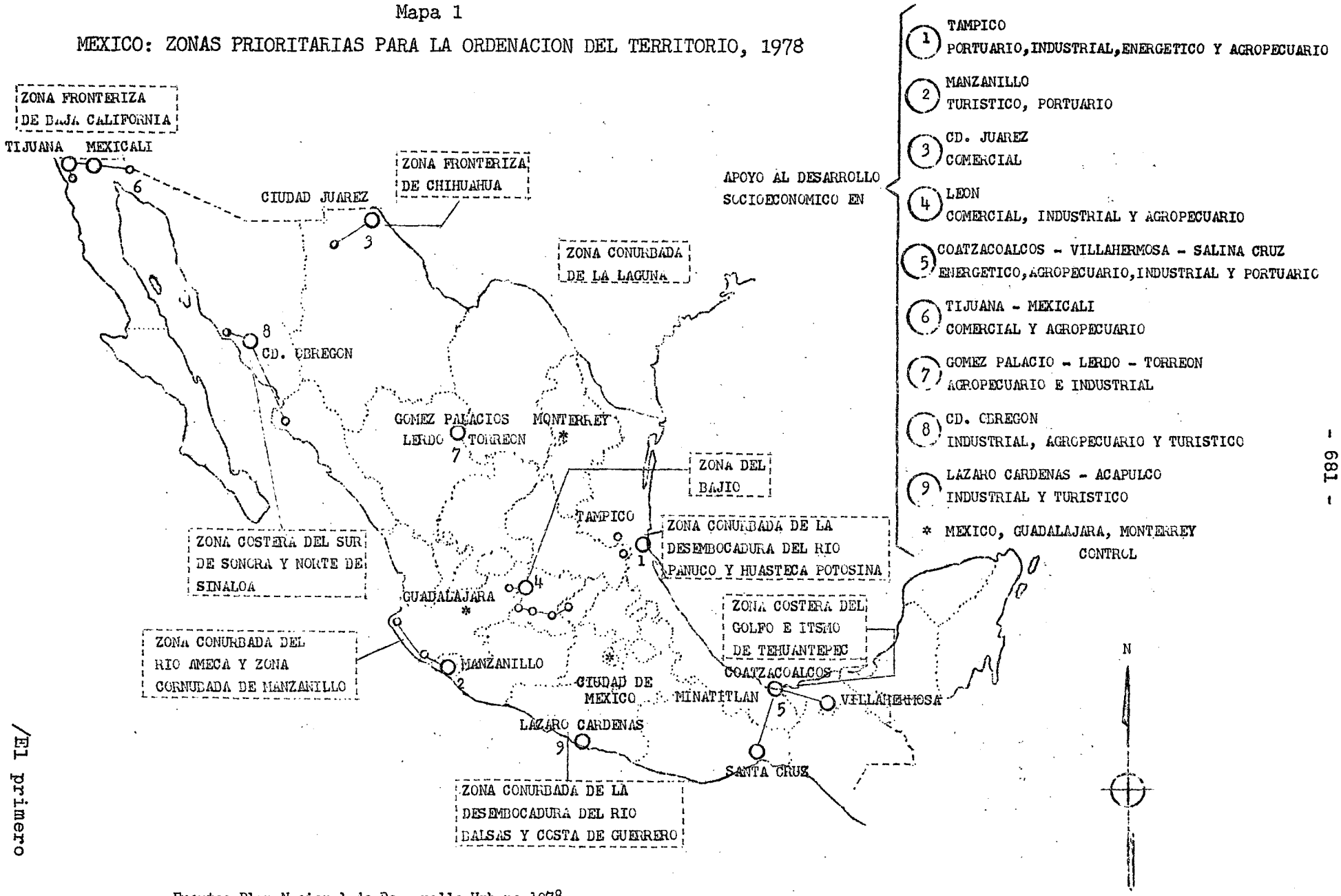
De los programas de acción directa congruente con el logro de los objetivos del PNDU, destacan dos: el de la "Desconcentración de la Administración Pública Federal" y el de "Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales", ambos vitentes en este momento.

El programa de desconcentración industrial, sobre la cual descansa la posibilidad real de lograr una descentralización del desarrollo urbano en el país, está contenida en tres decretos presidenciales publicados entre diciembre de 1978 y marzo de 1979, e íntimamente relacionados con el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo Industrial (SEPAFIN, 1979).

/Mapa 1

Mapa 1

MEXICO: ZONAS PRIORITARIAS PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO, 1978




Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978.

/El primero

El primero de estos decretos, del 29 de diciembre de 1978, fue formulado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y se fundamenta en la posibilidad de aprovechar la distribución descentralizada de la producción del petróleo y sus derivados para fomentar la descentralización de la planta industrial. Establece una serie de "zonas preferentes de desarrollo industrial" - que comprenden los "puertos industriales" de Tampico, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas, con sus municipos circundantes (ver el mapa 2) - con objeto de otorgar subsidios a nuevas industrias (o las que sean ampliadas un 40% como mínimo de su capacidad instalada) equivalente a un descuento del 30% en el precio oficial de los energéticos; y de los productos petroquímicos básicos producidos por el sector público. En el caso de la petroquímica, las industrias beneficiadas se comprometerían a exportar como mínimo el 25% de su producción durante 3 años, sin afectar negativamente el abastecimiento nacional de sus productos.

En el segundo decreto del SEPAFIN, del 2 de febrero de 1979, se establecen las zonas geográficas en las que se aplicará el Programa de Descentralización Industrial y con lo cual queda derogado el decreto de noviembre de 1971. Los objetivos que se proponen (Artículo 2) son los de:

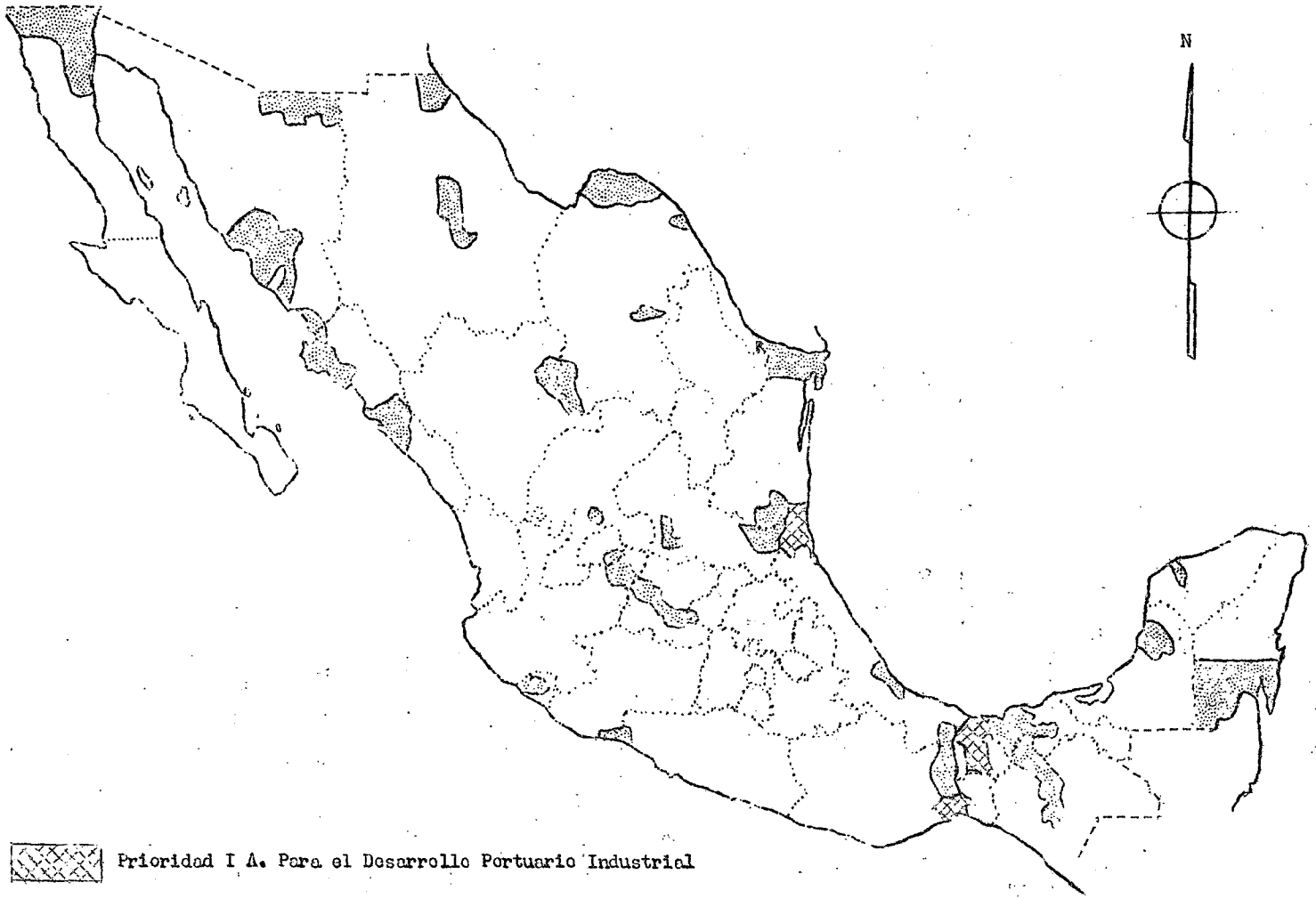
> "racionalizar la distribución de las actividades económicas en el territorio nacional, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; cumplir con las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para desalentar el crecimiento de las zonas metropolitanas, y promover la descentralización de la industria, de los servicios públicos, de las diversas actividades a cargo del sector privado orientándolo a las zonas geográficas para la aplicación de la política integral de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios y de infraestructura y equipamiento urbano ... para la desconcentración territorial de las actividades industriales." (SEPAFIN, 1979.)

Se establecen tres zonas geográficas. La zona I, de "estímulos preferenciales" (ver el mapa 2), la constituyen una serie de municipios que son vistos como "puntos alternativos de localización industrial,

/Mapa 2

Mapa 2

MEXICO: MUNICIPIOS PREFERENTES DE DESARROLLO INDUSTRIAL*




Prioridad I A. Para el Desarrollo Portuario Industrial

Prioridad I B. Para el Desarrollo Urbano Industrial

* Estos municipios corresponden a la zona I, de estímulos preferenciales

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979.

/cuyas ventajas

cuyas ventajas comparativas ... faciliten la desconcentración y la atenuación de los desequilibrios regionales en el crecimiento del país, y en la cual se atenderán prioritariamente las necesidades de ampliación y complementación de infraestructura y equipamientos urbanos que exija el desarrollo industrial". La Zona I se divide en una zona de prioridad I-A para el desarrollo portuario industrial, que corresponden a los casos indicados en el decreto del 28 de diciembre de 1978, y una zona de prioridad I-B para el desarrollo urbano indusrial.

La Zona II, de "prioridades estatales", todavía no se define, pero quedará integrada por "aquellos municipios que los Ejecutivos Estatales ... señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales, dentro de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo Urbano y coordinados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano". Estas zonas recibirán estímulos de menor monto que en el caso anterior.

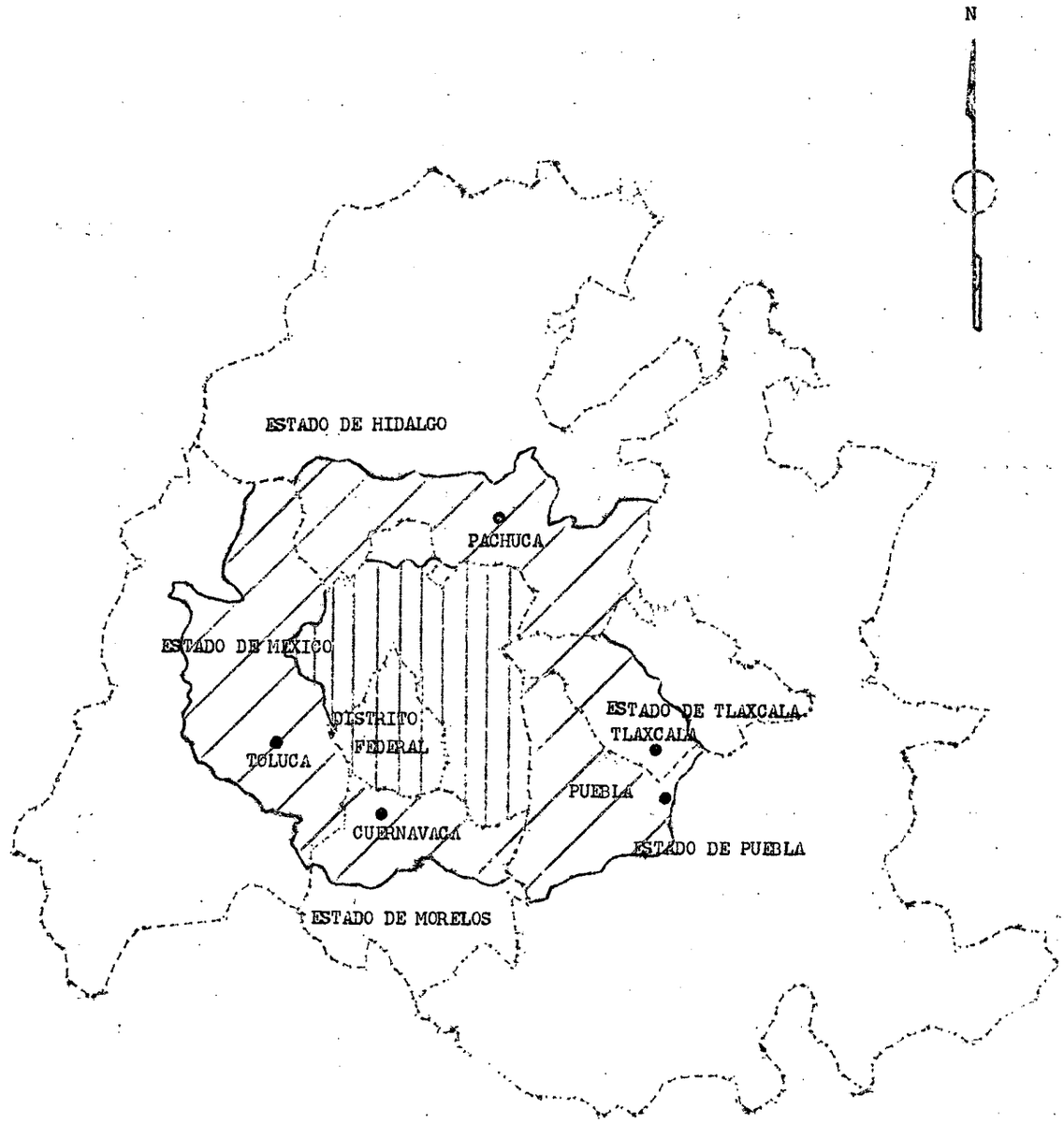
Finalmente, la Zona III, de "ordenamiento y regulación", constituye una zona en la cual el gobierno propone frenar el crecimiento industrial. Esta zona se divide en dos; una denominada III-A de "crecimiento controlado", integrada por el Distrito Federal y municipios colindantes; y la segunda, de "consolidación", integrado por un anillo de municipios exteriores a los de control y que incluyen a las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla, Tlaxcala, Pachuca y Cuautitlán-Izcalli. En esta Zona III no se otorgará ningún estímulo a nuevas industrias; además se decretó que el Departamento del D.F. expexirá regulaciones orientadas a desalentar el establecimiento de nuevas industrias (ver mapa 3).

Por último, el 6 de marzo de 1979, se publicó el "Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales" a que se hace referencia en aquél comentado anteriormente. Para conceder los incentivos, el decreto se apoya en una división de la industria nacional en dos categorías de acuerdo con un planteamiento hecho en el Plan Industrial.

/Mapa 3

Mapa 3

MEXICO: ZONA III DE ORDENAMIENTO Y REGULACION




Area III A. de crecimiento controlado

Area III B. de consolidación

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979.

/La categoría

La categoría I incluye la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria; y la categoría II, a las actividades decisivas para satisfacer los consumos básicos de las clases mayoritarias e impulsar las exportaciones. Contiene a sectores diversos como el químico y el petroquímico, el farmacéutico, el textil, del calzado y el automotriz; sectores que dan cuenta de más de 50% de la producción industrial nacional.

Para el estímulo de nuevas inversiones, el decreto (artículos 6 y 7) concede créditos a cuenta de impuestos federales cuyo importe se determinará aplicando al monto de las inversiones beneficiadas, un porcentaje de acuerdo con lo siguiente:

| Actividad | Ubicación de la inversión | Porcentaje del estímulo |
|---|---|---|
| I Categoría 1 | A. Cualquier lugar del territorio nacional, excepto zona III | 20% |
| | B. En la zona III-B sólo ampliaciones | 20% |
| II Categoría 2 | A. En la zona I | 15% |
| | B. En la zona II | 10% |
| | C. En el resto del país, excepto en la zona III-A, sólo ampliaciones | 10% |

En lo que respecta a la pequeña industria, ésta recibirá un crédito equivalente al 25% para nuevos establecimientos en las zonas I y II y para ampliaciones en cualquier lugar del territorio nacional, con excepción de la zona III-A.

También se otorgarán estímulos fiscales por la creación de nuevos empleos industriales, generados en cualquier lugar del territorio nacional, excepto en la zona III-A (ver el mapa 3), mediante las inversiones señaladas arriba y el establecimiento de turnos adicionales de trabajo. El monto del crédito a cuenta de impuestos federales será equivalente al 20% del salario mínimo general anual

/de la

de la zona económica correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados directamente por la inversión. El estímulo se otorgará durante dos años. Finalmente, se prevee que las nuevas industrias que se establezcan en las Ciudades Industriales de la zona III-B, recibirán estímulos 40% menos que los correspondientes a la zona II.

En adición al PNDU, el otro documento oficial disponible que contiene elementos importantes sobre la distribución de la población en el territorio al año 2000, es el de la "Política Demográfica Regional", elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Este documento pretende concretar "los elementos de la política demográfica a nivel nacional", y lograr que:

> "los planteamientos en el aspecto de la distribución de la población (permitan ... inducir un cambio en el perfil de los flujos migratorios que mejore las relaciones entre la distribución de la población y el desarrollo regional, en congruencia con la imagen objetivo del sector Asentamientos Humanos, contenida en el PNDU y con las estrategias del Plan Nacional de Empleo, el Plan Nacional Agropecuario de Industrialización y la Reforma Administrativa, entre otras" (CONAPO, 1979, p. 1).

En lo que se refiere al desarrollo urbano, la política anterior propone modificar las bases de crecimiento natural y social de las ciudades con mayor presión demográfica (las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara y las ciudades fronterizas de Baja California). Esto es congruente con el logro de las metas de crecimiento de la población nacional; 73.7 millones y 100.2 millones en 1982 y en el año 2000, respectivamente. La "Política Demográfica Regional" servirá como un marco de referencia territorial-poblacional para orientar las acciones futuras de los ectores económico y social del país.

La política reconoce que una reducción de las tasas de crecimiento natural por medio de los programas de planificación familiar y de desarrollo social, tendría un impacto destacado en el crecimiento futuro de las ciudades (véase el cuadro 1); mientras que los cambios propuestos en el patrón de migración jugarían un papel secundario, aunque significativo.

/Cuadro 1

Cuadro 1

POSIBLES EFECTOS DE LA POLITICA DE CONTROL DE LAS CIUDADES PRINCIPALES DEL PAIS, AL AÑO 2000

| Entidad | Población total (millones de habitantes) | | Tasa de crecimiento anual (porcentajes) | | | | | | Disminución del crecimiento por esfuerzo de la política de crecimiento total (millones de habitantes) | | Disminución por esfuerz de la políti de crecimient social (millones de habitantes) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Total | | Natural | | Social | | | | | |
| | 1982 | 2000 | 1982 | 2000 | 1982 | 2000 | 1982 | 2000 | 1982 | 2000 | 1982 | 200 |
| País | 73.75 | 100.24 | 2.50 | 1.00 | 2.50 | 1.00 | - | - | -1.48 | -31.46 | - | - |
| Zona metropolitana de la ciudad de México | 15.77 | 23.40 | 3.50 | 1.64 | 1.80 | 0.50 | 1.70 | 1.50 | -0.31 | -8.44 | -0.23 | -3. |
| Distrito Federal | 10.50 | 13.80 | 2.33 | 0.93 | 2.00 | 0.60 | 0.33 | 0.33 | -0.18 | -3.80 | -0.06 | -0.9 |
| Zona metropolitana de la ciudad de Monterrey | 2.34 | 3.65 | 3.64 | 1.70 | 2.10 | 0.60 | 1.54 | 1.10 | -0.42 | -1.29 | -0.05 | -0.7 |
| Zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara | 2.83 | 5.21 | 4.42 | 2.64 | 2.30 | 0.70 | 2.12 | 1.94 | -0.59 | -1.72 | -0.02 | -0.41 |
| Baja California Norte | 1.70 | 3.00 | 4.26 | 2.70 | 2.40 | 0.90 | 1.86 | 1.80 | -0.33 | -0.98 | -0.012 | -0.17 |

Fuente: CONAPO, 1979, Cuadros A.1, A.4, A.5 y A.6.

/A través

A través de un análisis histórico de los patrones de migración interestatal se llega a reconocer que los fuertes flujos de población hacia las tres zonas metropolitanas del país (se calcula que la ZMCM absorbe más del 60% de la migración total del país) se originan fundamentalmente en 11 estados de la República.9/

Para cumplir el objetivo de reducir el crecimiento demográfico de las grandes zonas metropolitanas por medio de cambios en el patrón de las migraciones, CONAPO propone el establecimiento de programas integrados de distribución de la población para las metrópolis existentes y sus áreas de influencia (constituidas por los 11 estados que mayor incidencia tienen en el crecimiento social de las metrópolis). Así, la Política Demográfica Regional establece, en relación a las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y las fonterizas de Baja California Norte, tres políticas migratorias: de "retención", "reubicación" y "reorientación".10/ El período para la aplicación de los programas llega hasta 1988, y consta de una primera etapa 1978-1982 y una segunda, de 1982-1988. Cuatro criterios generales se aplican a la política de redistribución. Primero, que debería de evitarse que cualquier estado crezca demográficamente más del 4.5% por año, para que no "se repitan los problemas sociales y económicos nacionales de un alto crecimiento demográfico" (CONAPO, 1979, p. 77). Segundo, que las metas tomen en cuenta "la existencia previa de vinculación de corrientes migratorias, ya sean de orden secundario, o aún incipientes" (CONAPO, 1979, p. 76), forzándose así a tomar en cuenta la importancia de la "fricción de la distancia geográfica" entre el lugar de origen y destino, en la determinación de cambios en los procesos migratorios. Tercero, se establecen como metas de retención de población, tasas anuales de reducción en la emigración del 1% al 0.5%. La tasa más alta se plica a aquellos estados que tradicionalmente rechazan población a las zonas metropolitanas y para los cuales se percibe que no existen posibilidades. de desviar los flujos a otras entidades a través de la política de

/reorientación. En

reorientación. En el caso de la tasa más baja, sí se percibe que existe tal posibilidad. Por último, la Política se basa en concepto de cambios incrementales en la ubicación espacial del aparato productivo para así, "no incurrir en casos no deseables en términos de bienestar, empleo y crecimiento" (CONAPO, 1979, p. 76).

El posible efecto de la aplicación de la política propuesta sería, suscintamente, la siguiente (CONAPO, 1979, pp. 105-119). Para la zona metropolitana de la ciudad de México, entre 1978 y 1982, el crecimiento potencial se reduciría en 564 mil personas; la política de retención implicaría la no llegada de 143 mil personas; la de reorientación (hacia el Golfo de México, principalmente) en la no llegada de 91 mil y el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, implicaría el traslado fuera de la ciudad de 330 mil personas.11/ Entre 1982 y 1988 se reduciría la migración en 747 mil personas, 458 mil a raíz de la política de retención y 279 mil por la de reorientación, los cuales, sumados a los del período anterior, alcanzarían a impedir un incremento de la población de la ZMCM en 1.3 millones de habitantes en el transcurso de 10 años.

En el caso de Monterrey, entre 1978 y 1982, el volumen de migrantes se reduciría en 39 mil (53% debido a la política de reorientación y lo demás por la de retención), y entre 1982 y 1988, en 120 mil (52% reorientación), sumando un total de 159 mil personas en los 10 años.

Para Guadalajara y las ciudades de Baja California Norte, el crecimiento social se reduciría en 20 mil y 12 mil habitantes, entre 1978 y 1982, respectivamente, contribuyendo la política de retención con el 54% y el 71%. En la segunda etapa, las cifras correspondientes serían de 61 mil y 38 mil personas, con el 62.3% y 55.1%, respectivamente. En suma, 131 mil personas no llegarían a estas zonas metropolitanas durante el mencionado decenio.

Los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y de la Política Demográfica Regional (PDR), muestran una clara coincidencia en los objetivos relativos a reducir el crecimiento de las zonas metropolitanas y las ciudades de la frontera norte de Baja

/California, reorientando

California, reorientando la población hacia zonas urbanas (en el PNDU) y estados (en el PDR) de incipiente potencialidad económica, principalmente del Golfo de México, Sinaloa y Sonora. Sin embargo, existen varias diferencias entre ambos documentos en lo que se refiere a metas poblacionales, entre las cuales destacan las referentes a las tres zonas metropolitanas principales del país y, en particular la ZMCM (20 millones en el PNDU contra 24.5 millones en el PDR).

Los dos documentos insisten en la necesidad de superar la "irracional" o "inadecuada" distribución de la población en el territorio para lograr una "mejor", facilitando así el logro de los grandes objetivos nacionales (eficiencia económica y justicia o bienestar social). Sin embargo, ninguno de los dos explica lo que ello significa y dejan implícito y oscuro uno de los aspectos fundamentales que dan base, en gran parte, tanto al PNDU como a la PDR. Mientras no se explique con detalle el significado de los conceptos antes entrecomillados, difícilmente se sabrá si las políticas y los instrumentos propuestos en ambos documentos podrán conducir, debida o indebidamente, a las metas trazadas.

## 2. Evaluación de la planificación urbana, su relación con otros niveles de la planificación, y la futura evolución del desarrollo urbano en México

En esta sección del trabajo se pretende determinar el tipo de planificación urbana vigente en México, considerar algunos de los problemas que surgen a raíz de la relación que se establece con la planificación sectorial-económica y ofrecer una interpretación del posible futuro desarrollo urbano del país. Para facilitar esta tarea se inicia la discusión con algunas observaciones teóricas acerca de la función que se le ha concedido a la planificación urbano-regional en los países capitalistas, para después considerar el caso de México específicamente.

/a) Algunas reflexiones

a) Algunas reflexiones teóricas

Desde la perspectiva de la economía neoclásica espacial y la concepción pluralista de la sociedad y del Estado, ha sido común plantear la idea de que a través de los cambios en el patrón de ocupación del territorio y por medio del impulso al desarrollo urbano-regional se podría lograr un desarrollo socieconómico más eficiente y justo. Esto ha servido para justificar la acción del Estado en ejecutar diversas estrategias urbanas. Entre las más conocidas se encuentran las de los "polos de desarrollo" y el fomento de las ciudades intermedias, (Kuklinski, 1972), cuyo propósito es el de crear centros urbanos de suficiente tamaño y dinamismo que permitan generar las economías de escala necesarias para fomentar una descentralización espacial de la economía y operar como puntos de articulación y dinamismo para las economías regionales, a través del llamado efecto de "difusión espacial del desarrollo". Los supuestos beneficios sociales que se lograran, redundan, por una parte, en el aumento de los ingresos regionales y, en consecuencia, en los de las poblaciones regionales, a través de la creación de mayores oportunidades económicas y de empleo y, por otra parte, reduce las necesidades de migración interregional y, en consecuencia, el aumento de la presión demográfica sobre las zonas de concentración económica.

Este planteamiento queda plasmado en el concepto de la planificación urbana "activa" o "desarrollista", como lo discute Hermansen (1977), en contraposición a la planificación "pasiva" o "adaptativa" que ha dominado la acción gubernamental en el campo hasta el presente.

En el caso de la planificación "pasiva", existe:

> "... un reconocimiento del impacto que las tendencias generales de desarrollo tienen sobre el sistema espacial ... La tarea del planeamiento regional adaptativo es, pues, orientar el proceso de evolución espacial para lograr en determinado momento una estructura espacial que satisfaga la demanda de eficiencia y crecimiento por parte de la industria ... Dado que el plantea-miento adaptativo se hace, por su misma naturaleza, en el supuesto de que el cambio generado espontáneamente en la estructura de los sistemas espaciales refleja preferencias y consideraciones

/en cuanto

en cuanto a la eficiencia, no surge la cuestión de las metas del desarrollo espacial. En cambio, se explotan las tendencias de evolución existentes y es natural entonces que ... se preste mucha atención al planeamiento físico, tanto a nivel nacional como regional y la asignación de inversiones públicas sobre la base de las necesidades, antes que consideraciones sobre el potencial de desarrollo". (Hermansen, 1977, pp. 348-349.)

Lo anterior denota un modelo de planificación en que lo regional y lo urbano se supeditan a las exigencias del modelo de desarrollo nacional vigente (manifestado por las preferencias sectoriales económicas), sin que exista un sistema de retroalimentación entre las metas del desarrollo nacional y las del desarrollo regional, cuando estas últimas podrían aplicarse para modificar el contenido de las primeras.

En la planificación activa, precisamente, se reconocen las relaciones recíprocas entre el desarrollo económico y la evolución espacial y:

"Se trata de identificar y de elaborar, dentro de un contexto dinámico e histórico, un modelo de evolución de la estructura espacial para favorecer un proceso sostenido de desarrollo económico rápido... A diferencia del planeamiento adaptativo, el desarrollista supone un gran número de grados de libertad para la intervención - a través de las fuerzas del mercado y de la acción administrativa - en la evolución generada espontáneamente dentro del sistema espacial, con el fin de corregirlo, ampliar sus vínculos en el espacio e inducir tendencias completamente nuevas a través del desarrollo de polos de crecimiento localizados" (Hermansen, pp. 349-350).

En sí, este tipo de planificación supone la existencia de una preocupación más allá de la eficiencia del crecimiento económico sectorial, que incluye también las metas de un desarrollo urbano y regional más justo (bienestar social, empleo, aumento en niveles de vida de la población, etc.).

Sin embargo, la teoría y la realidad parecen divergir al evaluar los resultados de las diversas estrategias del desarrollo urbano-regional aplicadas en distintas economías capitalistas (Francia, Italia, Gran Bretaña, Irán y Chile) y, que se formularon bajo una visión de la planificación activa. Cuando no se logra descentralizar

/espacialmente la

espacialmente la economía, se atribuye comunmente a un desarrollo teórico insuficiente que fundamente la estrategia, o de instrumentos de acción inadecuados. En aquellos casos donde se logra fomentar el "crecimiento regional", no beneficia suficientemente a la población mayoritaria, por supuestas fallas en el mecanismo de difusión de los beneficios del desarrollo. Rara vez se cuestionan la validez de las bases teóricas del argumento y, en este sentido, el concepto de la planificación urbana "activa", aún cuando atrativa por su lógica, no se ha podido aplicar efectivamente en estos países.

Desde una perspectiva teórica más crítica la explicación, tanto del proceso de desarrollo espacial como de los "éxitos" o "fracasos" de las estrategias de desarrollo urbano-regional, tendría que encontrarse más bien en una especificación estructural de la relación que guardan estos procesos con el desarrollo de la sociedad capitalista. En este sentido, el proceso de desarrollo espacial refleja las formas de apropiación social del espacio, en que la concentración o desconcentración del desarrollo reflejan principalmente las necesidades históricas y coyunturales de los grupos económicos dominantes respaldadas por la acción (o inacción) del Estado.

Desde esta perspectiva, las posibilidades de logara cambios en el patrón de desarrollo urbano-regional mediante la planificación dependen de los cambios generados por los sectores económicos y no por las necesidades de la población urbana o regional. La conclusión de este tipo de análisis es que la planificación urbano-regional en las economías como las de América Latina son de carácter "pasivo". Este resultado lo fundamenta un creciente número de estudios recientes sobre el tema (Castells, 1974, Holland, 1976, Rofman, 1976, Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, 1978).

Según esta línea de ideas, la posibilidad de que la planificación urbana contribuya al logro de un aumento sistemático de la justicia social y garantizar simultáneamente la eficiencia económica, se basa en la necesidad de un cambio estructural profundo en la economía,

/que tuviera

que tuviera como sustento una participación real de las grandes mayorías. De otra manera, las ventajas que éstas podrían derivar de la descentralización y reorganización urbana serían relativas, determinadas en gran parte por el nivel de desarrollo de las fuerzas sociales representativas de dichas mayorías. Por otro lado, el Estado podría, teóricamente, aprovechar la desconcentración económica proporcionando más y mejor infraestructura en ciudades menos congestionadas, utilizando recursos "ahorrados", al no gastarse en las grandes metrópolis, donde los costos per cápita de infraestructura son mayores a los observados en ciudades menos congestionadas. Sin embargo, aún cuando ésto podría significar un aumento absoluto en el estandar de vida, ni significaría necesariamente un cambio positivo en los niveles relativos de la desigualdad social.

b) La planificación "pasiva" en el caso de México

Desde que se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 se ha concedido gran importancia a la planificación urbana como una acción del Estado que va encaminada al logro de un modelo de desarrollo más eficiente y socialmente más justo. De una u otra manera, se da a entender que el cambiar el patrón de la distribución de la población en el territorio y en el ordenamiento interno de las ciudades puede, por sí sólo, jugar un papel "activo" en modificar las bases que sustentan hoy en día, la ineficiencia económica y la injusticia social. Se supone también que la estrategia y el modelo normativo de desarrollo que se establecen, guiarán las acciones futuras de los sectores económicos, sugiriéndose que existe un patrón óptimo de distribución de la población urbana en el territorio que garantice una "transición entre modelos de desarrollo nacional". Este tipo de argumento se expresa, tanto en el contenido y el orden en que han aparecido los documentos del gobierno, como en las declaraciones de funcionarios del sector público. Si se examina la legislación y los planes urbanos, se encuentran frases como las siguientes:

"la ordenación

"la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante ... el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y del campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano ... (LGAH, 1976, Artículo 3º).

"(la) concepción que ha orientado la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, coincide con puntos de vista recientemente vertidos por organismos internacionales. Así, Naciones Unidas observa que ... (los asentamientos humanos) ... no (se) consideran como receptáculos pasivos de la actividad económica sino como motores dinámicos que ... Pueden acelerar o entorpecer la consecución de otros objetivos del desarrollo, objetivos no sólo económicos ..." (PNDU, 1976, Vol. I, p. X).

Estas menciones de la planificación "activa" se expresan en el PNDU mediante una estrategia urbana fundamentada en elementos de las "teorías" urbanas neoclásicas. Implícita o explícitamente se encuentran en el Plan referencias sobre la distribución rango-tamaño de la población, la lognormalidad y tamaño óptimo de ciudades y los polos de desarrollo. La imagen 'científica' o 'técnica' del Plan se consolida con el nivel de precisión con que se establecen las metas de población para las ciudades al año 2000. En principio, el PNDU, ha determinado, desde lo urbano, una imagen objetivo de la distribución de la población urbana que servirá como base para planear el ejercicio espacial de las acciones sectoriales-económicas y lograr una mayor justicia social. De esta manera, el PNDU estipula que los sectores económicos y sociales debieran ajustar la localización de sus inversiones futuras a las normas en él establecidas.

En suma, el contenido de los documentos del gobierno incluyen una visión de la relación que guarda el desarrollo urbano con el social, y que Castells, en otro momento, ha criticado acertadamente en los siguientes términos (refiriéndose a la visión de Wirth de la ciudad).

/"Las formas

"Las formas de espacio producen relaciones sociales y las características físicas de colectividades territoriales humanas determinan sus modos de comportamiento cultural. Esta conceptualización es de hecho una de las formas más avanzadas de naturalismo y del organicismo que dieron origen al funcionalismo. Una teoría de esta naturaleza es de suma utilidad para las élites políticas dado que conceptualiza la organización social como dependiente de data natural, espacial, técnico y biológico y no de data social, en particular las relaciones de clase. En consecuencia, cualquier acción reformativa o de control se examina utilizando la terminología técnica objetiva de la organización del espacio. De allí que la planificación urbana tecnocrática sustituye al debate político entre grupos sociales" (Castells, 1977).

En el caso de México existe suficiente evidencia para mostrar que de hecho se perfila una planificación urbana "pasiva", en la que la acción del Estado se dirige a satisfacer las necesidades de un desarrollo económico sectorial eficiente. En estas circunstancias el desarrollo urbano-regional sigue siendo consecuencia lógica del impacto en el espacio de un desarrollo sectorial basado predominantemente en una meta de máxima eficiencia, y no un punto de partida para determinar prioridades sectoriales económicas y sociales.

Una de las manifestaciones más claras de esta naturaleza "pasiva" de la planificación urbano-regional se encuentra en su ubicación institucional, la cual dificulta una relación directa y coordinada de ésta con la planificación socio-económica sectorial y la regional. Por una parte, los asentamientos humanos y la planificación de su crecimiento y distribución territorial se han concebido como un área de acción sectorial que queda a cargo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos (en relación directa con las obras públicas). Por otra parte, queda desligada y descoordinada institucionalmente de la planificación socio-económica regional, la cual es responsabilidad de otra secretaría, la de Programación y Presupuesto.

Esta situación limita el papel de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, al de apoyar en materia de infraestructura, equipamiento y vivienda y otras componentes intraurbanas, a los organismos

/del sector

del sector público que manejan las actividades sectoriales económicas, sin poder influir directa y autónomamente en la determinación de las prioridades de inversión como de su distribución territorial. La situación institucional, por lo tanto, dista de ser óptima para lograr el ordenamiento territorial urbano a nivel nacional, concebido como "un ámbito de la planeación nacional en el que se integran las consideraciones globales y sectoriales con las del desarrollo de regiones ... (buscando) adecuar el patrón nacional de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional, integrando, en términos espaciales, los diferentes propósitos sectoriales e incorporando la dimensión espacial a la programación del desarrollo" (Rebora, 1978, p. 1184).12/

Esta supeditación del "sector" asentamientos humanos es un subproducto de la Reforma Administrativa de 1976-1977, en que se fortaleció una organización sectorial del aparato gubernamental. Esta Reforma, a pesar de haber creado la SPP, sirve para mantener líneas de toma de decisión vertical con pocas posibilidades de integración horizontal. Frente al fortalecimiento de los sectores se ha perdido, relativamente, la oportunidad de usar el desarrollo regional como marco posible de integración horizontal de los programas y acciones urbanas con los de índole sectorial. La disminución del valor relativo que se le concede al desarrollo regional en este presente sexenio se nota claramente: la SPP no ha producido, hasta el momento, ningún planteamiento explícito sobre el desarrollo regional; la regionalización del país, establecida en el sexenio pasado, no se le ha tomado en cuenta; no se le ha dado la misma importancia que la que se daba en el sexenio anterior a las COPRODES en los estados; el grupo de expertos en desarrollo regional de las Naciones Unidas en la Secretaría de la Presidencia, que hizo tan valiosa labor en el sexenio pasado y que se integró a la SPP, sufrió un debilitamiento notorio durante los primeros dos años del presente sexenio, llegando al punto de casi desaparecer este año;

/fueron liquidadas

fueron liquidadas las Comisiones para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehantepec y de Baja California; y los Centros de Investigación relacionada con el desarrollo de las zonas tropicales (ecodesarrollo) han sufrido un claro descenso en el apoyo recibido.13/

Esta serie de sucesos denotan que la discusión sobre el desarrollo urbano-regional y el ordenamiento del territorio se ha dado en ausencia de una clara especificación de las relaciones urbano-rurales, base de un verdadero desarrollo regional. La estrategia de desarrollo urbano-regional se capta como de centros urbanos o conjuntos de éstos en el territorio, cuya localización y prioridad relativa (a diferencia de los objetivos sociales incluidos en el PNDU) no se determinan en función de las posibilidades de incrementar la dinámica de las economías regionales en beneficio de los pobladores locales. Más bien, se respetan las necesidades de la eficiencia económica, principalmente industrial, a través de la localización espacial de la inversión "urbana" en aquellas zonas en que se proyecta un crecimiento importante de la actividad económica.

Para ilustrar este postulado general, pueden examinarse, por un lado, el contenido estratégico del PNDU y, por el otro, algunas de las inconsistencias que aparecen entre este y la estrategia espacial del Plan Nacional Industrial y los Decretos de Descentralización Territorial de la Actividad Industrial.

En lo que se refiere al PNDU, el aspecto estratégico más importante a nivel territorial se refiere a las once "zonas prioritarias de desarrollo urbano" que se seleccionaron para recibir una atención destacada en el corto plazo ("impulso", "consolidación" o "control"). De acuerdo con el Plan estas zonas se seleccionaron tomando en consideración la "disponibilidad de sus recursos naturales y de sus posibilidades de crecimiento autosostenido, en lo referente a energéticos, comercio, turismo y empleo, de acuerdo con las prioridades nacionales" (Vol. 1, p. 53). En otra parte del Plan (Vol. 3, p. 51), después de haber considerado las zonas de prioridades para los sectores económicos, en términos de las inversiones planeadas, se dice que:

/"... es interesante

"... es interesante hacer notar que las zonas de concentración de inversiones ... corresponden en términos generales a las zonas consideradas prioritarias por el PNDU; corroborando así los fundamentos para la elección de las áreas donde es indispensable responder en términos de elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos a las necesidades que crean las acciones de los demás sectores" (Subrayado nuestro).

Pareciera de lo anterior que la selección de las zonas urbanas prioritarias se dió, de alguna manera, en función de criterios adicionales e independientes de los sectoriales. Sin embargo, los criterios aplicados en su selección son de hecho sectoriales, por lo que no es sorprendente que los dos tipos de zonas coincidan.

Al analizar la compatibilidad entre el PNDU y la estrategia espacial de desarrollo industrial, se observa claramente cómo las propuestas del sector asentamientos humanos pierden vigencia frente a las presiones del sector económico predominante en el país; situación que dificulta significativamente la realización del PNDU. Las incongruencias más notables entre los dos planes son las siguientes:
a) en mayor de 1978 es establece el decreto aprobatorio del PNDU y, con ello, el que las zonas urbanas prioritarias deberían ser respetadas por los sectores económicos, en lo que se refiere a la localización de sus inversiones futuras y, que recibirían una atención preferente en el corto plazo por parte de la SAHOP. Sin embargo, a raíz de la publicación del Decreto de Descentralización de la Actividad Industrial el 2 de febrero de 1979, las once zonas urbanas prioritarias se convirtieron de hecho, en veintisiete. Así, de acuerdo con las prioridades del sector industrial, dicho Decreto definió la Zona I como aquella en que la industria recibirá incentivos preferenciales para su localización, estableciéndose que se le dotará de manera prioritaria con infraestructura y equipamiento urbano (Artículos 3º y 6º). Al estipularse en términos de la inversión de la SAHOP, a las once zonas prioritarias originales, se suman dieciseis áreas, determinadas de acuerdo con su localización: i) sobre la red nacional de

/distribución del

distribución del gas (Matamoros-Gustavo Díaz Ordaz y Nuevo Laredo en Tamaulipas; Monclova, Coahuila, Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua; Campeche, Mérida y San Luis Potosí; ii) en la zona fronteriza (Nogales-Agua Prieta, Sonora; Acuña-Piedras Negras, Coahuila; Tapachula, Chiapas y Chetumal); y iii) en la zona costera (Mazatlán y Culiacán, Sinaloa; Boca del Río-Alvarado y Tuxpan-Poza Rica, Veracruz).

De esta manera, el número de zonas prioritarias, de por sí excesivas (Rebora, 1978), se multiplican en más del doble. Ello implica dispersar la inversión urbana y reducir las posibilidades de crear centros urbanos que funcionen como verdaderos contrapesos al crecimiento de las grandes zonas metroplitanas. Esta situación se complicará aún más, una vez que los estados decidan sobre los municipios que constituirán la zona II, hoy todavía indefinida, puesto que algunos podrán presentar factores favorables de localización industrial y también convertirse en zonas prioritarias.

Todo lo anterior podría conducir a una situación en que un número demasiado elevado de ciudades de cierto tamaño fueran seleccionadas, de una u otra forma, como zonas prioritarias, requiriéndose una re-evaluación de aquellas originalmente establecidas, o bien, la necesida de aceptar la dispersión de la inversión pública y privada.

b) Otro elemento conflictivo que introduce el decreto industrial con respecto a las proposiciones originales del PNDU se refiere a las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. Minetras en el Plan estas dos ciudades están designadas para ser sometidas a una política de control, el Decreto Industrial no las incluye en la zona II (ordenamiento y regulación), dejando la posibilidad de que se incorporen en la zona II (de preferencias estatales). De ocurrir esto último, se convertirían en centros de mayor impulso que en la actualidad. Es probable que su no inclusión en la zona III obedeciera a razones de índole política, reflejando el interés de los grupos

/industriales dominantes,

industriales dominantes, en una continua localización en o cerca de estas ciudades. Además, no sería improbable que los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, estos últimos de bajo nivel relativo de desarrollo, presionarán al gobierno federal para modificar la zona de control y consolidación incluida en el Decreto (la ZMCM y parte de las zonas circunvecinas) y se les permitiera la inclusión de ciertos municipios en la zona II.

En suma, los ejemplos anteriores permiten ver con claridad cómo el predominio de los intereses sectoriales-económicos han empezado a desvirtuar el planteamiento oficial del ordenamiento territorial urbano. Esta situación conduce a pensar que la planificación urbana "activa" en México tiene pocas posibilidades de llevarse a cabo.

De tener validez el razonamiento anterior, se piensa que la función que actualmente se le concede a la planificación y a los objetivos particulares del desarrollo urbano, no difiere mayormente de la que se le atribuyó durante el período 1940-1976. A grandes rasgos, ésto significa que el futuro desarrollo urbano-regional del país seguramente seguirá normas que facilitarán la acumulación del capital en el sector industrial y principalmente en los grupos monopólicos, siendo afectado también por el poder de negociación de las distintas élites políticas estatales. A la vez, se buscará garantizar la legitimidad política y, en consecuencia, la estabilidad social.

La gran importancia concedida a la planificación urbana (regional e intra-urbana) y la poca importancia concedida a una planificación regional más comprensiva, refleja fielmente una realidad nacional que deriva del modelo de desarrollo global vigente. En otras palabras, frente al fortalecimiento del desarrollo industrial 14/ y las presiones en favor de la penetración capitalista en el campo, con las repercusiones negativas que tendrá en la capacidad de crear empleo productivo para la población rural y arraigarla en sus lugares de origen, 15/ el país probablemente sufrirá un proceso de urbanización de su población y de la producción naciona, aún más acelerado que en el pasado.

/Frente a

Frente a esta situación, el marco de referencia del "desarrollo regional "(y nacional) asumirá una característica predominantemente urbana en lo que se refiere al crecimiento económico, el desarrollo de las fuerzas productivas y el "bienestar social" de la población. De este modo, la "eficiente" evolución del desarrollo capitalista se verá cohartada, en la medida en que no se garantice, a través de la "planificación" urbana, una asignación y localización adecuadas de la infraestructura económica y social a niveles inter e intra-urbanos.

c) El futuro desarrollo urbano en México: las metrópolis y la descentralización urbana

Las dudas que antes se plantearon en cuanto a las restricciones que enfrenta la planificación urbana desde el punto de vista institucional y estratégico conducen, inevitablemente, a considerar la posible evolución del desarrollo urbano-regional en el país durante los años venideros, particularmente en lo relativo al crecimiento de las zonas metroplitanas existentes, las cuales representan el mayor problema inmediato.

En este sentido, y a diferencia de la imagen-objetivo ofrecido en el PNDU, no se puede ser muy optimista de las posibilidades de lograr una significativa redistribución territorial de la población y de las actividades económicas para impedir la expansión de las zonas metroplitanas existentes y, en el caso de la ZMCM, la formación de la primera "megalópolis" del país.16/ Así, considerando el problema desde el punto de vista de la descentralización industrial. aún cuando pudiera darse el caso de que la Zona Centro disminuyera su participación relativa en la producción industrial (y de servicios y comercio) de 50% al 40% en 1982 (objetivo que se establece en el Plan Industrial) y al 30% para fines del siglo, el volumen de la industria que se ubicaría en dicha zona (considerando el crecimiento nacional previsto en el Plan Industrial del 12% por año entre 1979-1982 y suponiendo que siguiera al 8-10% anual hasta fines del siglo).

/Esta estaría

Esta estaría integrada, en una primera etapa, por la ZMCM y las de las ciudades de Toluca y Cuernavaca. Posteriormente, la megalópolis, siguiendo el camino a Puebla, Querétaro y Pachuca, agregaría en su expansión, numerosas ciudades de cierta importancia como Texcoco, Amecameca, Teotihuacan, etc.

De producirse el fenómeno anterior, para el año 2000, el centro del país contaría con un volumen de industrias equivalente a más de la totalidad de la producción industrial nacional actual. Esto significaría que la nueva "ciudad de México" para fines de siglo, sería seguramente de las ciudades industriales más importantes del mundo y, definitivamente la zona metropolitana más poblada. Este no es un postulado de ciencia ficción, sino una conclusión que se deriva de la proyección del mismo Plan de Desarrollo Industrial. Tampoco es un fenómeno que "no pueda producirse" puesto que ya existen desde hace varios años enormes megalópolis en países desarrollados como Japón, Estados Unidos, Europa Central y Australia (Bogdanau, 1967; Gottman, 1964; Nagashima, 1967).

Esta tendencia a la "megalopolización", aún bajo el supuesto de que las metas gubernamentales referidas a la industria se cumplieran, sería todavía más acentuada en el caso de que los "instrumentos de desarrollo regional" no lograran los objetivos establecidos. En este sentido, la opinión de los autores es que los programas de acción directa orientados a promover la descentralización económica y social, de ninguna manera garantizan el logro de los objetivos propuestos. Tales programas se pueden agrupar en aquellos ya en vigor y los que han sido propuestos o que están en estudio.

Programas de desconcentración vigentes

De los programas ya establecidos destacan los de la descentralización administrativa, y los de la desconcentración territorial de la industria. En el primer caso, existen ciertas posibilidades de que se logre desconcentrar algunas funciones gubernamentales localizadas en la ZMCM y de que se ubique el nuevo crecimiento de la administración pública fuera de esa ciudad. Sin embargo, las medidas para

/desconcentrar la

desconcentrar la industria presentan mayores problemas para su ejecución, ya que siguen siendo "indicativas" para el sector privado. Al examinarse esta naturaleza indicativa del Decreto de Desconcentración Industrial, debe hacerse la distinción entre las tres zonas en que se divide el país.

En relación a la zona III (ordenamiento y regulación) surgen tres dudas serias. En primer lugar, el Decreto no plantea un control efectivo de la localización industrial (ni en la zona III-A), sino más bien de "restringir" (Arts. 11º y 12º) o desalentar (Considerandos y art. 12º). De esta manera la discrecionalidad de la política puede arrojar resultados imprevisibles. En segundo lugar, el Decreto no establece bajo qué criterios particulares se aplicará la política restrictiva o de desaliento. El único criterio establecido (y legalmente aplicable) se presenta en los "considerandos" donde se establece que:

> "... el gobierno federal adoptará y aplicará las medidas necesarias para desalentar el establecimiento de nuevas planta o la ampliación de las instaladas, cuyos costos en términos sociales, económicos y las repercusiones negativas de carácter ecológico entre otros, ya son mayores a corto plazo, en virtud de los requerimientos de inversión pública y privada para satisfacer las múltiples necesidades de una población en constante aumento, que la significación económica en términos globales, tienen dichas industrias en las tasas de crecimiento económico del país".

La ambigüedad de tal criterio dificulta su instrumentación, prestándose a una aplicación discrecional. La medición de los costos sociales, económicos y ambientales, correspondientes a una sola planta, es casi imposible de determinar y no tiene relevancia, dado que el significado real de estos costos corresponden a un conjunto de industrias. Por ejemplo, no se debe imputar a una sola planta la generación de un incremento en el congestionamiento del tránsito, de un aumento en la contaminación atmosférica o en el costo de la infraestructura. Aún cuando fuera posible tal cálculo, se requeriría

/de una

de una larga y costosa investigación. Asimismo, una comparación entre estos costos y la contribución de una nueva planta industrial, "crecimiento económico del país" es también, materialmente imposible.

Finalmente, desde un punto de vista legal, no corresponde al gobierno federal el "aplicar" y "dictar" medidas de control en los estados, pues es atribución de las legislaturas locales. Por lo tanto, si les corresponde a los estados de la zona centro y del D.F. decidir sobre el control de la localización industrial, queda en pié la pregunta ¿hasta qué punto les conviene frenar su industrialización? Desde esta perspectiva, el problema no reside tanto en la actual ZMCM, donde seguramente el D.F. ya no representa una localización adecuada y, posiblemente, tampoco los municipios más industrializados del Estado de México, sino en la periferia de la ZMCM y las ciudades que están a su alrededor. Allí, no cabe duda de que la industria puede encontrar una localización óptima, pues sin sufrir los serios problemas de la ZMCM, pueden seguir usufructuando los beneficios de su cercanía (algo semejante puede decirse de las ciudades de Guadalajara y Monterrey).

En este sentido, la naturaleza discrecional de las medidas instrumentadas hace pensar que la localización industrial en los municipios periféricos probablemente será el proceso que ocurrirá en el futuro.17/ Además, existe cierta evidencia de que así lo ven los estados mismos, como lo ejemplifica la propaganda que hace hoy en día el Estado de México a través de la prensa, "... tenemos una gran industria pero ... necesitamos más ... Ahora 680 000 obreros trabajan en 8 244 industrias de nuestro Estado y necesitamos más" (Proceso, 16 de abril, última página).

Ahora bien, la ineficacia probable de los controles sobre la localización industrial en la Zona III, crea serias dudas en lo que respecta al éxito futuro de la Zona I del Decreto, en estimular la descentralización de la industria de la zona centro del país. La experiencia de otros países, particularmente desarrollados, con el uso de incentivos fiscales ha demostrado ampliamente su poco impacto

/en las

en las decisiones localizacionales de la gran empresa, situación que se refuerza aún más, en ausencia de controles rígidos sobre las zonas industriales existentes.

La Zona I debería considerarse un instrumento que busca fomentar el desarrollo industrial nacional y, en consecuencia, por la naturaleza de las ramas que tienen prioridad, el desarrollo industrial regional. O sea, no será la industria que tradicionalmente ha buscado la localización cerca de las metrópolis la que se establezca mayormente en la Zona I. Más bien lo harán aquellas ramas "nuevas" de la industria nacional que, de todas maneras, encontrarían una localización ventajosa fuera de las zonas de concentración, por razones de accesibilidad a los insumos básicos, al mercado externo, etc. Nos referimos particularmente a la industria petroquímica que se establecerá en el sureste o sobre la red nacional de gas; la agroindustria en el Bajío y en el Noroeste; y los exportadores o las maquiladoras, en ciertos puertos selectos y en la zona fronteriza norte, respectivamente. A este respecto se considera que los incentivos ofrecidos no jugarán un papel importante en las decisiones de localización de esta industria, pero sí representarán un "subsidio" más a la producción y una transferencia por parte del Estado al sector privado. En algunos casos es probable que permitan el establecimiento de industrias que sin este subsidio no podrían operar.

En suma, se piensa que el posible "éxito de los Decretos para lograr que las zonas metropolitanas y sus alrededores reduzcan su participación en la producción nacional, no será función de la desconcentración de estas zonas, sino la de estimular el establecimiento de una "nueva" industria que requiere localizarse en las regiones periféricas" (Unikel y De la Peña, 1976).18/

Finalmente, en el análisis de la política de descentralización y control del crecimiento metropolitano es conveniente reflexionar sobre las posibilidades de que el Estado realmente pueda desalentar la creación de oportunidades de empleo en las zonas metropolitanas,

/ante los

ante los altos niveles de desempleo o subempleo en éstas, y que en el caso de la ciudad de México, se estiman del 50% de la PEA (Trejo, 1975).

La ZMCM representa el más agudo "problema urbano regional" del país, que no puede escapar a la atención del gobierno por su significado sociopolítico. Sin embargo, es notorio que no hay mención en el PNDU o en el Plan Industrial de una política para la zona centro más allá de la del control. Así, por ejemplo, el Decreto del 16 de marzo de 1979, que establece los incentivos industriales, le falta incluir instrumentos que puedan aliviar el problema de empleo en la zona sin salirse de las pautas de la política de desconcentración. En este sentido los incentivos para la creación de nuevos empleos no incluyen a la industria establecida en la Zona III-A, en lo que se refiere al aumento en el número de turnos de trabajo. Esto parece incongruente, ya que sería la única manera de generar nuevos empleos en la zona sin atraer industrias adicionales, que no aumentaran en mayor medida los costos de la infraestructura, etc. (Unikel, 1977).

En síntesis, el hecho que los Decretos analizados carezcan de controles estrictos sobre la localización industrial en la zona centro; el que la industria orientada al mercado requiera de proximidad a dicha zona, y que los estados no tengan por qué frenar su crecimiento industrial, implica que el crecimiento urbano en dicha zona (algo equivalente se puede decir de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey) difícilmente se frenará. En consecuencia, las metas formuladas en los planes gubernamentales probablemente no se puedan alcanzar. El hecho de que los instrumentos no se avocan de manera deliberada a lograr una descentralización real, se interpreta en términos de que los intereses económicos de las grandes industrias todavía parecen tener gran influencia en las acciones gubernamentales. Frente a estas circunstancias, preveer la población futura en la zona resulta ser una tarea muy compleja y de gran audacia, en vista de la incertidumbre que rodea al proceso de migración rural-urbana.19/

/ii) Programas

ii) Programas de desconcentración propuestos y en estudio. De los otros programas sobre desconcentración que plantea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y que todavía no se ejercen, el más importante de ellos propone que las empresas industriales paguen el costo real (social) de su localización en las metrópolis, sufragando el costo real del agua que utilizan, el de algunos servicios, el de la contaminación atmosférica y acuífera que generan, etc. El problema principal para poder ejecutar esta medida es el relativo al cálculo de los costos y su asignación equitativa a las distintas industrias y al consumidor, así como la poca viabilidad político-administrativa de ponerla en práctica.

Por otra parte, la posibilidad de que sea efectiva la parte de la "Política Demográfica Regional" sobre la "retención" en los once estados que más contribuyen a la migración a las metrópolis, depende de que se instrumenten medidas que arraiguen la población en sus lugares de origen, ofreciendo fuertes incentivos al trabajo. Al respecto, los autores se preguntan: ¿Qué tan factible es lo anterior, con un modo de desarrollo agrícola que fomenta la agricultura capitalista y de desarrollo industrial, en que no se les concede a los once estados ninguna posibilidad de crear suficiente empleo para retener la población? Una vez más la respuesta parece indicar pocas esperanzas. Por otra parte, la política de "reubicación" plantea dudas de su posible eficacia, dado que existen altos niveles de sub o desempleo en las zonas mismas de absorción.

La suma de los argumentos anteriores, y otros más que no se han podido presentar, permiten pensar que en el corto y mediano plazo, la planificación urbana tendrá escasas posibilidades de modificar el patrón territorial de los asentamientos humanos (particularmente urbanos) en México. Dicha distribución espacial quedará supeditada a la evolución espacial de la economía bajo un modelo de desarrollo que le concede privilegios a la eficiencia y la ganancia del sector privado. Por tanto, la planificación urbana tendrá que abocarse,

/principalmente a

principalmente a la "resolución" de los conflictos económicos y sociales que ocurran dentro de las grandes metrópolis, en los subsistemas urbanos existentes y en los que seguramente surgirán con mucha mayor intensidad en el Istmo de Tehuantepec, la frontera noroeste y el Bajío.

## D. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

1. Conscientes de los riesgos inherentes en cualquier pronóstico, el análisis efectuado permite plantear que, de no modificarse sustantivamente el modelo de desarrollo socio-económico del país, el problema urbano-regional en México no disminuirá, sino que se mantendrá y, pueda ser que aún se agudice. La esperanza de los primeros años del sexenio pasado, de que el "problema regional" pudiera cobrar suficiente importancia para que se le atacara de manera directa y decidida, se redujo significativamente frente al poder de las fuerzas económicas concentradoras, principalmente las de los grandes monopolios nacionales y transnacionales.

La experiencia de México se agrega a la de número importante de otros países capitalistas en los cuales, no obstante sus mayores niveles de ingreso, un mayor desarrollo de las fuerzas sociales regionales, y una política regional que, en términos de los instrumentos que se aplican, hacen palidecer las medidas actuales del gobierno mexicano, no han podido hacer gran impacto sobre el problema de la concentración regional del desarrollo económico (por ejemplo, Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá y Japón; ver The Economist, 1975).

2. En México, además, parece que se enfrentan más obstáculos que en estos últimos países para lograr avances significativos, dentro de las posibilidades reformistas que existen en un sistema capitalista. En la Gran Bretaña y Francia (los dos países con más larga tradición en la materia), la política de desconcentración de la población de sus regiones capitales se ha basado en el fortalecimiento de un número

/pequeño de

pequeño de ciudades ya existentes, de tamaño importante y bien dotadas de infraestructura, y que han servido de contrapeso a las regiones dominantes. A su vez, tal política ha dependido de la posibilidad de establecer controles estrictos sobre la localización de la actividad económica en Londres y París, sin que se haya encontrado una resistencia fuerte de parte de las grandes empresas.

En México no parece existir a mediano plazo esta probabilidad, entre otras razones, por la ausencia de otras ciudades de cierto dinamismo económico y tamaño demográfico que pudiera ofrecer, fuera de las tres metrópolis, una localización conveniente y alternativa a la gran industria (nacional y transnacional) y a la pequeña y mediana industria (nacional). La situación se complica aún más en casos como el de México en el que es necesario respetar el "pacto federal" con los estados, lo cual plantea el que las demandas de las entidades federativas por obtener parte de los "beneficios" de una política de desconcentración, sean más o menos respetados. Estas consideraciones implican que las pocas medidas que pueda tomar el gobierno para promover la desconcentración se diluyan ante la necesidad de ofrecer "algo para todos", dispersando así los esfuerzos en demasiadas áreas del país. Esto significa que ninguna de estas áreas pueda realmente competir para absorber volúmenes importantes de la actividad económica, la cual, con algunas modificaciones seguirán concentrándose en las áreas que tradicionalmente lo han hecho.

3. Frente a estas circunstancias parece que se ha optado por dos "soluciones": primero, fomentar un "desarrollo industrial regional" con base en nuevas ramas de la industria con posibilidades de crecimiento y de localizarse regionalmente. La nueva coyuntura que presenta la disponibilidad de los excedentes petroleros facilita este tipo de industrialización y no modifica significativamente los problemas relacionados con el crecimiento contínuo de las metrópolis existentes. Segundo, el uso ideológico de la "planificación urbana" para convencer que sí se quiere y puede hacer algo positivo sobre la desconcentración.

/El resultado

El resultado más probable de la política gubernamental será la que se ha dado en muchos otros países, o sea, que mientras las zonas metropolitanas experimenten una relativa desconcentración, la mayor parte de ésta será absorbida por las ciudades importantes más próximas. En el mejor de los casos, de poderse establecer controles a la localización industrial en los centros metropolitanos y al crecimiento físico de las áreas urbanas circunvecinas, se formarán ciudades-regiones desconcentradas (subsistemas urbanos y megalópolis). Las regiones urbanas de Londres y París, son un claro ejemplo y parecen representar la mejor opción posible dentro del sistema sociopolítico imperante.

De no ponerse en vigor estos controles el resultado previsible será la creación, en el caso de la región centro de México, de una gran megalópolis. De ser así, por un lado, no se resolvería el problema de las desigualdades regionales y, por el otro, las posibilidades de "hacer algo" a nivel intraurbano se perdería, ya que en lugar de tener que planear el crecimiento y ordenamiento de una gran metrópoli y varias ciudades cercanas, pero separadas físicamente y de un tamaño superior al millón de personas (que no presentan mayores problemas "técnicos") se enfrentarían a la tarea gigantesca de planear y aliviar los problemas adicionales a los pressntes, generados por el contacto físico de las zonas metropolitanas de estas ciudades.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

1/ Correspondiente al presente sexenio gubernamental 1976-1982.

2/ El análisis que aquí se presenta corresponde a la última parte de una ponencia de los autores titulada El problema urbano en México, presentado el día 23 de abril, 1979, en las mesas redondas sobre La Universidad Nacional y los problemas nacionales, UNAM, México. La ponencia se publicó en la Gaceta UNAM, el día 16 de agosto de 1979 y aparecerá en fecha próxima en volumen colectivo editado por la UNAM.

3/ La Subsecretaría de Asentamientos Humanos está organizada en seis direcciones generales: de Planeación Territorial, Centros de Población, Ecología Urbana, Equipamiento Urbano y Vivienda, Reservas Territoriales, Participación de la Comunidad y Emergencias Urbanas.

4/ En 1978, Aguascalientes fue el primer estado en presentar y legislar su Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU). A la fecha muchos otros estados han presentado sus respectivos planes.

5/ Se presentaron recientemente (marzo, 1979), los planes para Oaxaca y Salina Cruz, los primeros integrados a nivel de centros de población.

6/ En 1978 se presentó un Plan Rector para el Distrito Federal, pero no fue aprobado. En estos momentos se espera la presentación de la versión final del Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. El "Plan de viabilidad" representa el caso más notorio de los Planes Parciales para el D.F.

7/ A nivel intraurbano el PNDU se limita, en lo referente a los centros de población, a proponer "un conjunto de lineamientos y criterios para la formulación de los llamados planes de desarrollo urbano de los centros de población, así como una serie de planteamientos para la organización del apoyo federal a los gobiernos locales" (Rébora, 1978, p. 1188).

8/ Esta distribución corresponde a una distribución de Pareto en que el exponente es -1, o sea que ésta se reduce a una expresión matemática según la cual, la población de la ciudad de mayor tamaño es el doble de la segunda ciudad; el triple de la tercera; y así sucesivamente.

9/ Durango, Coahuila, San Luis Potosí, Michoacán, Hidalgo, Oaxaca, Zacatecas, Tlaxcala, Guanajuato, Guerrero, Puebla.

/10/ "Retención"

10/ "Retención" significa mantener la población en las entidades de rechazo poblacional a través de medidas que estimulen la creación de nuevas oportunidades económicas y sociales; "reubicación" se aplica a la ZMCM y se refiere al traslado de población fuera de la zona a través de la descentralización de la Administración Pública Federal; y "reorientación" se refiere a la desviación hacia otros estados de alta potencialidad económica de una parte de la población migrante que tradicionalmente se ha movido hacia las zonas metropolitanas o hacia las ciudades de Baja California Norte.

11/ Hay que aclarar que los datos proporcionados abajo y que son extraidos del texto del documento de CONAPO no coinciden con los incluidos en el cuadro 1 que vienen de los cuadros estadísticos proporcionados en el mismo documento. En el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, los datos en el cuadro 1 no incluyen el impacto del Programa de Desconcentración Administrativa.

12/ Bajo el supuesto de que en México hubiera la intención real de dotar la planeación urbana de un carácter "activo" se requeriría, de acuerdo con un planteamiento de Rébora (1978), una clasificación conceptual que distinguiera el ordenamiento territorial a nivel nacional (interurbano) del crecimiento físico de las ciudades (intraurbanas), pero principalmente de una reubicación institucional de ciertos componentes de la planificación urbana. Aceptar el ordenamiento del territorio como una componente de la planificación socio-económica a nivel nacional y regional implicaría que el lugar más adecuado para el funcionamiento de la presente Dirección de Planeación Territorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos estaría en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo mismo, habría que preguntarse si bajo estas circunstancias se justifica la existencia de la Comisión de Desarrollo Urbano, dado que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la función de lograr la compatibilidad entre los planes sectoriales, y entre éstos y los planes globales y regionales.

13/ Estos comentarios se refieren a la situación vigente hasta junio de 1979. Sin embargo, es de notarse que desde entonces y a raíz del cambio del Secretario de Programación y Presupuesto y de sus colaboradores parece sugerirse un aumento en la importancia futura que se le concederá a "lo regional", frente a "lo sectorial". Así, durante los últimos dos meses, se han presentado un número importante de los Planes Estatales de desarrollo Socio Económico mientras se ha determinado la continuidad del Proyecto de Desarrollo Urbano de la ONU-SPP.

/14/ Ver el

14/ Ver el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (CEPAFIN, 1979).

15/ Entre las manifestaciones recientes más claras de esta tendencia, consideran, por ejemplo, el anteproyecto de la Ley de Planeación y Fomento Agropecuario "elaborado con el propósito de eliminar algunos obstáculos que el régimen de tenencia ejidal y comunal impone para el desarrollo del capitalismo en la agricultura" (Boltvinik, J., 1979), y la autorización de compra/importación, a través del Banrural, de 5 000 tractores pesados, los primeros de los 60 000 de que se ha venido hablando como necesarios en el campo mexicano desde la presentación del Plan Nacional Agropecuario y Forestal, en abril de 1978 (ver Uno más uno, 8 de abril de 1979, y Warman, A., 1979). Otra crítica del citado anteproyecto lo plantea Stavenhagen en la pregunta ¿Nueva Ley Agropecuaria? (Uno más uno, 18 de abril de 1979). Desde el punto de vista de las declaraciones hechas por el sector público, el PNDU habla de una población rural de 22 millones para el año 2000. Este representa una cantidad similar a la del presente, aun cuando la población nacional aumentará de 65 a 104 millones entre 1978 y 2000, de acuerdo con las previsiones del Plan Nacional de Planificación Familiar.

16/ Por megalópolis entendemos la unión física de dos o más zonas metropolitanas contiguas. En el caso de la de la ciudad de México, sería, eventualmente, con las de Toluca y Cuernavaca (Unikel, 1970; Gottman, 1964).

17/ De hecho, la Zona III-B recibirá incentivos en lo que se refiere a "ampliaciones". Podría surgir un problema por cuanto que no existe una clara especificación en el Decreto de lo que significa una "ampliación". A veces se habla de ampliaciones de "plantas" y otras veces de "empresas". En vista de que estas últimas son muchas veces de naturaleza multi-planta, el Decreto podría presentarse al establecimiento de nuevas plantas de una sola empresa y que recibirían los estímulos correspondientes a las ampliaciones.

18/ En este sentido sería interesante analizar el Plan Industrial para ver que proporción del crecimiento industrial que se prevee entre 1979 y 1982 (12%/año) corresponde a "nuevas" ramas industriales flexibles en su localización y cómo esta proporción corresponde a las dos terceras partes del crecimiento que se establece como meta para localizarse fuera de las zonas industriales tradicionales, para así tener una idea clara de lo que realmente significa la política de "desconcentración" industrial.

/19/ Considere, por

19/ Considere, por ejemplo, las diferencias entre la meta de población para el año 2000 en la ZMCM establecida en el PNDU (18 millones) y la de la Política Demográfica Regional (24.5 millones). Esta diferencia refleja sustancialmente previsiones distintas sobre el monto de la migración a la zona, dado que en ambos documentos se trabaja con el mismo "decrecimiento" relativo de la población a raíz de la reducción en la tasa de crecimiento natural. Así, efectivamente el PNDU busca disminuir la migración a la ZMCM en 6.5 millones de personas más que la PDR. Parecería obvio, de acuerdo a lo sostenido, que la previsión de este último es más realista que la del PNDU.

/BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA


Banco Nacional de Comercio Exterior, (1971) — México: La política económica del nuevo gobierno, México.

Barkin, D., (Comp.) (1972) — Los beneficiarios del desarrollo regional, México, SEP/SETENTAS, Núm. 52.

———— y King, T., (1970) — Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México), México, Siglo XXI, Editores.

Bogdanau, M., (1967) — "Ecumenopolis Trends in South Europe", Ekistics, Vol. 24, Núm. 140.

Boisier, S., (1979) — La planificación del desarrollo regional en América Latina, Documento para ser presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 17-21 septiembre 1979), organizado por ILPES, el ISS, el ILDIS y UNIANDES.

Boltvinik, J., (1979) — "La nación que queda atrás", Uno más uno, 8 de abril, pág. 2, México.

Bueno, G., (1977) — Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Ed. Tecnos.

Castells, M., (1974) — La cuestión urbana, Siglo XXI, México.

———— (1977) — "Towards a Political Urban Sociology", en Harlow, M., Captive Cities, Londres, John Wiley & Sons.

Cinta, R., (1974) — "Burguesía nacional y desarrollo", en El perfil de México en 1980, Tomo III, México, Siglo XXI Editores.

Consejo Nacional de Población, (1979) — "Política demográfica regional", México.

Coraggio, J.L. (1979) — "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario", en Demografía y economía, Vol. XI, Núm. 2, El Colegio de México.


/Cordera, R.,

Cordera, R., (1971) "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado", Investigación económica, Vol. 13, Núm. 123, UNAM.

Gottman, J., (1964) Megalópolis, The Urbanized Northeastern Seabord of the United States, Cambridge, Mass. The MIT Press.

# CRECIMIENTO Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA: ALGUNAS CONSECUENCIAS *1/*

Carlos A. de Mattos

*1/* Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# I. LA CONCENTRACION GEOGRAFICA EN EL PROCESO GENERAL DE CONCENTRACION

## 1. Crecimiento y concentración

Diversos análisis realizados sobre la situación que se ha derivado del modelo de crecimiento predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos han permitido comprobar que uno de sus aspectos más destacables es su marcada tendencia a la concentración 1/; además se ha podido observar que, en general, esta tendencia se ha acentuado a medida que han ido avanzando los procesos de industrialización y de urbanización.

Estas afirmaciones llevan a interrogarse acerca de cúales son los rasgos que permitirían caracterizar estos fenómenos de concentración; a este respecto, una aproximación de carácter general se puede encontrar en los análisis de Aníbal Pinto 2/ sobre la heterogeneidad estructural en el desarrollo de los países latinoamericanos, cuando afirma:

> "grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico, han quedado absoluta y sustancialmente marginadas del avance registrado en el 'polo moderno'. En otras palabras, ha habido una triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de los 'estratos' económicos y al regional".

Esta triple concentración de los frutos del progreso técnico de que habla Aníbal Pinto, define una situación general de concentración, que estaría conformada por la coexistencia en forma interrelacionada de por lo menos tres estructuras concentradas; estas

---

1/ Véase por ejemplo, Aníbal Pinto, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", El Trimestre Económico, México, número 125, enero-marzo de 1965.

2/ Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo recientes en América Latina", en Inflación: raíces estructurales, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

/estructuras podrían

estructuras podrían presentarse en la siguiente forma:

Estructura económica concentrada: determinada por el proceso de concentración del capital, que conduce a la configuración de una estructura productiva que se caracteriza por el creciente predominio de unidades de carácter monopólico u oligopólico. En el tipo de industrialización que actualmente se está expandiendo en los países latinoamericanos, las empresas multinacionales juegan un papel fundamental en la consolidación de esta estructura concentrada.

Estructura social concentrada: conformada como consecuencia de la continuidad de la tendencia a la apropiación mayoritaria del excedente por parte de los grupos sociales que ya tenían una mayor participación en la distribución de la riqueza; es así, que el carácter regresivo de la distribución de ingreso ha persistido durante las últimas décadas y, aún en muchos casos, ha tendido a agravarse 3/.

Estructura geográfica concentrada: el proceso de acumulación de capital también ha mostrado una clara tendencia a la concentración territorial. Como resultado de ello, en cada país se ha ido consolidando una configuración espacial caracterizada por la aglomeración conjunta de actividades productivas -y al mismo tiempo de la población - en un número reducido de grandes áreas urbanas y, en muchos casos, principalmente en una.

---

3/ Esta situación parece estar verificándose en forma más nítida en aquellos países donde ha logrado una mayor expansión el modelo de industrialización correspondiente a las formas capitalistas más avanzadas. Este sería el caso, por ejemplo, de Brasil, Colombia y México, países para los que diversos estudios indican que, - al mismo tiempo que se ha verificado una alta tasa de crecimiento de la economía y de expansión industrial -, se ha podido comprobar una acentuación de la desigualdad en la distribución personal del ingreso. A este respecto, véase por ejemplo: IPEA, Uma nova opçao para a economia, Rio de Janeiro, Ed. IPEA (Relatorio Nº 19), 1978; Francois Bourguignon, "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia", Desarrollo y sociedad, Bogotá, número 1, enero 1979; Ifigenia M. de Navarrete, "Distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", El perfil de México en 1980, México, Siglo XXI Editores, 1970 y Alejandro Foxley (Ed.), Distribución del ingreso, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

/El análisis

El análisis del proceso vivido por los países latinoamericanos durante las últimas décadas y de la situación emergente de ese proceso, muestra que estas tres estructuras concentradas se han generado y consolidado en forma simultánea e interdependiente; de tal forma, podría afirmarse que ellas constituyen los rasgos definitorios e inseparables de un proceso y una situación de concentración generalizada. En última instancia, ello conduciría a postular que este proceso de concentración que se desarrolla incidiendo simultáneamente en la configuración de las estructuras económica, social y geográfica, es un fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista actualmente predominante en las economías periféricas.

Si se acepta este encuadramiento del problema será posible establecer algunas conclusiones de importancia para el estudio de ciertas cuestiones vinculadas con los procesos de concentración geográfica; en lo sustancial, tales conclusiones serían las siguientes:

a) El problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómemo susceptible de ser explicado o enfrentado en forma separada de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración;

b) No parece posible lograr una reducción significativa de la concentración territorial si las estrategias y políticas definidas con ese propósito no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de los procesos de concentración.

Estas conclusiones podrían adoptarse como el punto de partida para el análisis de la evolución probable de estos procesos, así como también para la ubicación de la discusión de los problemas relativos al diseño de las estrategias y políticas que pudiese ser necesario aplicar para lograr modificaciones en la actual configuración espacial de los países latinoamericanos.

Ellas definen el marco conceptual que será utilizado en las páginas siguientes para el análisis de las características del proceso de concentración geográfica y para establecer algunas proposiciones

/en relación

en relación a sus consecuencias. Queda sobreentendido que el estudio de la concentración geográfica en forma separada de los otros componentes del proceso general de concentración solamente se justifica con propósitos analíticos.

2. Las dimensiones de la concentración territorial

La información disponible permite apreciar la forma en que el proceso de concentración territorial se ha cumplido en los diversos países latinoamericanos y formarse una idea sobre las dimensiones que ha alcanzado en cada uno de ellos. Las peculiaridades de cada país, - extensión geográfica, condiciones morfológicas, nivel de industrialización, grado de urbanización, etc. -, le han dado a este proceso diferente ritmo y ponderación; ello puede determinar que los problemas configurados por las consecuencias de la concentración territorial, - tales como los que se analizarán más adelante -, tengan diversa magnitud y significación en cada caso.

Como ya se ha señalado, en lo esencial, el fenómeno que aquí se desea analizar queda configurado por la concentración en torno a un determinado núcleo territorial de un elevado porcentaje del capital acumulado en cada país; sin embargo, ante la carencia de información sobre la distribución territorial de los stoks de capital, será necesario analizar las dimensiones y las tendencias de la concentración geográfica mediante algunos indicadores indirectos, como es el caso de la población y de las actividades productivas y, en particular, de las actividades del sector industrial.

El análisis de las cifras correspondientes a la concentración demográfica permiten una primera aproximación al fenómeno. Ellas muestran que se ha producido un aumento generalizado de la ponderación demográfica relativa de las aglomeraciones principales latinoamericanas; esto es, el porcentaje de la población total nacional que reside en las ciudades principales ha aumentado en todos los casos durante las últimas décadas (ver cuadro 1), aun cuando en algunos países sea posible observar que en los últimos años se ha hecho más lento el ritmo de crecimiento de los índices de concentración demográfica.

/Los índices

Los índices de primacía urbana refuerzan esta conclusión; a este respecto, Fernando Gatica, en un estudio sobre la urbanización en América Latina señala que: "..... la urbanización latinoamericana va acompañada de los índices de primacía urbana más altos del mundo, acusando además tendencias crecientes durante las últimas décadas, cualquiera sea el índice que se utilice para dimensionar el fenómeno" 4/.

Aun cuando los datos sobre población muestran claramente las tendencias de este proceso, algunos indicadores relacionados más directamente con la concentración geográfica del capital documentan todavía con mayor elocuencia las dimensiones que está alcanzando este fenómeno. Tal es el caso, por ejemplo, de la información disponible sobre la ubicación de las actividades industriales; el análisis de esta información permite comprobar que, durante las últimas décadas en todos los países latinoamericanos, la industria ha tendido a localizarse mayoritariamente en los centros principales.

El análisis del producto industrial generado por distintas unidades territoriales subnacionales, que es uno de los indicadores para el que se dispone de información para varios países latinoamericanos (ver cuadro 2) pone de relieve muy claramente esta tendencia. Otros indicadores, como número de trabajadores ocupados en la industria o número de establecimientos industriales por localización geográfica, también documentan la misma conclusión.

Comparando las magnitudes expresadas respectivamente por los indicadores demográficos y los de la producción industrial, es posible comprobar que estos últimos muestran en forma mucho más acentuada las dimensiones y las tendencias del proceso de concentración geográfica; y ello es particularmente importante si se tiene en cuenta el significado de estas cifras, en cuanto ellas guardan una relación directa con los procesos económicos de cada país.

---

4/ Fernando Gatica, La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas, Santiago, CELADE, 1970, pág. 50.

/En el

En el caso de Brasil, por ejemplo, se puede observar que los indicadores demográficos no sugieren un proceso de concentración territorial excesivamente acentuado; sin embargo, cuando se analiza este fenómeno a través de algún indicador correspondiente a las actividades económicas, la tendencia a la concentración se configura en forma mucho más clara. Es así que, en este país de dimensión continental, una parte muy reducida de su territorio, - la que se articula en torno a la ciudad de San Pablo -, que ya generaba en 1947 el 44 por ciento de la producción industrial brasileña, llega al 56 por ciento en 1969.

Otro país de gran extensión territorial, México, también muestra un cuadro similar. En un trabajo reciente, Unikel y de la Peña señalaban que entre 1960 y 1975 "alrededor de la mitad de la producción nacional de la industria, el comercio y de los servicios se genera en dos entidades contiguas del país y, de hecho, en la zona metropolitana de la ciudad de México" 5/.

Debe destacarse que esta tendencia a la concentración territorial se verifica también en los países de menor dimensión geográfica y con menor nivel de industrialización; tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala, país para el cual cifras recientes indican que: "..... en 1976, .... en todo el territorio de Guatemala habían 2.107 establecimientos industriales, de los cuales el 67 por ciento, es decir, 1.421, se encontraban en el departamento de Guatemala" 6/.

Además, la información disponible indica que la fase más reciente de la industrialización, vía internacionalización del capital, tampoco ha modificado hasta ahora la tendencia a la concentración territorial, refutando así en los hechos la hipótesis que algunos autores habían sustentado, en el sentido de que esta fase conduciría a cierta desconcentración. Es así, por ejemplo, que si se considera el caso de Brasil, - que seguramente constituye el más representativo en materia

---

5/ Luis Unikel y R. de la Peña, "Consideraciones sobre la concentración económica en México", Asentamientos humanos, México, Nº 1, noviembre de 1976.

6/ "Núcleos industriales en los departamentos", Nuevo diario, Guatemala, 31 de marzo de 1979.

/de industrialización

de industrialización avanzada en América Latina -, se podrá observar que las grandes empresas multinacionales han tendido a localizarse mayoritariamente en los focos preexistentes de concentración. En efecto, si se analiza la ubicación de las 50 mayores empresas privadas multinacionales se podrá comprobar que en 1976, 38 de ellas, o sea el 76 por ciento, se habían localizado en San Pablo, 10 en Río de Janeiro y las 2 restantes en Belo Horizonte 7/; en definitiva, la totalidad se concentró en las áreas metropolitanas principales de la región Sudeste de Brasil y el 96 por ciento en las dos aglomeraciones mayores.

En síntesis: los elementos de juicio disponibles indican que, en su fase actual, todos los países latinoamericanos muestran una clara tendencia a la concentración de la población y de las actividades en un número reducido de centros de aglomeración, sin que hasta ahora haya sido posible percibir síntomas significativos de reversión de dicha tendencia.

## 3. La evolución previsible de la concentración geográfica

Si este es el panorama actual, correspondería ahora interrogarse acerca de cuáles pueden ser las perspectivas de evolución de los procesos de concentración en los países latinoamericanos para las próximas décadas. Para poder realizar alguna previsión sobre la evolución de la situación precedentemente caracterizada, es necesario apoyarse en alguna hipótesis sobre el origen y los mecanismos de estos procesos.

A este respecto, en una aproximación de caracter general, sería posible establecer que el origen y fundamento del proceso generalizado de concentración se encuentra en las condiciones específicas del modelo de acumulación predominante en los países capitalistas periféricos.

---

7/ "Melhores e maiores", Revista Exame, San Pablo, septiembre de 1977.

/En este

En este contexto, ciertas unidades dominantes,- cuya acción se desarrolla en el marco del libre juego de las fuerzas del mercado que caracteriza al modelo -, a base de su capacidad de dominación logran apropiarse de una proporción creciente del excedente disponible; ello determina un proceso persistente de acumulación de capital en torno a ellas que, de tal forma, de periodo en periodo van incrementando su capacidad de dominación y, consecuentemente, consolidando la continuidad del proceso. Por consiguiente, el creciente desequilibrio aparece como un rasgo inherente a la propia dinámica del modelo de acumulación predominante.

En el contexto de esta proposición general se pueden ubicar, como casos particulares, las contribuciones teóricas que se han referido específicamente al problema de la concentración geográfica; las más destacadas de dichas contribuciones - hasta cierto punto complementarias - han ido conformando una secuencia teórica que ha significado un importante avance en la comprensión de la naturaleza de los factores determinantes del crecimiento desigual de las diversas regiones de un contexto nacional 8/. A este respecto, deben destacarse, entre otros, los aportes de Perroux, Hirschman, Myrdal y Friedmann, así como también los planteos teóricos y los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por numerosos autores latinoamericanos que se han dedicado al estudio de los denominados fenómenos de colonialismo interno y de la dinámica de los procesos de concentración. En relación a la proposición general precedentemente enunciada, parece conveniente anotar algunos aspectos de estos aportes que subrayan facetas de las tendencias a la concentración territorial en el proceso de crecimiento.

Ante todo, parece importante destacar que Perroux 9/, al analizar la incidencia de la gran industria moderna en el proceso de crecimiento,

---

8/ Véase Jos Hilhorst, "La teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis", en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, México, Siglo XXI Editores, 1976.

9/ Véase principalmente, François Perroux, La economía del Siglo XXI, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.

/amén de

amén de subrayar que el desequilibrio es un rasgo inherente a las economías capitalistas industrializadas, analizó la interdependencia que existe entre la concentración industrial y la concentración geográfica, mostrando como ambos fenómenos se retroalimentan y refuerzan. Myrdal 10/, por su parte, se propuso demostrar que, a partir de una situación de desigualdad inicial, la acción de un conjunto de factores económicos y no económicos tiende a consolidar esa situación en un proceso acumulativo de causación circular. Al desarrollar su argumentación destacó que "normalmente el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, la desigualdad entre las regiones"; consecuentemente, la población y las diversas actividades tenderían a concentrarse en ciertas regiones con ventajas iniciales, reforzando esta situación de período en período. Con algunas diferencias en sus respectivos desarrollos teóricos, Hirschman y Friedmann, entre otros, apuntan en la misma dirección.

Por otra parte, los diversos estudios sobre los fenómenos del colonialismo interno en los países latinoamericanos, han coincidido en destacar la importancia que, - especialmente en la etapa de formación de los núcleos de concentración territorial -, tuvo la acción de unidades de carácter dominante en el proceso interregional de apropiación del excedente en beneficio de la consolidación y expansión de los centros y regiones en que tales unidades se encontraban localizadas. La idea de causación circular acumulativa también está presente en estos planteos 11/.

Como ya se ha señalado, la evidencia empírica disponible sobre el comportamiento de los sistemas nacionales latinoamericanos tiende a sustentar esta hipótesis de persistencia del proceso de concentración

---

10/ Gunnar Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.

11/ Véase una amplia recapitulación de los diferentes estudios sobre colonialismo interno en el capítulo "Las relaciones internas", del libro de Aldo Solari y otros, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1976.

/territorial en

territorial en las economías periféricas. Por otra parte, el análisis de esa información también contribuye a respaldar el aserto de que cuanto menor sea la interferencia al libre juego de las fuerzas del mercado, más estable es la tendencia a la concentración.

A este respecto, es importante señalar que los resultados de algunas recientes experiencias de política económica de inspiración señaladamente liberal han agregado una significativa contribución probatoria a la proposición precedente. En cierta forma, estas experiencias han configurado verdaderos laboratorios en tal sentido 12/.

Por lo tanto, la hipótesis planteada sugiere que, en tanto persista el modelo de acumulación actualmente predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, el proceso de concentración, - y en particular, el proceso de concentración geográfica -, habrá de persistir.

Las previsiones y proyecciones que se han realizado con el fundamento de los postulados teóricos y de la evidencia empírica mencionados, muestran un proceso de aglomeración demográfica creciente que habrá de conducir a la formación de ciudades de una dimensión desconocida hasta ahora; es así que se prevee, por ejemplo, que en el año 2000, Ciudad de México, llegaría a tener más de 31 millones de habitantes (24.5 por ciento del total nacional), San Pablo más de 24 millones (12.2 por ciento), Buenos Aires más de 14 millones (41,9 por ciento), Lima más de 9 millones (35.4 por ciento), Santiago más de 6 millones (43.4 por ciento), etc. etc. 13/.

Estas ciudades, que además están destinadas a seguir concentrando una proporción creciente de las diversas actividades productivas de los respectivos países, plantean problemas de funcionamiento extraordinariamente complejos, que no han tenido hasta ahora respuestas satisfactorias en términos de teoría urbanística. Las más avanzadas

---

12/ Véase, por ejemplo, IPEA, op. cit.

13/ Robert W. Fox, Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1975.

/propuestas del

propuestas del urbanismo contemporáneo están concebidas fundamentalmente para ciudades de una dimensión sustantivamente menor de aquélla que seguramente habrán de tener muchas ciudades latinoamericanas hacia fines de siglo y, además, han sido elaboradas considerando el caso de países donde la posibilidad de financiar las inversiones requeridas por la expansión de dichos centros son mucho mayores que las que prevalecen en los países periféricos.

## II. PROPOSICIONES PARA UNA DISCUSION SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA CONCENTRACION TERRITORIAL

Teniendo en cuenta las dimensiones que actualmente tiene el problema de la concentración territorial en los países latinoamericanos, así como también las que se prevé que llegará a tener durante las próximas décadas resulta de la mayor importancia el análisis de sus posibles consecuencias para poder evaluar las ventajas y desventajas de este fenómeno; las conclusiones que surjan al respecto tendrán una importancia fundamental para la discusión y definición de las opciones estratégicas y de las políticas alternativas en lo que se refiere a asignación espacial de recursos. Aun cuando este tema ha sido objeto de numerosos estudios y de prolongadas controversias, todavía no ha sido posible arribar a conclusiones de consenso, subsistiendo muchas discrepancias sobre las ventajas y desventajas de la concentración territorial desde el punto de vista de cada país en su conjunto 14/.

Con el propósito de contribuir a la discusión del tema, parece conveniente agrupar las principales consecuencias de la concentración geográfica en un reducido grupo de problemas, realizando algunas

14/ Véase una excelente revisión de esta discusión en Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, volumen IX, número 35, septiembre de 1975.

/proposiciones en

proposiciones en torno a cada uno de ellos; estas proposiciones podrían considerarse como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones sobre las diversas consecuencias de la concentración territorial.

## 1. El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles

Los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas de una dimensión tal que sobrepasados ciertos límites, y en tanto continúen su expansión en forma ilimitada, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos financieros disponibles en cada país, con la finalidad de poder mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Es así que estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar hasta donde ello es posible, la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de condiciones habitacionales y de servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transportes, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.). En segundo lugar, estos centros también requieren un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor, que para su funcionamiento necesita de un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado y complejo.

En relación a este problema, el ex-prefecto de San Pablo, Figueiredo Ferraz 15/, refiriéndose al caso concreto de los problemas que afectan a esta ciudad, plantea en un libro reciente: "Sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dínamo de

15/ J.C. de Figueiredo Ferraz, Sao Paulo e seu futuro, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administraçao Municipal, 1976, pág. 11.

/la economía

la economía brasileña, ya está hoy envuelto en deseconomías de escala tan brutales, y sobrecargado por costos sociales de tal forma elevados, que gran parte de su producción debería ser forzosamente revertida y consumida en su autosustentación, para mantenerlo en movimiento sin ruptura en su funcionamiento". Y agrega: "Aún así sería en vano. La provisión de infraestructura que, de modo continuo, pueda acompañar el crecimiento poblacional de la ciudad, es absolutamente imposible, utópico .....".

Estas consideraciones resultan válidas no sólo para el caso de San Pablo, sino también para el de todas las grandes aglomeraciones latinoamericanas; estudios realizados para varias de las mayores áreas metropolitanas han puesto en evidencia que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les ha asignado, la mayor parte de los principales problemas urbanos subsisten y tienden a agravarse. Es así que, por ejemplo, los servicios existentes se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte están cada vez más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana carece de viviendas adecuadas y de servicios urbanos imprescindibles, tales como agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc. etc.

Todo ello indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando. Por consiguiente, habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas, dicha tendencia de hecho implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual estas se verán imposibilitadas de elevar su ritmo de

/acumulación de

acumulación de capital en la forma requerida para poder lograr incrementar sus tasas de crecimiento 16/.

Esta situación ha llevado a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles, en el entendido de que la forma como ello se ha venido haciendo no constituye la solución más eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto 17/. En este contexto, se ha sostenido que la asignación de una mayor proporción de recursos a las regiones de la periferia podría conducir, en el mediano y largo plazo, a resultados más satisfactorios tanto desde el punto de vista económico como social. En apoyo a esta proposición, se ha planteado que desde el momento en que comienzan a generarse deseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones, la asignación de recursos en ellas no es la más eficiente, puesto que allí los costos

---

16/ En un estudio realizado hace unos años por la Revista Realidade, (San Pablo, mayo 1972), sobre las ciudades brasileñas, se estableció una ilustrativa comparación entre la asignación prevista de recursos para una obra de carácter nacional (2.775 km. de carreteras transamazónicas, cuyo valor era en 1970 de 300 millones de cruzeiros = 1 trans.) y la que se calculaba para algunas obras de infraestructura urbana previstas para las dos principales áreas metropolitanas de Brasil y se llegó, entre otros, a los siguientes resultados:

| | |
|---|---|
| - Vía dos Imigrantes (une San Pablo y Santos) | 4,7 trans. |
| - 282 km. vías expresas en San Pablo (capital) | 20,6 trans. |
| - Metro de San Pablo (San Pablo) | 10 trans. |
| - Metro de Río (Ipanema-Tijuca, 20 km.) | 6 trans. |
| - Aeropuerto Internacional de Galeao (Río) | 5,5 trans. |

Aun cuando este ejemplo puede ser considerado como un argumento efectista, no por ello deja de constituir una elocuente ilustración de la forma en que las grandes concentraciones absorben la parte más importante del financiamiento disponible.

17/ Véase, por ejemplo, D.C. Lambert y J.M. Martin, América Latina: economías y sociedades, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pág. 212 y ss.

/de urbanización

de urbanización resultan proporcionalmente más elevados que los que alcanzan en los centros de menor dimensión para generar una misma cantidad de servicios 18/.

Este aspecto continúa siendo objeto de discusión y quizá deba reconocerse que no hay argumentos lo suficientemente categóricos como para aceptar o rechazar en forma definitiva la proposición precedentemente mencionada. Sin embargo, sobre lo que no hay lugar a dudas es que mientras se continúe asignando la mayor proporción del financiamiento disponible a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento de los subsistemas periféricos seguirán siendo muy limitadas.

## 2. El problema del desequilibrio en el mercado de trabajo

La persistencia - y en muchos casos, la acentuación - de las migraciones internas hacia los núcleos principales de concentración urbana de cada país, han determinado en ellos un constante y significativo aumento de la fuerza de trabajo. Este hecho, unido a la circunstancia de que la industria en su modalidad y organización actual, tiende a ir reduciendo el ritmo de crecimiento de su demanda de trabajo, ha conducido a un continuo agravamiento de los problemas de empleo en las grandes aglomeraciones.

Estos problemas de empleo se caracterizan por diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo, que implica tanto la persistencia de altas tasas de desempleo abierto como, principalmente, la

---

18/ Sobre el problema de los costos de urbanización en ciudades de diferente tamaño, véase Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanizaçao brasileira", Pesquisa e Planejamento Economico, Río de Janeiro, volumen 3, número 3, octubre de 1973 y Pascal Bye, "Crecimiento urbano, costos de urbanización e imputación de costos", Revista Administración y Desarrollo, Bogotá, número 16, 1976.

/expansión del

expansión del subempleo. Según algunos estudios, 19/ el subempleo tiene su expresión más importante en el denominado sector informal, que sería el mecanismo principal a través del cual logran subsistir los contingentes migratorios que se incorporan a las áreas urbanas y no encuentran ocupación en el mercado laboral organizado. Dado que dicho sector informal en general se caracteriza por niveles bajos de productividad, a la mayor parte de quienes trabajan en él no les resulta posible obtener los ingresos suficientes para cubrir cierto nivel de consumo mínimo 20/; ello implica, en definitiva, que un alto porcentaje de la población de las grandes metrópolis, se encuentra condenada a subsistir en indeseables condiciones de pobreza o de indigencia.

Este cuadro indica que se está produciendo una acentuación de las desigualdades en el interior de las grandes ciudades latinoamericanas. En tal sentido, en un informe reciente sobre la ciudad de San Pablo, se hace la siguiente afirmación, que puede ser generalizada a la mayor parte de las aglomeraciones de nuestros países: "Desde el punto de vista individual, las oportunidades abiertas por el desarrollo de la ciudad pueden transformarse en ciertos casos, en mejoría de las condiciones de vida. Pero, desde el punto de vista colectivo, el desarrollo económico de San Pablo viene significando una perpetuación de las desigualdades existentes" 21/.

De tal manera, los problemas estructurales del mercado de trabajo de las principales concentraciones han venido determinando

---

19/ Véase PREALC, "La política de empleo en América Latina: lecciones de la experiencia de PREALC", El Trimestre Económico, México, volumen 41, número 164, octubre-diciembre de 1974.

20/ Paul R. Souza y Víctor Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", El Trimestre Económico, México, volumen 45, número 177, enero-marzo 1978.

21/ Candido Procopio Ferreira de Camargo y otros, Sao Paulo 1975: Crescimento e pobreza, San Pablo, Ed. Loyola, 1976, pág. 95.

/una creciente

una creciente subutilización de la fuerza de trabajo y, consecuentemente, una persistente acentuación de las desigualdades sociales y de la pobreza en el interior de estos centros; esta situación, en última instancia, está afectando negativamente la organización de la vida social de la aglomeración en su conjunto. Por su alcance y magnitud, este problema ha dejado de ser observado como exclusivo de la aglomeración para pasar a ser considerado como un problema de alcance nacional; y esta consideración está incidiendo fuertemente en la orientación de la distribución territorial del financiamiento existente en el ámbito del proceso nacional de decisiones.

En síntesis, los elementos de juicio disponibles permiten plantear que la concentración territorial de la población, asociada al peculiar estilo de desarrollo que caracteriza al proceso productivo de las economías capitalistas periféricas, conduce a la existencia de una amplia y persistente subutilización de la fuerza de trabajo en las grandes aglomeraciones, lo cual se está traduciendo en la acentuación de las desigualdades sociales en su interior.

### 3. El problema de las disparidades regionales

En el marco del planteo esquematizado precedentemente, el problema de las disparidades regionales debe ser considerado como un epifenómeno de la concentración geográfica. En efecto, como consecuencia de la dinámica del propio proceso de concentración, las regiones de menor desarrollo no pueden incrementar en la forma que les es necesario, el ritmo de su proceso de acumulación de capital, desde que no tienen condiciones para retener el excedente que generan, ni para captar recursos de los centros de mayor acumulación y productividad.

Las modalidades de este proceso, en una descripción simplificada en la que sólo se mencionan sus elementos fundamentales, podría presentarse como sigue: en un ámbito nacional la mayor parte de los recursos financieros disponibles tienden a orientarse hacia las regiones que en función del mayor desarrollo alcanzado por sus fuerzas productivas,

/ofrecen la

ofrecen la perspectiva de mayores beneficios en relación con los que es posible esperar en las otras regiones del país. De tal modo, en el contexto de una economía en que rige el libre juego de las fuerzas de mercado, las inversiones del sector privado se orientan hacia aquellas localizaciones donde es posible preveer, en una perspectiva de largo plazo, la posibilidad de una rentabilidad mayor. En este cálculo económico, incide el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados de las deseconomías de aglomeración no se trasladan exclusivamente a las empresas, sino a la economía en su conjunto. Como señala Singer: "La tendencia a la superconcentración resulta del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, que protege las microdecisiones de localización de sus consecuencias macroeconómicas" 22/.

Por otra parte, el sector público presionado, directa o indirectamente, por la presencia en los centros principales de la parte más importante y más dinámica de la estructura productiva del país, tiende a respaldar y a sustentar la acción de las unidades respectivas por medio de una creciente inversión en infraestructura en dichos centros. Esta inversión en infraestructura se hace con la finalidad de reforzar las economías externas de aglomeración o - a partir de cierto umbral crítico de concentración -, de absorber las deseconomías que el crecimiento de la aglomeración va incrementando.

En este juego, debe agregarse el hecho de que las regiones caracterizadas por un menor desarrollo de sus fuerzas productivas pierden buena parte del excedente que generan, en función de un cálculo de rentabilidades territoriales alternativas que, en definitiva, les es desfavorable. Otros mecanismos, como el intercambio comercial regido por una relación de precios desfavorable, también actúa en detrimento de las regiones menos desarrolladas. Todo ello opera reforzando el proceso de concentración y acentuando las disparidades interregionales.

---

22/ Paul Singer, Economía política da urbanizaçao, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, pág. 75.

/En síntesis,

En síntesis, los mecanismos que determinan la continuidad de los procesos de concentración geográfica impiden que se generen en las regiones de menor desarrollo las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento para el desarrollo, todo objetivo de atenuación de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

Sin embargo, cabe acotar que un aumento del ritmo de crecimiento de una región de la periferia, que se traduzca efectivamente en una atenuación de las disparidades interregionales, no implica necesariamente una reducción de las disparidades intraregionales sino que, bien por el contrario, puede llevar a un aumento de las mismas. Como señalan Gilbert y Goodman, "la disminución relativa de las diferencias de ingreso a nivel nacional, lograda con medidas orientadas hacia la eficiencia o maximizadoras del producto, pueden verse acompañadas, a nivel regional, por una concentración creciente del ingreso personal" 23

Algunas investigaciones sobre este aspecto han mostrado que toda vez que el crecimiento de una región de menor desarrollo se ha logrado mediante la reproducción en ella del modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, el resultado obtenido ha sido que los grupos de ingresos altos y medios han logrado captar una mayor proporción del incremento del ingreso regional, con lo cual se ha agravado la desigualdad en el interior de la región supuestamente favorecida 24/.

---

23/ Véase Alan G. Gilbert y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista EURE, Santiago de Chile, volumen 5, número 13, junio 1976.

24/ A este respecto, véase por ejemplo, Leonardo Guimaraes Neto, Urbanizaçao e emprego urbano no Nordeste, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, (Texto para discusión Nº 60), octubre 1977 y David Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en D. Barkin (ed.) Los beneficiarios del desarrollo regional, México, Editorial Sep Setentas, 1972.

## 4. El problema del deterioro del medio ambiente

Es un hecho reconocido que el deterioro del medio ambiente es un problema que afecta a todas las grandes concentraciones urbanas del mundo; a este respecto, en 1971, un grupo de expertos expresaba su preocupación en tal sentido, al manifestar: "llega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituídas por deseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. Las enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social" 25/.

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama, como ejemplos de situaciones graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades, - asociado a las modalidades inherentes al estilo de desarrollo predominante -, se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y, consecuentemente, con gran desorganización.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza ya aludidos anteriormente, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Y esta situación de deterioro ambiental concentrado se manifiesta no solo por sus efectos sobre la aglomeración en si misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia hacia las que aquellos se trasladan.

---

25/ El desarrollo y el medio ambiente. Informe al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (4 al 12 de junio de 1971, Founex, Suiza).

/La propia

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como también cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, impidió que los diferentes efectos pudiesen ser enfrentados con cierta anticipación o tan pronto como ellos iban siendo percibidos. Como consecuencia de ello, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que ello requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud de la que la mayor parte de nuestros países no dispone ni se prevee que pueda disponer en el futuro cercano. Pero aún con esta restricción, es indudable que durante los próximos años muchos de los países latinoamericanos se verán obligados a realizar un creciente esfuerzo para hacer frente a los problemas ambientales. Y ello será así, por lo menos por dos razones principales: en primer lugar, porque las grandes concentraciones constituyen los centros de mayor dinamismo del proceso económico nacional y los decisores necesariamente van a considerar imprescindible preservar su funcionamiento en la forma más satisfactoria posible; y en segundo lugar, por cuanto allí reside un porcentaje muy alto de la población nacional, entre la que se cuenta buena parte de los sectores políticamente más influyentes, que sin duda presionarán para mejorar las condiciones ambientales del medio en que actúan.

En consecuencia, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a asignar en estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; y ello será una causa más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará, estas consideraciones retrotraen el análisis al primer problema mencionaco, o sea, al problema de la asignación territorial de los recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

/Quienes han

Quienes han venido discutiendo este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración geográfica permitiría atenuar los problemas de deterioro ambiental y, al mismo tiempo, hacer un uso más eficiente de los recursos de cada país; consecuentemente, han sugerido la conveniencia de llevar a cabo estrategias de desconcentración territorial 26/.

## 5. El problema de la utilización de los recursos naturales

Algunas investigaciones sobre los problemas del desarrollo en América Latina han señalado que las formas de ocupación del territorio derivadas del modelo de acumulación predominante, han determinado un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, dado que éstos - en razón de su desfavorable ubicación en relación a los centros dinámicos de los respectivos países, - han permanecido al margen del proceso de expansión territorial de la estructura productiva.

Como ejemplo de ello se han mencionado especialmente los problemas que involucran a vastas superficies de tierra agrícola de gran potencialidad que, - al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y, en consecuencia, al no tener posibilidades reales de acceso a los mercados -, han sido condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional 27/.

A este respecto, Carlos Matus ha sostenido: "....lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos

---

26/ Véase Barbara Ward y Rene Dubos, Una sola tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, pp. 232 y ss.

27/ Véase especialmente Estevam Strauss, El espacio económico y el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1968.

/agrícolas y

agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están 'mal ubicados'..... Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto 'recursos mal utilizados'. El problema parece harto simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo" 28/.

A partir de este tipo de consideraciones se ha planteado que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación y aprovechamiento de esos recursos, ha impedido la posibilidad de lograr una conveniente diversificación de la estructura productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo, que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos.

## III. ALGUNAS INTERROGANTES FINALES

En las páginas precedentes se han expuesto algunos elementos de juicio que se consideraron de importancia para la discusión de los principales problemas configurados como consecuencia del proceso de concentración territorial. De las proposiciones formuladas en relación a tales problemas, se han derivado algunas interrogantes que apuntan a los aspectos centrales de la discusión y algunas respuestas de caracter general a las mismas. Estas respuestas, o en su defecto, las respuestas alternativas que se puedan proponer, deberían constituir los condicionantes fundamentales para la definición del contenido y del alcance de las políticas que deberían aplicarse en el caso que se desease

28/ Carlos Matus y otros. Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1970.

/modificar la

modificar la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. Los principales aspectos de esta discusión podrían sintetizarse en los tres siguientes puntos:

a) En primer lugar, se ubica el problema que se refiere a las interrelaciones que existirían entre los procesos de concentración económica, social y territorial. Este punto sugiere la siguiente interrogante: ¿hasta dónde es posible esperar resultados satisfactorios de la aplicación de políticas que enfrenten el proceso de concentración territorial con prescindencia de los fenómenos de concentración económica y social?

La siguiente respuesta a esta cuestión ha sido esbozada desde el comienzo de este trabajo: si se acepta que existe una indisoluble interrelación entre los procesos de concentración económica, social y territorial, será necesario aceptar que no es posible explicar o atacar el proceso de concentración territorial si no se considera al mismo tiempo la incidencia que en él tienen los otros dos componentes mencionados.

b) En segundo término, cabe considerar un problema que tiene relación a las supuestas ventajas de la concentración territorial, lo cual se podría concretar en la siguiente interrogante: ¿hasta qué punto una estructura territorialmente concentrada permite una utilización globalmente eficiente de los recursos disponibles?

A este respecto, en las páginas precedentes se ha insistido en subrayar algunos elementos de juicio que buscan fundamentar la afirmación de que la concentración territorial no permite una utilización eficiente de los recursos en el caso de países con restricciones en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos.

c) Finalmente, en el supuesto de que se hubiese dado respuesta afirmativa a la primera interrogante y de que existiese acuerdo sobre la conveniencia de una propuesta de desconcentración territorial, cabría plantear la siguiente pregunta: ¿cuál es la viabilidad política de una estrategia de desconcentración territorial en la situación actual de los países latinoamericanos?

/En este

Cuadro 2

PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO INDUSTRIAL GENERADO POR LA CONCENTRACION PRINCIPAL EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

| País | Unidad territorial | Año | Porcentaje | Año | Porcentaje | Año | Porcentaje |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | Capital Federál más Prov. de B. Aires | 1953 | 73 % | 1965 | 72.7 % | | |
| Brasil | San Pablo | 1955 | 51.1 % | 1969 | 55.9 % | | |
| Colombia | Cundinamarca | | | 1964 | 29.0 % | | |
| Chile | Santiago | | | 1960 | 49.3 % | 1970 | 54.6 % |
| Ecuador | Guayas | | | 1965 | 38.4 % | | |
| México | Distrito Federal más Estado de México | | | 1960 | 36. % | 1970 | 47.8 % |
| Panamá | Panamá | | | 1960 | 68. % | 1970 | 71.9 % |
| Perú | Lima - Callao | | | 1965 | 55.9 % | | |
| Uruguay | Montevideo | | | 1961 | 71.8 % | | |

Fuente: CEPAL, Experiencias sobre cálculos del producto bruto interno regional (E/CEPAL/1012), octubre, 1975.

Cuadro 1

PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL LOCALIZADA EN LAS AREAS Y AGLOMERACIONES PRINCIPALES DE AMERICA LATINA

| País | Area metropolitana o unidad territorial | Población total alrededor 1970 (en miles) | Porcentaje de la población total alrededor | | | Proyección año 2.000 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1950 | 1960 | 1970 | |
| México | Dist. Federal más Estado de México | 10.657 | 17.2 | 19.4 | 22.0 | 28.6 |
| | Ciudad de México | 8.605 | 13.3 | 15.9 | 17.8 | 24.5 |
| Brasil | Estado San Pablo | 17.776 | 17.6 | 18.3 | 19.1 | 20.7 |
| | Ciudad San Pablo | 7.838 | 4.5 | 5.6 | 8.4 | 12.2 |
| | Rio de Janeiro | 6.847 | 5.7 | 6.5 | 7.4 | 8.7 |
| Argentina | Gran Buenos Aires | 8.353 | 29.7 | 33.7 | 35.3 | 41.9 |
| Perú | Lima - Callao | 3.318 | - | 18.0 | 24.5 | 35.4 |
| Chile | Santiago | 2.850 | 22.8 | 25.9 | 32.3 | 43.4 |
| Colombia | Bogotá | 2.551 | 6.2 | 9.7 | 12.3 | 18.4 |
| Venezuela | Caracas | 2.572 | 13.7 | 17.3 | 20.1 | 26.3 |

Fuente: Robert W. Fox, op. cit., para todos los casos excepto Colombia. Para Colombia, CELADE - Boletín demográfico, Santiago de Chile, año X, número 19, enero 1977.

En este caso, la proposición que se ha querido transmitir y subrayar es que, en el contexto del modelo de acumulación actualmente predominante, no es factible esperar resultados significativos en materia de reducción de la concentración territorial desde que ella es inherente a la dinámica de dicho modelo; en consecuencia, la modificación del estilo de desarrollo imperante se ubica como una condición necesaria para poder lograr una atenuación drástica de estos procesos.

Como ya se ha dicho, interrogantes y respuestas de este tipo han originado una prolongada controversia que todavía prosigue; y ello es así por cuanto las respuestas que se han ido proponiendo responden más a las creencias y convicciones de sus autores que a razones incontrovertibles. El problema de toma de posición en base a condicionamientos ideológicos no ha podido ser eludido en esta materia y las respuestas que aquí se han sugerido no constituyen una excepción a ello. Sin embargo, hasta que sea posible plantear respuestas definitivas, si acaso ello es posible, algunas proposiciones de este tipo son necesarias para el avance de la discusión sobre el tema.

# BRASIL: EFICIENCIA ECONOMICA Y LA DESINTEGRACION DE LAS REGIONES PERIFERICAS a/

Paulo R. Haddad

a/ Documento presentado al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional. Bogotá 17-21 de septiembre de 1979.

# BRASIL: EFICIENCIA ECONOMICA Y LA DESINTEGRACION DE LAS REGIONES PERIFERICAS

## 1. Introducción

En un estudio exhaustivo que se hizo recientemente sobre el problema de las desigualdades en el desarrollo regional de Brasil,1/ preparado a partir de los datos estadísticos más actualizados y fidedignos compilados en el país, se llegaba a la conclusión de que tales desigualdades, sobre todo cuando se las compara con normas internacionales,2/ siguen siendo muy grandes en casi todos sus aspectos, y que durante el período de la postguerra se caracterizaron por su persistencia y extensión. (Véase el cuadro I.) Si bien es difícil reproducir todas las conclusiones contenidas en el estudio, los indicadores sociales y económicos más pertinentes mostraban que los problemas regionales de Brasil estaban estrechamente identificados con las cuestiones sociales del país y, por lo tanto, requerían enfoque político que hiciera hincapié en los criterios de equidad.

Desde fines del decenio de 1950, el gobierno federal ha prestado atención muy especial a los problemas de las desigualdades en el desarrollo regional del país a través de varios planes nacionales. Aunque la intención de este documento no es pasar revista a la experiencia de planificación económica de Brasil, el cuadro II indica la evolución del elemento regional en los planes de desarrollo nacional a partir de 1963, y en especial proporciona información sobre las estrategias, los objetivos y los instrumentos de política espacial adoptados.3/ Como puede verse, estas políticas se intensificaron después de la fase de desarrollo del Brasil, durante la cual se consolidó un proceso de sustitución de importaciones que en los primeros años del decenio de 1960 dió al país una de las estructuras industriales más avanzadas y diversificadas entre las de todos los países en desarrollo. Esta estructura industrial se concentró básicamente en una pequeña zona geográfica del país (las zonas metropolitanas de Río de Janeiro y de Sao Paulo), en forma tal que las políticas espaciales nacieron en medio de relaciones de centro-periferia

/Cuadro I

Cuadro I

BRASIL: INDICE DE DESIGUALDAD ($V_w$),a/
1950-1970

| AÑOS \ REGIONES | 20 ESTADOS | 5 MCRO-REGIONES | NORTE/SUR |
|---|---|---|---|
| 1950 | 0.65 | 0.50 | 0.45 |
| 1951 | 0.65 | 0.50 | 0.45 |
| 1952 | 0.67 | 0.51 | 0.46 |
| 1953 | 0.65 | 0.51 | 0.47 |
| 1954 | 0.66 | 0.51 | 0.46 |
| 1955 | 0.65 | 0.50 | 0.46 |
| 1956 | 0.63 | 0.49 | 0.43 |
| 1957 | 0.62 | 0.47 | 0.42 |
| 1958 | 0.63 | 0.49 | 0.43 |
| 1959 | 0.59 | 0.44 | 0.40 |
| 1960 | 0.58 | 0.43 | 0.38 |
| 1961 | 0.58 | 0.43 | 0.39 |
| 1962 | 0.54 | 0.41 | 0.38 |
| 1963 | 0.59 | 0.44 | 0.38 |
| 1964 | 0.54 | 0.42 | 0.37 |
| 1965 | 0.53 | 0.41 | 0.36 |
| 1966 | 0.55 | 0.44 | 0.38 |
| 1967 | 0.54 | 0.43 | 0.37 |
| 1968 | 0.55 | 0.44 | 0.37 |
| 1969 | 0.56 | 0.45 | 0.39 |
| 1970 | 0.57 | 0.46 | 0.40 |

Fuente: Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado actual e evolucao recente ...", op. cit.

a/

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \cdot (f_i/n)}}{\bar{y}},$$

siendo $y_i$ = producto per cápita - Región i;

$\bar{y}$ = producto per cápita - Brasil;

$f_i$ = población - Región i;

n = población - Brasil.

/Cuadro II

Cuadro II

BRASIL: POLITICAS ESPACIALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL

| Planes nacionales | Estrategias de desarrollo regional | Prioridad dada a los objetivos de política espacial | Principales instrumentos de política | Impacto socioeconómico en las zonas periféricas |
|---|---|---|---|---|
| Plan Trienal (1963-1965) | Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas; dispersión espacial de esfuerzos gubernamentales, aunque con especial atención al nordeste | Suficiente para atenuar las tensiones sociopolíticas | -Transferencia de inversiones públicas en la infraestructura socioeconómica<br>-Incentivos de capital y transferencia de tecnología a las zonas periféricas | El período de vigencia del plan se caracterizó por una crisis política nacional y por la inestabilidad en la ejecución de los diferentes políticas económicas, lo que significó otorgar importancia secundaria a las políticas espaciales |
| Plan de Acción Económica del Gobierno (1964-1966) | Promoción del desarrollo de zonas menos desarrolladas, concentrándose los esfuerzos en el nordeste | Suficiente para atenuar las tensiones socioeconómicas | -Transferencia de inversiones públicas en infraestructura socioeconómica<br>-Incentivos de capital y transferencia de tecnología a zonas periféricas | El plan hizo hincapié en la aplicación de políticas macroeconómicas de estabilización y crecimiento; las políticas espaciales tuvieron menor prioridad y se pusieron en práctica con poca intensidad |
| Plan Estratégico de Desarrollo (1968-1970) | Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas mediante la expansión de la frontera económica con la incorporación de nuevos recursos y la creación de polos regionales; consolidación del proceso de desarrollo en el centro-sur | Requerida por el proceso de desarrollo del país | -Transferencia de inversiones públicas en la infraestructura socioeconómica<br>-Incentivos de capital y transferencia de tecnología<br>-Transferencia de impuestos del Gobierno Federal a los estados y municipalidades | El plan está dirigido principalmente al logro de un alto ritmo de crecimiento del producto nacional bruto;<br>Industrias modernas se trasladaron al nordeste, lo que llevó a esa región a niveles altos de productividad pero sin mucho efecto en el empleo |
| Metas y bases (1970-1972) y I Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974) | Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas a través de la expansión de la frontera económica con la incorporación de nuevos recursos y creación de polos regionales; consolidación del proceso de desarrollo en el centro-sur | Necesario para el proceso de desarrollo del país | -Transferencia de inversiones públicas en infraestructura socioeconómica<br>-Gran ampliación de las redes de transporte y comunicaciones desde las regiones centrales a las regiones periféricas<br>-Incentivos de capital y transferencia de tecnología<br>-Transferencia de impuestos del Gobierno Federal a los estados y municipalidades | La mayor importancia dada en el plan para desarrollar las regiones dotadas de recursos aumentó su acceso a los mercados nacionales e internacionales, pero aumentó simultáneamente su dependencia de factores externos de producción y de fondos públicos del Gobierno Federal |
| II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979) | Consolidación del proceso de desarrollo de la región que constituye el núcleo industrial, haciendo hincapié en las políticas de desarrollo urbano; expansión de las regiones dotadas de recursos naturales con la creación de polos de crecimiento agro-minero; promoción del desarrollo en zonas deprimidas | Esencial para el proceso de desarrollo del país | -Políticas de creación de centros de crecimiento<br>-Promoción de industrias modernas en zonas periféricas<br>-Incentivos de capital y transferencia de tecnología | Al atenuarse la tasa de crecimiento del PNB se asignó menor prioridad a los programas regionales especiales del Gobierno Federal para zonas deprimidas y para las regiones dotadas de recursos; los mayores esfuerzos se están dirigiendo hacia las grandes zonas metropolitanas del país |

Fuente: Cintra y Haddad, op.cit.

entre regiones desarrolladas y regiones insuficientemente desarrolladas. Esta situación fue más allá de las relaciones desiguales entre estructuras de producción, porque las políticas espaciales se elaboraron durante un período de la evolución política del país que tuvo como hito el movimiento militar de 1964, que restringió los derechos civiles del país por más de un decenio, concentrando además intensamente, desde el punto de vista social, el poder de toma de decisiones acerca de las opciones de desarrollo del país.

Como resultado convergente de estos dos factores históricos, una de las características básicas de las políticas de desarrollo espacial de Brasil ha sido la uniformidad de criterios respecto de algunos componentes (decisiones centralizadas en el gobierno federal, la adopción de un modelo de desarrollo polarizado a partir de la expansión de las actividades económicas en zonas industrializadas, un concepto monolítico del desarrollo, etc.), que calzan bien en el paradigma del desarrollo desde los centros de crecimiento hacia abajo (centre-down) descritos en los estudios introductorios de Hansen y Stöhr.

Puede verse, por otra parte, que se ha dado más importancia al papel de la planificación espacial en el proceso de desarrollo del país: los instrumentos de política se han diversificado, el empleo aislado de incentivos fiscales destinado a atraer a los inversionistas privados hacia zonas deprimidas se ha ido reemplazando por programas de desarrollo más integrado que contemplan el empleo de los recursos naturales en zonas vitales del Amazonas o del Medio Oeste del país; los objetivos de las políticas se han ampliado pasando de una preocupación inicial por las tensiones sociales existentes en zonas deprimidas, a una mejor articulación con políticas sectoriales y de índole urbano-regional; y, finalmente, la prioridad política asignada en los últimos años a los objetivos de las políticas espaciales indica que se los considera de importancia crucial para la marcha óptima del proceso de desarrollo del país ¿Por qué, entonces, han sido mediocres los efectos de esta experiencia en los grupos más pobres de las regiones menos favorecidas?

/2. <u>La concentración</u>

## 2. La concentración de la política económica y del poder

(Algunas razones que explican anteriores políticas de desarrollo desde los centros de crecimiento hacia abajo)

Si bien es escasa la información sobre las economías regionales de Brasil en el siglo pasado, el censo nacional de 1872 proporciona información estadística que indica que no había divergencia durante ese período entre el grado de desarrollo del Norte y del Sur. Esta situación cambió en los decenios posteriores. A principios del siglo XX el Sur estaba más adelantado que el Nordeste en lo que respecta al ritmo de industrialización y a la expansión de la inversión en infraestructura. En 1900, por ejemplo, las millas de vías de ferrocarril per cápita abiertas al tráfico en el Sur eran aproximadamente 20 veces mayor que en el Nordeste.4/

Después de la crisis económica de 1929, Brasil inició el proceso de sustitución de importaciones, basándose en la industrialización como una alternativa de desarrollo contrapuesta al modelo de exportaciones primarias que había prevalecido desde los años de la colonia. Este proceso tuvo como consecuencia una fuerte tendencia hacia la concentración de las unidades de producción más importantes en el sur del país, sobre todo en el eje Rio de Janeiro-Sao Paulo. Las inversiones en infraestructura urbana y en comunicaciones que la economía del café exigía, así como la expansión de los mercados regionales creados por la alta productividad y el perfil favorable de la distribución de ingresos correspondiente a este cultivo, fueron los principales factores de ubicación geográfica en la fase inicial del patrón histórico de desigualdades en el desarrollo regional del país.

/Si bien

Si bien el grado de desigualdad entre regiones sigue siendo muy alto, desde 1950 hasta 1965 tendieron a converger las cifras de ingreso per cápita de los estados y/o las regiones del país. (Véase nuevamente el cuadro I.) Después del estancamiento económico que se prolongó desde 1962 hasta 1967 como resultado de la declinación en el proceso de sustitución de importaciones, la desigualdad tendió a aumentar nuevamente hasta 1970, último año para el cual se cuenta con información estadística regional sobre todas las cuentas sociales del país.

En cada uno de estos períodos, la modalidad convergente o divergente de las desigualdades regionales se puede explicar por factores históricos específicos que no son de particular interés para los objetivos de este libro. Por lo tanto, en esta sección analizaremos solamente algunos de los elementos de la organización institucional del sistema de planificación nacional que, en años recientes, han incluido fuertemente en las políticas espaciales del país, al punto que cada vez más éstas son caracterizadas como mecanismos que centralizan y concentran los recursos a favor de los intereses de las organizaciones públicas y privadas de las regiones centrales.

En el período que siguió al movimiento militar de 1964, los problemas básicos que atrajeron la atención de los planificadores económicos en el Brasil se concentraron en la rápida recuperación de una economía que, en los años anteriores había estado operando muy por debajo de enormes potencialidades.

Esa recuperación, que empezó espectacularmente después de 1967, se logró gracias a la aplicación prudente de políticas fiscales, cambiarias y monetarias de características más bien convencionales. En este contexto, la tendencia general se orientó hacia el fortalecimiento de la centralización vertical (relaciones intergubernamentales) y horizontal (relaciones intragubernamentales) de los instrumentos de política económica, en las etapas de formulación y control, con independencia de las posibles características de neutralidad y de selectividad de tales instrumentos.

/Esa opción

Esa opción tuvo su origen en varios factores vinculados con la razón de ser política del movimiento de 1964. La falta de tradición en la burocracia pública para concebir y aplicar políticas macroeconómicas, combinada con la necesidad de arrancar del estancamiento a la economía del país en el plazo más corto posible, no permitió adoptar ningún plan de descentralización que hubiese podido conducir a un proceso lento de readaptación de las instituciones. Por otra parte, la escasez de recursos humanos con experiencia en tales políticas obligó a concentrar el personal disponible en unos pocos organismos dominantes dentro del aparato oficial, los que en la práctica se convirtieron en centros decisorios. Finalmente, como los conflictos existentes entre los objetivos y metas de las distintas políticas propuestas no podían ventilarse a través de la disputa abierta entre los grupos sociales o entre las regiones, so pena de poner en peligro la consolidación del nuevo régimen político, se hizo necesario formar personal técnico facultado para definir las condiciones de "estabilidad" del sistema económico a largo plazo.5/ ¿Qué consecuencias han de aflorar, con esta concentración del poder, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo espacial en Brasil?

2.1 Relaciones intergubernamentales

En el plano xe la concentración vertical del poder de decisión, el gobierno federal ha ido restringiendo sucesivamente la autonomía de los estados y municipios para manejar instrumentos de política económica. En los últimos años, la totalidad de la legislación tributaria ha estadc bajo el control del gobierno federal, no pudiendo los estados ni siquiera fijar las tasas de sus propios impuestos. En consecuencia, se ha tendido a aumentar la parte destinada al gobierno federal del total de las recaudaciones del país: en 1930, le correspondió el 51% del ingreso público total, tocándole a los estados el 37% y a los municipios el 12%; en 1975, estas cifras cambiaron a 73%, 24% y 3%, respectivamente.

/La reforma

La reforma tributaria introducida en 1967 estableció un sistema de transferencias a los estados y municipios destinado a contrarrestar la concentración de recursos en el ámbito federal. Aproximadamente el 50% de esas transferencias, sin embargo, se asigna para inversiones de capital en programas específicos, con proporciones rígidas para los distintos sectores, lo que hace ficticia la autonomía de los estados y de los municipios en cuanto a la estructura de sus gastos. Como movimiento estratégico para esquivar tales mecanismos de control, los estados comenzaron a recurrir a la deuda interna y externa para financiar programas de inversión: en 1972, el total de la deuda como proporción del ingreso total de los estados fue de 39%, cifra que se elevó a 57% en 1975. Más recientemente, la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios comenzó a ser controlada por la legislación federal.6/

Como consecuencia básica de estas limitaciones ha habido un cambio profundo en la forma de encarar la planificación en el plano estadual (no consideramos en este documento las cuestiones de planificación urbana); se ha ido optando por la simplificación de los procedimientos de planificación común, descartando las etapas de definición de los objetivos, especifcación de metas y selección de instrumentos de política, y destacando en cambio el diagnóstico y el control. La planificación, por lo tanto, se entiende como el máximo desarrollo de la capacidad latente de negociación de los estados, para lo cual la etapa dominante pasa a ser la de "asignación de roles" a los estados, en la que estos obtienen información sobre las directrices establecidas para ellos por el poder central.7/

De este modo, la pérdida de autonomía de los estados en la toma de decisiones les permite sólo una participación limitada (que es todavía menor para los municipios) en la formulación de políticas de desarrollo espacial del país, y los obliga a aceptar el papel de gestores de recursos provenientes de fondos y programas definidos

/por los

por los organismos centrales de planificación. Además, estos organismos se tornan ineficientes cuando tienen que formular normas para programas que entrañan fuertes conflictos de intereses entre los estados. En el Segundo Plan de Desarrollo Nacional (1975-1979), por ejemplo, se destaca, como uno de sus mayores objetivos, la definición de una política de descentralización industrial en la región Centro-Sur del país a fin de evitar una excesiva concentración de actividades dinámicas en el Gran Sao Paulo. Se trata, sin embargo, de un ejemplo típico de un problema que preocupa a varios estados o regiones, cuyas posibles soluciones sólo pueden ser evaluadas teniendo en cuenta instrumentos de política económica controlados por el gobierno federal (incentivos fiscales, préstamos oficiales a interés subsidiado, exenciones de los derechos de importación sobre bienes de capital, etc.) que básicamente han sido manipulados para alcanzar metas globales o sectoriales propuestas por los planes nacionales, sin una adecuada diferenciación territorial, para los estados del Centro-Sur. Por lo tanto, en los últimos años tales estados han internalizado los costos sociales del proceso de descentralización industrial, ya que para aumentar su poder de regateo en la tarea de atraer proyectos de inversión privada se ven obligados a sobrellevar la carga de gastos de infraestructura económica, a costa de la inversión en los sectores sociales básicos, además de asumir participación financiera en las inversiones y conceder exenciones impositivas (que en la actualidad están bajo control federal); todo esto en general impone una carga pesada sobre futuros presupuestos, por la expansión de gastos irreductibles o por la baja elasticidad de las recaudaciones en relación con el ingreso.

La conclusión general a que se puede llegar con esta experiencia de pérdida de autonomía en la toma de decisiones por parte de los organismos e instituciones públicas subnacionales es que los valores, estilos y patrones de desarrollo que emergen de la órbita federal central permean las regiones, estados y municipios a través de la

/jerarquía que

jerarquía que se establece con las distintas políticas de desarrollo que se formulan y ejecutan en los distintos niveles gubernamentales. Esta jerarquía se cristaliza con la concentración del poder político, de los recursos e instrumentos de política en las organizaciones públicas del gobierno federal identificadas con los intereses de las regiones centrales. De esta manera, los programas y proyectos de desarrollo de mayor interés para la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de las regiones y de los municipios se pierden en la maraña sin fin de la burocracia pública porque no están graficados en el camino crítico del modelo de desarrollo rotulado "de interés nacional".

2.2 Relaciones intragubernamentales

Si consideramos que el proceso de planificación se puede llevar a cabo en varios planos (nacional, regional, estadual, municipal) y con muchos enfoques (global, sectorial, espacial), es prudente poner en tela de juicio la posición relativa que ocupan los muchos organismos encargados de las políticas de desarrollo espacial en el esquema burocrático del sector público. Cuando se examina la experiencia de planificación social y económica de Brasil en la postguerra (véase nuevamente el cuadro II), es evidente que en los primeros planes del gobierno federal había referencias genéricas a los temas relacionados con el desarrollo regional del país y que, en el acutal decenio, los planes acentuaron su carácter analítico al tratar de las cuestiones regionales, intentaron interrelacionar las metas del crecimiento sectorial con los programas de desarrollo regionales, e introdujeron la dimensión urbana en la planificación regional; en una palabra, dieron al problema un enfoque analítico que parece muy apropiado.

Sin embargo, la evaluación del papel que las políticas de desarrollo espacial cumplen en el proceso de planificación nacional (o estadual) no se puede hacer a partir de las intenciones que se expresan en los documentos gubernamentales o en las normas de orientación y objetivos de las instituciones públicas, sino que debe

/empezarse con

empezarse con el análisis del proceso de toma de decisiones tal como se da en la dinámica de las organizaciones políticas. En la experiencia de Brasil, este argumento se puede ilustrar con la declinación del papel de la SUDENE (Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste) como organismo de planificación regional. Creada en 1959 con amplios poderes para fiscalizar, coordinar y controlar la preparación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo que eran de responsabilidad de otros organismos federales, la SUDENE debía, por una parte, conciliar la actividad sectorial de los diversos ministerios y organismos públicos con los planes quinquenales de interés regional y, por otra, someterse a una mayor participación de las elites y del liderazgo local en su proceo de toma de decisiones, con miras a reflejar en su actividad de desarrollo las expectativas de los grupos sociales de la región. La SUDENE debía también encargarse de la administración de un amplio conjunto de estímulos económicos (incentivos fiscales, exención de derechos de importación, exención total o parcial de los impuestos sobre los ingresos, etc.), con miras a atraer inversionistas privados hacia la región.

En la práctica, sin embargo, el alcance del mandato jurídico de la SUDENE era extremadamente reducido.8/ Al preparar sus planes, dependía concretamente de la iniciativa y cooperación de muchos organismos sectoriales del gobierno federal que actuaban en la zona, lo que la dejaba supeditada a la estabilidad político-institucional en sus relaciones con esos organismos, la que frecuentemente no se daba. Además, los recursos presupuestarios controlados por la SUDENE eran demasiado limitados e inestables para permitirle un mayor control de la ejecución efectiva de los programas y proyectos prioritarios para los intereses regionales.

Esto se debía principalmente a dos razones. En primer lugar, siempre hay enormes obstáculos político-institucionales que limitan contra la tarea de coordinación general de cualquier superintendencia o secretaría de planificación, porque en su relación con los demás

/sectores de

sectores de la administración federal o estadual éstos tienden a tratar de defender su "territorio" de toma de decisiones y rechazan todas las tentativas de los planificadores de interferir en la preparación, evaluación y control de los distintos programas de desarrollo sectorial. En segundo lugar, los planes de desarrollo nacional en general tienen muchos objetivos difíciles de conciliar que han de alcanzarse simultáneamente en el período propuesto para su ejecución, sin que quede establecido cuál será, en el plano del poder público, la disposición a sacrificar un objetivo frente a otro, dentro de un sistema dado de valores. El no haberse considerado esta necesidad de transar en el proceso de planificación, ha llevado a que en la dinámica de la toma de decisiones los conflictos entre objetivos se resuelvan de maneras pragméticas que en última instancia reflejan la capacidad de presión de los grupos de intereses entre los cuales los representantes de la población de zonas deprimidas son las que a lo largo de la historia han tenido menos poder de regateo para lograr que se ejecuten los programas que los benefician.

Estas observaciones, que apuntan a la esfumación de la SUDENE como organismo de supervisión y coordinación del planeamiento en el Nordeste para dar paso a un nuevo orden que fortaleció otra vez a los organismos del gobierno federal que funcionan en la zona, ejemplifican también las razones comunes que explican el fracaso de varias otras experiencias de organismos de ejecución de la planificación regional, en el plano federal o estadual, creados con el poder político para convertirse en centros legítimos de protección a los intereses de los grupos locales de bajos ingresos. Sin embargo, la participación limitada de estos grupos en la formulación de políticas de desarrollo espacial podrían mejorar si el conjunto de estrategias que las conforman tuviesen diferentes mecanismos automáticos para la distribución del ingreso, personal y regional, que, de algún modo, pudiese favorecerlos grandemente. Esto lleva entonces a evaluar el contenido de esas políticas.

/3. Valores sociales

## 3. Valores sociales y contenido de las políticas de desarrollo espacial

Una de las principales características del "viejo paradigma" que en los últimos años ha guiado la acción de los que formulan las políticas en Brasil es la supuesta diferencia entre "lo positivo, lo que es" y "lo normativo, lo que debiera ser". De conformidad con este paradigma, el triunfo de la economía como ciencia llega en el momento en que consigue deshacerse de juicios de valor, creencias e ideologías, y empieza a resolver problemas de desacuerdo entre ciertas hipótesis mediante verificaciones empíricas a través del método de la explicación científica. El cuerpo analítico de que disponen los economistas para encarar los problemas típicos del sector público, que se refieren a preferencias ante opciones contrapuestas entre grupos sociales, sectores o regiones, es la teoría del bienestar social, que procura derivar criterios normativos para la asignación óptima de los recursos escasos a partir de hipótesis simplificadas respecto del comportamiento de los consumidores y de las empresas. Esta teoría, sin embargo, se desarrolló suponiendo la ausencia de relaciones de poder en las relaciones individuales, lo que hace que las recomendaciones que emanan de esta teoría sean casi siempre extremadamente ingenuas desde el punto de vista político-organizativo.

Esta tendencia de la ciencia económica a tratar de establecer su autonomía como disciplina es relativamente reciente y data del siglo pasado. Para los economistas clásicos, la economía significaba economía política, por ser eminentemente políticas tanto la asignación de recursos escasos que podían tener aplicaciones optativas, como la distribución de los frutos de esa asignación entre los distintos individuos y grupos sociales.9/

Como consecuencia de la eliminación de las relaciones de poder en su sistema analítico, los economistas tienden a distinguir entre decisiones "económicas", que asignan recursos escasos, y "políticas",

/que redistribuyen

que distribuyen los frutos de la asignación. En Brasil, por ejemplo, el esfuerzo del gobierno se dirigió en los últimos 15 años a garantizar los criterios de eficiencia económica, dejando que las políticas redistributivas realizasen "fuera" del sistema de producción todos los ajustes que se considerasen necesarios para aminorar los costos sociales asociados con la expansión acelerada del producto interno bruto. La hipótesis básica de esta estrategia, que no resultó en la práctica, es que cualquier efecto desfavorable sobre la distribución del ingreso y de la propiedad se puede compensar, de modo que los que pierden serán retribuidos por los que obtienen una proporción más grande de un producto cada vez mayor. El ajuste de este proceso de desarrollo "desde arriba" 10/ señala, a través de varios indicadores sociales y económicos, que la política oficial, al poner en vigor tímidamente tales esquemas de compensación, permitió la concentración de los beneficios del desarrollo en una capa minoritaria de la población de Brasil, y también la institucionalización de ciertos mecanismos de efectos altamente concentradores.

Con el objeto de ilustrar estas reflexiones, bastará examinar unos pocos aspectos que tienen que ver con el objetivo de justicia redistributiva, a la cual se refiere la reciente experiencia de la planificación regional del Brasil.

3.1 Crecimiento y equidad en la periferia deprimida

Las principales características de las estrategias de desarrollo regional que han controlado la orientación de las políticas públicas recientes en Brasil se asientan en el supuesto de que los objetivos de redistribución y de equidad están subordinados al mantenimiento de una expansión acelerada del ingreso regional per cápita, porque ellos pueden alcanzarse gracias a las consecuencias indirectas que genera la prioridad asignada a objetivos de eficiencia. Se admite que, al aumentar el ingreso y la base impositiva de una economía regional, será más fácil para el poder público manejar mayores recursos,

/lo que

lo que permitirá soluciones "desde arriba" que descenderán hacia los problemas sociales y económicos de los sectores más pobres de la población.

La evaluación de esta estrategia se puede hacer mediante unos pocos indicadores sociales y económicos, comenzando con la reciente experiencia de desarrollo en el Nordeste de Brasil, en donde se trató insistentemente de lograr una tasa de crecimiento del producto per cápita superior al promedio nacional. Podemos ver fácilmente que "la característica fundamental de este proceso es la integración selectiva de unos pocos sectores urbanos y grupos sociales restringidos en centros regionales aislados para incorporarlos al sistema de producción dominado por Sao Paulo y Rio de Janeiro; la naturaleza dualista de la economía del Nordeste fue agravada por las políticas aplicadas recientemente; las diferencias entre el ingreso urbano y el rural se ampliaron, y las disparidades en la distribución del ingreso aumentaron marcadamente en el último decenio".11/

Para demostrar la fragilidad de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita como criterio dominante para lograr el desarrollo regional, examinemos los resultados de dos estudios que usaron indicadores no monetarios (mortalidad y empleo) a fin de verificar el influjo en la concentración del ingreso de la estrategia que supone que los efectos de rebalse derivados de las políticas basadas en criterios de eficiencia ayudan a alcanzar los objetivos de justicia social y a mejorar la calidad de vida.

De un trabajo de investigación sobre la evolución demográfica del Nordeste en comparación con la de Brasil en su conjunto, en el período que va de 1940 a 1970, se pueden citar, entre las principales; las siguientes conclusiones:12/

a) la expectativa de vida en el Nordeste Centro era de aproximadamente 44.2 años en el decenio 1960-1970, o sea un poco por encima de las estimaciones más recientes que se refieren al Africa. Al mismo tiempo, en la región meridional del Brasil (véase el cuadro III), la expectativa de vida era de 61.9 años;

/Cuadro III

Cuadro III

BRASIL: EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER, POR REGIONES, 1930-1940 a 1960-1970

| Regiones | 1930-1940 | 1940-1950 | 1960-1970 |
|---|---|---|---|
| Amazonia | 39.8 | 42.7 | 54.2 |
| Nordeste Norte | 40.0 | 43.7 | 50.4 |
| Nordeste Centro | 34.7 | 34.0 | 44.2 |
| Nordeste Sur | 39.3 | 39.2 | 49.7 |
| Minas | 43.0 | 46.1 | 55.4 |
| Rio de Janeiro | 44.5 | 48.7 | 57.0 |
| Sao Paulo | 42.7 | 49.4 | 58.2 |
| Paraná | 43.9 | 45.9 | 56.6 |
| Sur | 51.0 | 55.3 | 61.9 |
| Centro Oeste | 46.9 | 49.8 | 57.5 |
| Brasil | 41.2 | 43.6 | 53.4 |
| Tango | 16.3 | 21.3 | 17.7 |
| Indice de dispersión | 3.86 | 5.84 | 4.88 |

Fuente: Carvalho y Wood, op. cit.

Nota: No se dispone de las estimaciones correspondientes al período 1950-1960 porque el censo de 1960 no se publicó en su totalidad.

b) el índice de dispersión que se obtiene con el promedio ponderado de los valores absolutos de las diferencias entre la expectativa de vida en el país y en cada región usando como ponderación la participación relativa de las poblaciones regionales en 1940, 1950 y 1970, indica que las desigualdades regionales se acentuaron entre 1930 y 1950, y declinaron en el último decenio;

/c) las estimaciones

c) Las estimaciones por grupos de ingresos indican que las expectativas de vida medias de las familias de altos ingresos sobrepasan invariablemente a las de las familias pobres, con diferencias de hasta 24 años entre ambos grupos. (Véase el cuadro IV.) Si en este último cuadro examinamos las disparidades entre las familias de altos ingresos y las familias pobres en las distintas regiones, observaremos que la diferencia también es mayor en la zona Nordeste Centro.

Cuadro IV

EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER, POR REGIONES Y POR INGRESO DE LOS HOGARES, 1970

| Regiones | Total | Ingresos del hogar (Cruzeiros) | | | | (4)-(1) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| | | 1-150 | 151-300 | 301-500 | 501 + | |
| Amazonia | 54.2 | 53.4 | 53.9 | 54.8 | 58.2 | 4.8 |
| Nordeste Norte | 50.4 | 50.0 | 50.8 | 52.7 | 55.7 | 5.7 |
| Nordeste Centro | 44.2 | 42.8 | 46.1 | 50.3 | 54.4 | 11.6 |
| Nordeste Sur | 49.7 | 48.9 | 50.3 | 51.9 | 54.9 | 6.0 |
| Minas | 55.4 | 53.8 | 55.4 | 55.6 | 62.3 | 8.5 |
| Rio de Janeiro | 57.0 | 54.1 | 54.8 | 57.6 | 62.1 | 8.0 |
| Sao Paulo | 58.2 | 54.7 | 56.1 | 58.7 | 63.9 | 9.2 |
| Paraná | 56.6 | 54.8 | 56.5 | 59.3 | 63.7 | 8.9 |
| Sur | 61.9 | 60.5 | 61.2 | 63.4 | 66.9 | 6.4 |
| Centro Oeste | 57.5 | 56.5 | 57.1 | 58.2 | 63.3 | 6.8 |
| Brasil | 53.4 | 49.9 | 54.5 | 57.6 | 62.0 | 12.1 |

Fuente: Carvalho y Wood, op. cit.

/Al mismo

Al mismo tiempo, los estudios sobre la distribución del ingreso familiar y personal en Brasil indican que la incidencia de los niveles de pobreza absoluta es mayor en el Nordeste, tanto en la distribución interregional de los pobres dentro del país como en la alta frecuencia de los pobres en la distribución intrarregional del ingreso. Por otra parte, en los últimos años el desempeño de la economía del Nordeste ha sido satisfactorio si se lo mide por el crecimiento del producto per cápita, que ha estado por encima del promedio nacional con bastante frecuencia. Cabe por lo tanto preguntarse cuál es el enfoque más adecuado para hacer frente a los problemas de la población del Nordeste: ¿un enfoque económico regional de naturaleza global, o un enfoque social?

Varios especialistas en ciencias sociales, descontentos con los efectos adversos de recientes políticas de desarrollo en la distribución del ingreso y de la riqueza en el Nordeste, se preguntan si estas políticas, que son ejecutadas en nombre de los "intereses de la región", no ocultan la dimensión espacial del conflicto de clases sociales que se desarrolla en el plano del proceso de acumulación de la economía en su totalidad. Son partidarios también de abandonar la "región" como deslinde intermedio de las políticas económicas y abogan en favor de programas de desarrollo social orientados directamente al beneficio de los grupos de bajos ingresos, sobre todo de los que viven en zonas deprimidas. Algunos reconocen que estos grupos con el tiempo podrían beneficiarse con los efectos de rebalse de las estrategias actuales de desarrollo, pero que lo harían en un plazo demasiado largo y cada vez más distante, que se ha vuelto políticamente intolerable.

La publicación de los resultados del censo industrial de 1970 facilitó el estudio de la estructura regional del empleo industrial en Brasil y su evolución a partir de 1950. En un trabajo, 13/ se analizó el personal empleado en la industria en los años 1950, 1960 y 1970. Se consideraron 19 sectores industriales en 25 estados y

/territorios de

territorios de Brasil durante un período en que el país experimentó un intenso proceso de sustitución de importaciones y de expansión de la economía.

Al analizar la estructura del empleo industrial podemos ver que en 1950 había un alto grado de concentración espacial, puesto que el 81% del empleo industrial total estaba ubicado en solamente seis estados: Sao Pualo, Guanabara, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul y Pernambuco; además, al eje Rio-Sao Paulo le correspondía por sí sólo 57% de ese total. Los resultados indican también que estos seis estados lograron atraer el 80% del crecimiento nacional del empleo industrial observado entre 1950 y 1970. Es decir, la alta concentración se mentuvo y, de los seis estados más desarrollados, Sao Paulo por sí solo absorbió el 56% del total de nuevos empleos industriales creados en la economía nacional. También podemos hacer notar que dicho estado comenzó este decenio con casi el 49% del empleo industrial de Brasil.

Es útil destacar la posición de la economía del Nordeste, cuya industrialización se realizó a un ritmo menor que la del resto del país: en 1950 ofrecía el 16.8% del total del empleo industrial del país, participación que bajó a 10.3% en 1970. El Nordeste hubiera tenido que comenzar en el decenio de 1970 con 174 000 empleos más del total registrado a fin de mantener la misma posición relativa que tenía en 1950: esto equivale a un 63% de su empleo industrial en 1970.

Para identificar los componentes del crecimiento regional empleamos un método de análisis (véase el cuadro V) cuyo fundamento es una evidencia empírica muy sencilla: el crecimiento del empleo es mayor en unas industrias que en otras y en unas regiones que en otras. Por lo tanto, una determinada región puede presentar un ritmo más rápido de desarrollo económico que el promedio de las regiones, sea porque en su combinación de industrias predominan sectores más dinámicos (componente estructural), sea porque tiene una participación

/Cuadro V

Cuadro V

BRASIL: PATRONES DE CRECIMIENTO REGIONAL DEL EMPLEO INDUSTRIAL, EN 1950-1970

| Estados | Variación neta total | | Variación diferencial | | Variación estructural | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor Absoluto | Valor Porcentual | Valor Absoluto | Valor Porcentual | Valor Absoluto | Valor Porcentual |
| Acre | 341 | 0.10 | 369 | 0.15 | - 28 | - 0.02 |
| Amazonia | 2,202 | 0.66 | 1,020 | 0.40 | 1,181 | 0,83 |
| Pará | 2,146 | 0.65 | 1,988 | 0.79 | 158 | 0.11 |
| Amapá | 763 | 0.23 | 941 | 0.37 | - 177 | - 0.12 |
| Rodonia | 1,086 | 0.33 | 1,107 | 0.44 | - 20 | - 0.01 |
| Roraima | - 197 | - 0.06 | - 124 | - 0.05 | - 73 | - 0.05 |
| Maranhao a/ | - 7,063 | - 2.12 | 1,889 | - 0.75 | - 5,174 | - 3.63 |
| Piauí a/ | 2,487 | 0.75 | 3,043 | 1.20 | - 556 | - 0.39 |
| Ceará a/ | 1,140 | 0.34 | 6,831 | 2.70 | - 5,692 | - 3.99 |
| Rio Grande do Norte a/ | - 8,083 | - 2.43 | - 3,516 | - 1.39 | - 4,567 | - 3.20 |
| Paraíba | - 26,952 | - 8.10 | - 13,699 | - 5.41 | - 13,253 | - 9.29 |
| Pernambuco a/ | - 77,759 | - 23.38 | - 34,122 | - 13.48 | - 43,637 | - 30.58 |
| Alagoas a/ | - 24,369 | - 7.33 | - 10,866 | - 4.29 | - 13,504 | - 9.46 |
| Bahia a/ | - 13,155 | - 3.96 | 1,167 | 0.46 | - 14,322 | - 10.04 |
| Sergipe a/ | - 20,642 | - 6.21 | - 10,937 | - 4.32 | - 9,705 | - 6.80 |
| Minas Gerais | - 27,856 | - 8.38 | - 4,791 | - 1.89 | - 23.065 | - 16.17 |
| Espírito Santo | 6,280 | 1.89 | 8,268 | 3.27 | - 1,988 | - 1.39 |
| Rio de Janeiro | - 26,661 | - 8.02 | - 42,723 | - 16.88 | 16,062 | 11.26 |
| Guanabara | - 91,618 | - 27.55 | - 120,226 | - 47.49 | 28,609 | 20.05 |
| Sao Paulo | 236,004 | 70.96 | 142,760 | 56.39 | 93,244 | 65.35 |
| Paraná | 41,630 | 12.52 | 40,571 | 16.03 | 1,059 | 0.74 |
| Rio Grande do Sul | - 8,229 | - 2.47 | - 10,265 | - 4.05 | 2,036 | 1.43 |
| Santa Catarina | 19,616 | 5.90 | 26,021 | 10.28 | - 6,405 | - 4.49 |
| Goiás | 13,165 | 3.96 | 13,668 | 5.40 | - 503 | - 0.35 |
| Mato Grosso | 5,731 | 1.72 | 5,406 | 2.14 | 326 | - 0.23 |

Fuente: Haddad, "Padroes regionais de crescimento ...", op. cit.
a/ Estados del Nordeste.

cada vez mayor en el empleo nacional correspondiente a sectores individuales (componente diferencial).

Al establecer la diferencia entre los componentes estructurales y diferenciales, este método permite identificar las diferentes fuerzas que gravitan sobre el crecimiento regional. El componente estructural muestra que en el proceso de desarrollo nacional hay algunos sectores que crecen más rápidamente que otros, y también los factores que explican las diferentes variaciones sectoriales. Como cualquier región (por ejemplo, Sao Paulo) que se especialice en los sectores más dinámicos de la economía nacional alcanzará una variación estructural favorable en términos de empleo, es esencial que se investiguen las posibilidades de cada región con miras a la ubicación de firmas pertenecientes a cada uno de estos sectores.

Por otra parte, el crecimiento regional no se debe examinar solamente desde este punto de vista, porque todos los sectores productivos muestran desempeños diferentes en las muchas regiones de una economía nacional.

Por lo tanto, no es difícil imaginar que una región dada (Paraná por ejemplo) pueda desarrollarse más rápidamente que otras, una vez que está en condiciones de atraer un creciente porcentaje de actividades o compañías, aunque éstas pertenezcan a los sectores de lento crecimiento en el plano nacional. Las fuerzas principales que entran en juego para inducir estos reajustes están casi siempre, realcionadas con el emplazamiento: variaciones en los costos de transporte, estímulos fiscales específicos para ciertas zonas, diferencias en los precios relativos de los insumos entre las regiones y otros. Por lo tanto, es necesario estudiar las ventajas que cada una de las regiones tiene para atraer a los sectores productivos de lento crecimiento en el plano nacional, así como los factores que explican el desempeño favorable de estos sectores en algunas pocas regiones.

Por lo tanto, la diferencia entre el crecimiento efectivo de cada región y su crecimiento hipotético estimado (empleando la tasa

/nacional de

nacional de crecimiento del empleo para esta región) se calcula con dos factores: uno estructural y otro diferencial; o variación neta total = variación estructural + variación diferencial.

$$\left( \sum_i Ei^1 j - \sum_i Ei^0 j \right) - \sum_i Ei^0 j \, (r_{tt} - 1) =$$

$$= \sum_i Ei^0 j \, (r_{it} - r_{tt}) + \sum_i Ei^0 j \, (r_{ij} - r_{it})$$

en donde:

$E_{ij}$ = empleo en el sector i de la región j;

$\sum_i Ei^1 j$ = empleo en todos los sectores de la región j en 1970;

$\sum_i Ei^0 j$ = empleo en todos los sectores de la región j en 1950;

$r_{tt}$ = tasa nacional de crecimiento del empleo;

$r_{it}$ = tasa nacional de crecimiento del empleo en el sector i;

$r_{ij}$ = tasa de crecimiento del empleo en el sector i de la región j.

Este método es solamente un conjunto de identidades y no un modelo, por lo que no puede explicar las tendencias que indican sus resultados. Sin embargo, es un instrumento valioso para la etapa exploratoria de los estudios sobre los patrones de concentración espacial de las actividades económicas. Si bien el método puede ser más esclarecedor cuando contamos con un grado mayor de desagregación sectorial, podemos ver en el cuadro V que la posición de los estados del Nordeste es precaria (les corresponde casi el 50% de la variación negativa total) y que, de los seis estados que tuvieron una participación mayor en el empleo industrial total, solamente Sao Paulo registró una tasa de crecimiento por encima del promedio

/nacional, con

nacional, con resultados positivos para los componentes diferenciales y estructurales. Como ilustración, podemos interpretar, a partir del cuadro V, los resultados para Minas Gerais: el estado tendría que haber comenzado el presente decenio con 27 856 empleos más que la cifra registrada a fin de mantener la misma posición relativa que tenía en 1950; esto porque su estructura industrial, a comienzos del período, se componía principalmente de sectores tradicionales (componente estructural negativo igual a 23 065 empleos o 16.17% de la variación estructural negativa total), y porque los sectores productivos tenían en Minas Gerais un desempeño relativo que era menos favorable en promedio que el de otros estados (componente diferencial negativo igual a 4 791 empleos, o 1.89% del total de la variación diferencial negativa).

Datos más recientes 14/ sobre la situación del subempleo y de la subremuneración en el país indican la seriedad del problema en el Nordeste. Definiendo como subempleo visible el que afecta a la población que trabaja parte del tiempo pero querría trabajar a jornada completa, aparte de las personas que a veces trabajan a jornada parcial por razones económicas, la información de la Encuesta Nacional de Hogares de la Dirección de Censos (FIBGE) permite calcular las diferentes tasas de subempleo visible (total, urbano y rural) para 1973. El Nordeste demuestra tener las tasas más altas (8.7, 9.2 y 8.0% respectivamente )entre todas las regiones cuando se comparan los valores que reflejan los niveles medios del país (6.1, 4.9 y 5.0%). Si consideramos la subremuneración de hasta la mitad de un salario mínimo (véase el cuadro VI) como el nivel que define el subempleo encubierto (en el que se encuentran muchos de los que debieran figurar como obviamente subempleados), podemos ver que, si bien el promedio de personas ocupadas que recibían esta suma en Brasil era más bien alto (19.5% en 1972 y 14.8% en 1973), la posición del nordeste podría ser dramática (46.2% en 1972 y 36.9% en 1973), porque el monto del salario mínimo puede considerarse

/Cuadro VI

Cuadro VI

BRASIL: NIVELES DE INGRESO MENSUAL DE TRABAJADORES EMPLEADOS Y POR CUENTA PROPIA, POR REGIONES, 1972 Y 1973

(Porcentajes)

| Clases de ingreso en relación con el salario mínimo legal | Distribución de frecuencia cumulativa | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Región I a/ | | Región II b/ | | Región III c/ | | Región IV d/ | | Región V e/ | | Región VI f/ | | Total | |
| | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 | 1972 | 1973 |
| Trabajadores empleados | | | | | | | | | | | | | | |
| Hasta 1/4 | 1.3 | 0.9 | 2.1 | 1.3 | 2.5 | 1.8 | 9.3 | 5.5 | 16.0 | 11.7 | 0.8 | 0.3 | 6.2 | 4.2 |
| 1/4 a 1/2 | 5.1 | 4.1 | 8.4 | 6.2 | 10.6 | 8.8 | 28.5 | 18.7 | 46.2 | 36.9 | 2.2 | 1.3 | 19.5 | 14.8 |
| 1/2 a 1 | 16.0 | 24.5 | 29.0 | 29.4 | 44.2 | 40.2 | 55.3 | 56.3 | 75.0 | 71.1 | 8.9 | 13.1 | 43.3 | 43.5 |
| 1 a 2 | 61.8 | 58.6 | 66.3 | 62.4 | 79.2 | 75.5 | 85.3 | 81.7 | 90.1 | 88.2 | 53.6 | 47.3 | 75.5 | 72.5 |
| 2 a 3 | 79.7 | 75.7 | 82.0 | 77.9 | 89.2 | 86.1 | 92.2 | 90.0 | 93.9 | 93.3 | 72.2 | 68.1 | 89.6 | 84.1 |
| 3 a 5 | 89.0 | 88.0 | 91.2 | 89.9 | 94.7 | 93.2 | 96.5 | 95.3 | 96.7 | 96.2 | 83.4 | 80.9 | 93.3 | 92.3 |
| Total 5 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Trabajadores por cuenta propia | | | | | | | | | | | | | | |
| Hasta 1/4 | 7.8 | 8.7 | 4.7 | 2.7 | 8.9 | 8.6 | 20.0 | 15.0 | 32.8 | 30.9 | 9.0 | 3.6 | 18.5 | 16.3 |
| 1/4 a 1/2 | 18.8 | 23.5 | 11.9 | 10.4 | 19.7 | 19.7 | 35.4 | 32.3 | 53.3 | 50.8 | 22.0 | 14.3 | 32.9 | 31.2 |
| 1/2 a 1 | 37.8 | 43.4 | 26.2 | 24.1 | 39.6 | 40.0 | 59.0 | 56.2 | 77.6 | 76.4 | 40.2 | 33.3 | 53.6 | 52.7 |
| 1 a 2 | 69.5 | 71.5 | 56.8 | 50.2 | 71.8 | 66.4 | 83.6 | 81.4 | 93.0 | 92.4 | 70.9 | 63.3 | 78.0 | 75.7 |
| 2 a 3 | 83.6 | 81.4 | 74.2 | 62.7 | 85.0 | 76.3 | 90.9 | 87.5 | 97.0 | 95.6 | 83.8 | 74.0 | 87.9 | 83.0 |
| 3 a 5 | 91.4 | 91.5 | 95.3 | 93.0 | 93.2 | 89.7 | 95.7 | 94.3 | 98.5 | 98.4 | 91.3 | 89.0 | 93.6 | 92.6 |
| Total 5 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado atual e evolução recente ...", op.cit.

a/ Rio de Janeiro.
b/ São Paulo.
c/ Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul.
d/ Minas Gerais, Espírito Santo.
e/ Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía.
f/ Distrito Federal.

característico de niveles de pobreza absoluta. La información que contiene el cuadro VI indica que estas diferencias interregionales ocurren también para los trabajadores por cuenta propia, para los cuales los valores son aún menos favorables.

La cuestión del empleo en el Nordeste está estrechamente vinculada con las políticas de expansión industrial adoptadas para la región desde comienzos del decenio pasado. Interesados en atraer inversionistas privados que generasen oportunidades de empleo para la mano de obra existente, y demanda de la infraestructura económica que se estaba construyendo en la región, los planificadores elaboraron medidas legislativas que permitían, para el Nordeste, el uso de recursos originados en la deducción del impuesto a los ingresos de las compañías de hasta 50%, exención de derechos de importación para la compra de equipo, apoyo financiero a proyectos mediante tasas negativas de interés real, etc. El efecto final fue una disminución del costo del capital (comparado con su costo de oportunidad) para el empresario, quien se basa en los precios de mercado para determinar el mayor o menor uso que hará de los distintos factores en los proyectos de inversión.

Por otra parte, la tasa de salario corriente, que por lo general se estima determinada legalmente por lo que se considera el "nivel mínimo de subsistencia", no refleja la escasez relativa de la mano de obra en la región en que, como hemos visto, prevalece el subempleo, encubierto o no. Por lo tanto, si se elaborara un sistema de precios "sociales" para elegir y evaluar proyectos para esa región, el nivel de empleo tendría que ser mucho más alto, porque al ser el costo social de la mano de obra menor que el salario de mercado, se podría emplear mayor cantidad de mano de obra por unidad de inversión. En un trabajo de investigación se usó la siguiente fórmula para computar el costo social de la mano de obra:

$$/(SCL) = c$$

$$(SCL) = c - \frac{1}{So} (c - m),$$

c = nivel de consumo del trabajador urbano, medido según los costos sociales

m = productividad marginal de la mano de obra en la agricultura

So = valor actual de una unidad de inversión, en términos de consumo

En este estudio 15/ se llegaba a la conclusión de que, dentro de las muchas hipótesis formuladas para la estimación de valores, el costo social de la mano de obra en el Nordeste varía entre 50 y 60% de los costos privados. Si se adoptaran estos valores en el proceso de toma de decisiones correspondientes a proyectos de la región, la reducción del precio relativo de la mano de obra podría estimular la generación de un mayor volumen de producción corriente, la atenuación del problema del desempleo y cierta mejora en la distribución del ingreso personal. Como opciones para la etapa de aplicación, los resultados del estudio sugieren la reducción o eliminación de las contribuciones a la seguridad social que hace la fuerza de trabajo, o la concesión de subsidios directos al empleo de la mano de obra.

3.2 Recursos naturales y crecimiento regional

La desigualdad que las políticas de desarrollo industrial aplicadas conllevan para las zonas deprimidas se refleja también en los programas y proyectos de explotación de los recursos naturales (agrícolas y minerales) en varias regiones periféricas del país. En muchos casos, estos recursos constituyen la condición necesaria para comenzar el proceso de desarrollo en una zona geográfica dada, casi siempre a través de las exportaciones para hacer frente a la demanda de otras regiones del país o del exterior.

Sin embargo, en el panorama sociopolítico actual en que, desde un punto de vista espacial, predominan las relaciones centro-periferia entre las zonas desarrolladas e insuficientemente desarrolladas

/del país,

del país, la situación de las economías regionales, cuyas exportaciones se basan principalmente en la explotación de sus recursos, se vuelve extremadamente vulnerable e inestable. Esto ocurre porque el centro dominante, mediante inversiones en el transporte y las comunicaciones de la periferia, estructura relaciones de dominación que son características del colonialismo interno. En las zonas dotadas de abundantes recursos naturales se instalan grandes proyectos agroindustriales y mineros, financiados y controlados por el capital privado de compañías emplazadas en el centro, con el objeto de generar, a bajo costo, un excedente exportable de materias primas y de productos alimenticios, necesarios para sostener el proceso de industrialización en otras regiones del país, o para resolver problemas agudos de balanza de pagos.

No está claro, cuando se observan con una perspectiva histórica las modalidades de desarrollo regional de Brasil, que estos grandes proyectos puedan garantizar condiciones estables de desarrollo a las regiones en que se instalan. La exportación de productos asociados con la explotación de recursos naturales es solamente un requisito para el despegue inicial del desarrollo económico regional. Para que tales exportaciones puedan promover realmente este tipo de desarrollo, es necesario que muestren un alto grado de dinamismo y la capacidad de esparcir vigorosamente este dinamismo hacia otros sectores productivos de la región. En diferentes períodos de la historia de Brasil encontramos regiones que, por algunos decenios, crecieron gracias a la extracción o cultivo de productos primarios, sin que se creasen las estructuras socioeconómicas necesarias para un proceso de desarrollo sostenido.

Es interesante observar algunas ilustraciones concretas en que aparece el poder central de la administración pública encauzando fuerzas encaminadas a reforzar mecanismos para la dominación de las zonas periféricas. Estas situaciones ocurren casi siempre donde

/hay conflictos

hay conflictos entre los intereses regionales y los objetivos de las políticas macroeconómicas de estabilización y crecimiento.

En esta misma línea, es digno de notar las contradicciones que se han dado entre las intenciones de los planificadores al llevar a cabo el proceso de desarrollo "sin devastar los recursos naturales del país" (objetivo del Segundo Plan Nacional de Desarrollo), y la estrategia general que ha predominado en el modelo actual de desarrollo económico de Brasil. Podemos remitirnos, por ejemplo, a las políticas aplicadas por el gobierno federal en la Amazonia durante el último decenio, que incluyó como elementos principales un programa ambiciosos de construcción de caminos combinado con programas de colonización a lo largo de las rutas principales de inversiones destinadas a obtener información sobre recursos naturales para conocer con certeza las potencialidades de desarrollo de la región, y diferentes formas de incentivos fiscales para atraer inversiones privadas en la agricultura y la ganadería, la silvicultura y la minería.16/

Si bien la ejecución de tales políticas está todavía en una etapa embrionaria, los primeros estudios que las han evaluado indican que, por una parte, el reciente desarrollo de la infraestructura socioeconómica en la Amazonia ha reducido su aislamiento del resto del país y ha permitido examinar nuevas posibilidades de inversión; por otra parte, la estrategia de ocupación acelerada del espacio y la explotación intensiva de los recursos naturales a través de grandes inversiones mineras, ha acentuado destrucción de la fauna y flora locales.

La intención de los planificadores de establecer una tasa óptima de explotación de recursos naturales en el país, según criterios de bienestar social, supondría una discusión más amplia acerca de las condiciones para la apropiación de estos recursos, las tasas de actualización sociales que se debería aplicar para evaluar proyectos concretos, los ritmos adecuados de actividades

/basadas en

basadas en la explotación de los recursos, en función de la contaminación ambiental y de los intereses de futuras generaciones, etc. Una connotación más amplia de esta discusión nos llevaría a la redefinición del proceso de desarrollo en términos ecológicos.

Una connotación más estrecha requeriría solamente que Brasil tuviese alguna política de recursos naturales con intereses específicos que no fuesen solamente reflejos de grandes intereses vinculados a los objetivos de crecimiento global y sectorial de la economía, que han ocupado una posición dominante en situaciones conflictivas dentro del proceso de planificación.

Por lo tanto, en los años recientes, con las dificultades surgidas en la balanza de pagos (creciente deuda externa, excesiva expansión de las importaciones, tipo de cambio sobrevaluado, etc.) es probable que en el futuro el país explote a un ritmo indeseable su potencial de recursos naturales renovables y no renovables, como forma de contribuir al crecimiento acelerado de sus exportaciones, que se han transformado en una variable crítica dentro del actual modelo de desarrollo.

Hay varios estudios recientes que intentan indicar cómo las políticas regionales de asentamiento y colonización para la Amazonia y el Centro Oeste, a través de Programas Especiales orientados por el gobierno federal (POLOAMAZONIA, POLOCENTRO, PRODEPAN, etc.), destacan una vez más la eficiencia productiva como la principal frontera objetiva para el pequeño agricultor. Los proyectos oficiales de colonización asignaban un papel importante a las compañías agroindustriales, para aprovechar las potencialidades emergentes de las regiones, "principalmente para obtener una contribución significativa al crecimiento del producto nacional bruto". Favorecidas por los incentivos fiscales, el crédito rural subsidiado y una intensa formación de capital público (sobre todo en infraestructura de transporte y comunicaciones), las principales compañías agroindustriales se han dedicado a la ganadería en zonas gigantescas, dejando además vastas

/superficies sin

superficies sin explotar, con fines especulativos; esto ha desembocado con frecuencia en la expulsión de los pequeños productores, en un aumento de la concentración de la propiedad inmobiliaria, la eliminación de empleos y la acumulación de los beneficios de los programas en el decil superior de la distribución del ingreso rural.17/

Esta situación se puede ejemplificar, en términos cuantitativos, a través de las consecuencias distributivas de la cría extensiva de ganado en la Amazonia:18/ i) a precios subsidiados, posibilitados por los incentivos fiscales y los créditos fáciles, menos de 350 firmas sometieron proyectos de ganadería a la SUDAM (Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonia) y rápidamente adquirieron 800 000 km2 de la frontera agrícola brasileña (zona aproximadamente igual a la superficie de Austria); ii) además de esta concentración de la propiedad de la tierra, la estrategia explotación de la frontera agrícola que se basa en la cría extensiva de ganado sólo puede ofrecer una contribución limitada al empleo rural y al asentamiento humano permanente. Para ilustrar el efecto potencial de una estrategia optativa, Mahar ha calculado el empleo adicional que generaría si se hiciera uso más intensivo de la tierra, basando sus estimaciones en el promedio de las razones tierra/mano de obra observadas en los diferentes estados de la región del Amazonas. Por proyectos, los resultados de los cálculos indican que el empleo potencial (68 112) cuadruplicaría con creces al generado por los proyectos de cría de ganado (15 468), lo que apunta a un costo de oportunidad importante para el desarrollo ganadero de la región.

/4. ¿Surgimiento de

## 4. ¿Surgimiento de un nuevo paradigma?

Los problemas que habrían de encarar durante el próximo decenio los que formulen políticas en Brasil no serán ya los de estrechar la disparidad entre el producto nacional bruto efectivo y el potencial, ni tampoco los relativos a nuevos desafíos de índole anticíclica, sino asuntos mucho más complejos, entre otros, la eliminación de los niveles absolutos de pobreza en las zonas urbanas y rurales, la identificación de opciones energéticas que sean económicamente factibles, la reestructuración de la oferta a fin de que se cuente con una mayor producción de bienes públicos y de consumo popular, el mantenimiento de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto per cápita y la estabilidad de los precios en situaciones adversas de la economía internacional.

La búsqueda de soluciones para estos nuevos desafíos (los problemas son "viejos" pero solamente ahora han adquirido trascendencia política) no puede hacerse con una organización del proceso de toma de decisiones que supone la concentración del poder en la tecnocracia y en las instituciones públicas de las regiones centrales. Considerando, por ejemplo, los problemas de la pobreza urbana y rural en sus distintos aspectos (mala nutrición, analfabetismo, desempleo, deficientes condiciones de vivienda, etc.), podemos ver que nunca lograremos resolverlos en forma coherente si insistimos en los métodos convencionales que se han aplicado hasta ahora, es decir, en organizar un grupo o crear una nueva institución para que se encargue del asunto, estableciendo recursos presupuestarios para financiar medidas necesarias, y, muy comúnmente, un buen esquema publicitario para que la opinión pública se entere de que "se están resolviendo los problemas". Lo que ha ocurrido siempre es que estos recursos no son suficientes ante la magnitud y gravedad de los problemas, y que se presta poca atención a la evaluación de la eficiencia y de la eficacia de los gastos en que se incurre y, en consecuencia, todo lo que se realiza se hace como se había hecho antes.

/Una cuestión

Una cuestión importante en la experiencia de planificación espacial de Brasil durante los últimos 20 años es la retórica de justicia social que, aparentemente, forma parte de todos los programas y proyectos oficiales. Sin embargo, la realización de los programas y proyectos adoptados ha tenido efectos adversos, desde el punto de vista de la redistribución y de la equidad social, en los grupos de bajos ingresos de zonas periféricas. Si bien por una parte las políticas espaciales estaban explícitamente destinadas a tener un efecto compensador que redujese las diferencias relativas entre regiones en cuanto a calidad de la vida, por otra las políticas de estabilización macroeconómica y de crecimiento, al no estar diferenciadas por regiones, han tenido implícitamente resultados desfavorables para el desarrollo de las zonas periféricas, puesto que se basan en criterios de asignación de recursos cuyo fundamento es la eficiencia económica privada y no al costo social del desarrollo de una región.

Aun dentro de la actual etapa de desarrollo del capitalismo en Brasil hay también fuerzas importantes y recursos potenciales que se deben liberar en las zonas periféricas y que pueden contribuir con soluciones no formales, menos elegantes pero ciertamente más apropiadas que las que monótonamente se proponen por falta de imaginación de políticos y técnicos en las burocracias gubernamentales. La utilización de fuentes no convencionales de energía, las políticas realistas de vivienda para los grupos de bajos ingresos, los estímulos para la utilización de tecnologías apropiadas, los proyectos de desarrollo rural integrado, los programas de defensa del consumidor y de conservación del medio ambiente, son algunos de los temas de un nuevo paradigma del desarrollo que están proliferando, que piden insistentemente la planificación gubernamental a través de los canales de presión política, y que solamente podrán alcanzar algún éxito si en su elaboración y aplicación, se logra un mayor grado de iniciativa y de participación de los grupos sociales "de abajo", que ahora están fuera del aparato burocrático.

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

1/ Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, Estado atual e evolucao recente das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro, Recife, 1977.

2/ J. Williamson, "Regional Inequality and the process of National Development - a Description of the Patterns", en Economic Development and Cultural Change, vol. 13, Nº 4, junio de 1965.

3/ Véase A. O. Cintra, y P. R. Haddad (compiladores), Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil, Zahar, Rio de Janeiro, 1978.

4/ D. Denslow, "As exportacoes e a origem do padrao de industrializacao regional do Brasil", en W. Baer y otros, Dimensoes do desenvolvimento economico brasileiro, Campus, Rio de Janeiro, 1978.

5/ P. R. Haddad, "Os economistas e a concentracao de poder - notas preliminares", Fundacao Joao Pinheiro, Análise e conjuntura, 8(3), páginas 2 a 7, 1978.

6/ Véase M. P. de Siqueira, "Sistema tributario nacional e planejamento estadual", en A. O. Cintra y P. R. Haddad (compiladores), Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil, Zahar, Rio de Janeiro, 1978, pp. 156-165, véase también H. M. Weiterschan, Política economica ao nivel estadual no Brasil: avaliacao da experiencia recente e proposicao de alternativas, Fundacao Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 1978, 2 vols.

8/ D. E. Goodman, y R. C. de Albuquerque, "As políticas de desenvolvimento regional" en D. E. Goodman y R. C. de A.buquerque, Incentivos a industrializacao e desenvolvimento do Nordeste, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1974, pp. 149 a 194.

9/ K. E. Boulding (1970), "Economics as a Political Science", en K. E. Boulding, Economics as a Science, McGraw-Hill, Nueva York, 1970, pp. 77 a 96.

10/ Véase W. B. Stöhr, "¿Hacia 'otro' desarrollo regional?", Sección II. Esta ponencia fue presentada al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Quito y la Universidad de Los Andes (UNIANDES) y realizado en Bogotá en septiembre de 1979.

/11/ D.E. Goodman

11/ D. E. Goodman, "O modelo economico brasileiro e os mercados de trabalho: uma perspectiva regional", Pesquisa e Planejamento Economico, 5(1), pp. 89 a 116.

12/ J. A. M. de Carvalho y C. H. Wood, "Mortality, Income Distribution and Rural Urban-Residence in Brazil", ponencia presentada en el Simposio sobre cambios socioeconómicos en Brasil, Universidad de Wisconsin, Madison, mayo de 1978.

13/ P. R. Haddad, "Padroes regionais de crescimento do emprego industrial de 1950 a 1970", Revista Brasileira de Geografia, 1977, pp. 3 a 45, 39(1). En este documento computamos diferentes índices de localización y especialización, fuera de usar análisis de desplazamiento de la participación con los cambios sugeridos en la literatura reciente. Estos cambios muestrán algunos resultados mejores para el Nordeste que los que se observan en el cuadro V, cuando usamos, como ponderación para las fórmulas, las cifras de empleo registradas en 1970, porque la combinación de industrias de esta región se ha inclinado más hacia los sectores productivos que crecieron por encima del promedio nacional durante dos decenios.

14/ Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado atual e evolucao recente ...", op. cit.

15/ E. L. Bacha y otros, Análise Governamental de Projetos de Investimentos no Brasil, IPEA/IMPES, Rio de Janeiro, 1974. Esta experiencia brasileña calza muy bien con la expectativa que se deriva de una evaluación del paradigma del desarrollo desde los centros de crecimiento hacia abajo cuando se lo enfoca desde el punto de vista de las comparaciones internacionales. Por ejemplo, en W. Stöhr y F. Tödtling "An Evaluation of Regional Policies - Experiences in Market and Mixed Economies", en N. M. Hansen (compilador) Human Settlement Systems, Ballinger Co., Mass., 1978.

16/ Véase P. R. Haddad, "Natural Resources and Regional Development: Lessons from the Brazilian Experience", ponencia presentada en el Quinto Congreso Mundial de la Asociación Económica Internacional, Tokio, agosto-septiembre de 1977. También D. J. Mahar, Desenvolvimento Economico da Amazonia, IPEA, Rio de Janeiro, 1978.

17/ Véase D. E. Goodman, "Expansao de fronteira e colonizacao rural: recente política de desenvolvimento do Centro-Oeste do Brasil", en W. Baer y otros, (compiladores), Dimensoes do desenvolvimento economico brasileiro, Campus, Rio de Janeiro, 1978. Véase

/también C.H. Wood

también C. H. Wood y M. Schmink, "Blaming the Victim: Small Farmer Production in the Amazon Colonization Project", ponencia presentada en la reunión anual de la American Association for the Advancement of Science, Washington, 1978.

18/ Véase D. J. Mahar, Desenvolvimento Economico da Amazonia, op. cit.

# CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

# CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

## 1. Sobre el tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo y el estado del "arte" y necesidades de investigación en relación a estrategias alternativas (Temas I y IV)

Antes de dar un resumen estructurado de las discusiones del grupo es importante establecer el alcance y las limitaciones del presente informe.

Primero, hay que aclarar que se juntó a los grupos de trabajo de los temas I (Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional) y tema IV (El estado del arte y las perspectivas futuras), por razón de que los dos temas pueden ser vistos como jerárquicamente relacionados. Se consideró que las delibraciones sobre el primer tema podrían aclarar el marco en el cual establecer las perspectivas y áreas de investigación futura.

Segundo, el hecho de haber juntado los dos temas, y considerando el tiempo limitado para discusión, tuvo como consecuencia que no se pudiera llegar a un debate de fondo y sistemático sobre algunos conceptos claves que deben enmarcar las discusiones específicas, tales como: estilo de desarrollo; Estado y su papel; la función de la planificación general y de la planificación regional en particular; y el papel del planificador. Se concordó, no obstante, que en otras condiciones estos conceptos deben ser ampliamente debatidos. Además, desde el principio, existieron en el grupo grandes diferencias de opinión como consecuencia de distintos enfoques científicos - característica del Seminario en general - que se reflejaron necesariamente en este documento. Por esta razón, no se buscó en el grupo un compromiso homogeneizante ni se pretendió llegar a conclusiones ni recomendaciones que reflejaran un acuerdo de los participantes.

/Tercero, es

Tercero, es importante destacar también que este documento no contiene una versión compendiada de cómo, cronológicamente, se llevaron a cabo los debates, sino más bien, intenta dar una visión estructurada de las discusiones que hubo alrededor de los principales temas.

## El estilo de desarrollo como marco para el desarrollo y planificación regional

Una primera cuestión que surgió con respecto al concepto del estilo, se concentraba en la pregunta si se puede hablar o no de un estilo de desarrollo de América Latina en su conjunto, o si el concepto implica un contenido más preciso que explícitamente incorpora la heterogeneidad del continente. Esta cuestión se consideró que básicamente depende del grado de detalle con que se elaborarn los determinantes que definen un estilo (qué se produce; quién produce; cómo se produce; para quién se produce; y dónde se produce). Si se acepta que un estilo se refiere a una modalidad concreta que asume el sistema económico en un momento dado y en una realidad espacial definida, el concepto no tiene valor explicativo general. De hecho podrían encontrarse diferencias en los distintos países en cuanto a los mencionados determinantes. Sin embargo, es fundamental el funcionamiento del estilo para reproducirse en el tiempo, por lo cual, a este respecto, se planteó que se pueden encontrar importantes similitudes para América Latina. O sea, se produce para una demanda externa, se utiliza tecnología que desplaza mano de obra, se distribuye regresivamente los excedentes económicos, generando una concentración del ingreso y de la riqueza, se concentra la producción en formas monopólicas y oligopólicas, se concentra territorialmente esta producción, y se produce dañando el medio ambiente y ded desaprovechando los recursos naturales existentes. El estilo dominante definido así, está en una constante expansión, de los países capitalistas desarrollados hacia los países de la periferia y en estos últimos, se produce una creciente penetración que desplaza

/las formas

las formas tradicionales de producción, generando a su vez, desplazamiento de la población y desintegración de estas formas de producción. Este proceso de penetración se da en los contextos específicos de los países y ahí pueden producirse diferenciaciones importantes, entre otras, causadas por diferentes posiciones que asume el Estado frente al estilo de desarrollo dominante.

## El papel del Estado en relación al estilo dominante

Respecto al campo del estilo, el Estado juega un papel central. Este papel del Estado puede variar dependiendo de las fuerzas sociales y el desarrollo histórico de ellas. Por supuesto, varía según el contexto específico del estilo dominante.

A nivel teórico, se plantearon varias concepciones. Primero, una concepción que clasifica el papel del Estado, de la siguiente manera:

a) el Estado con papel de árbitro en el sentido de "laissez-faire". Este papel, de hecho, implica que el Estado actúa en función de un grupo social minoritario de la población, facilitando además, la reproducción espontánea del sistema económico dominante.

b) El Estado con un rol de guiar y maximizar el crecimiento económico, actuando siempre en beneficio de un grupo social minoritario.

c) El Estado que cumple su papel con criterio de justicia social para toda la población, ajustando el funcionamiento del sistema económico dominante.

Una segunda concepción define el papel del Estado en relación con la reproducción del estilo dominante:

a) el Estado que asume el papel de reforzar el estilo dominante.

b) El Estado que trata de detener y ajustar la reproducción del estilo, y

c) El Estado cuyo papel se concentra en buscar el desarrollo de un estilo alternativo..

/En este

En este último caso por supuesto, se pueden identificar una serie de distintas alternativas. Estas alternativas son necesarias para la discusión respecto al rol de la planificación y a la viabilidad del desarrollo regional en su acepción más integral.

## La planificación regional en relación al papel del Estado

Al entender la planificación como un instrumento de intervención del Estado en la conducción del proceso de desarrollo de un país, obviamente su carácter e importancia dependerá del rol que el Estado desempeñe en relación al estilo de desarrollo predominante. De igual manera, la planificación regional, en el marco de los sistemas nacionales de planificación, se constituirá en un instrumento para resolver los problemas técnicos de expansión del sistema económico vigente, o en un instrumento dinámico para el cambio social, dependiendo de si se pretende fortalecer, ajustar o cambiar el estilo de desarrollo predominante.

En el marco de los debates del grupo, hubo una tendencia a enfatizar sobre el rol y tareas de la planificación espacial vinculado a viabilizar los objetivos integrales que implica el desarrollo regional en un contexto de planificación nacional orientada a modificar parcial o sustantivamente el estilo de desarrollo vigente.

En los debates se destacó el interés por profundizar en temas vinculados a viabilizar el proceso de desarrollo regional en especial a lo referente a:

- enfatizar los aspectos participativos de la planificación regional, por cuanto la participación popular en las tareas que se desarrollan constituye un elemento esencial para ir logrando los objetivos del desarrollo regional;

- promover y viabilizar técnicamente los mecanismos y organismos regionales que posibiliten incorporar los intereses de las regiones en el debate político-técnico nacional;

/- fomentar el

- fomentar el fortalecimiento económico de las regiones periféricas ligado a los intereses de las fuerzas sociales mayoritarias;

- fortalecer, en última instancia, la capacidad negociadora de las fuerzas sociales regionales frente al poder central, con miras a facilitar la compatibilización de los intereses regionales con los nacionales. Se entendió que la información es un elemento importante para fortalecer dicha capacidad negociadora.

Se destacó también el riesgo que existe cuando se enfatiza una necesaria estrategia de desarrollo regional, de carácter descentralizador, en descuidar la problemática específica de las regiones metropolitanas por lo cual debe prestársele la debida atención.

Por todo lo dicho, se consideró la importancia de acercar el sistema de planificación regional a las distintas realidades regionales, así como desarrollar intensamente la necesaria capacidad teórica y metodológica que permita entender cada vez más los fenómenos relacionados con el acontecer social en el ámbito territorial.

Es evidente también que este fortalecimiento teórico y metodológico debe abarcar el nivel nacional de planificación regional instancia en la cual se define la integración de los niveles de planificación ydla compatibilización de políticas regionales y/o nacionales que afectan el desarrollo regional en el contexto del modelo global. Esta instancia, es de vital importancia para poder enfrentar los indudables conflictos y contradicciones que se dan entre los intereses regionales y nacionales que operan en el sistema vigente, aunque exista una intención explícita de modificarlo.

En lo que se relaciona a la planificación regional en un esquema nacional que no busca cambiar el patrón de desarrollo dominante y dado el papel del Estado que tiende a reforzarlo, la planificación regional es eminentemente adaptativa. Este carácter adaptativo se refleja en el énfasis que se pone en los aspectos de integración física por medio de obras de infraestructura que posibiliten la penetración regional del sistema dominante y la expansión capitalista hacia las áreas rurales no incorporadas vía el sistema urbano regional. Destaca

/también en

también en esta opción, el papel de ajuste que desempeña la planificación regional en lo relacionado con prever los problemas vinculados a las tendencias concentradoras del punto de vista espacial y a transformarse en instrumento para enfrentar problemas vinculados con tensiones sociales que generan los crecientes desequilibrios inherentes al sistema.

Fue debatido asimismo, que la neutralidad de la planificación en este contexto, lo es en relación a aceptar la adaptación al modelo de desarrollo vigente y no considerarla como instrumento para el cambio del estilo dominante.

## El papel del planificador

Se discutió en el grupo el papel del planificador en el sistema de planificación y en el proceso de conducción del desarrollo regional y nacional.

Se reconoció la necesidad de que el planificador sea una persona claramente identificada con objetivos de desarrollo, que implican alca alcanzar una sociedad más justa y equitativa, que beneficie a las grandes mayorías nacionales. No obstante, hubo planteamientos discrepantes en relación a su papel específico en el desenvolvimiento de las tareas de la planificación, que variaron desde su carácter estrictamente técnico al de asumir el liderazgo en la movilización y conducción del proceso de cambio social. Pareciera que esta discusión se relaciona con el margen de maniobra que deriva del rol del Estado y de la planificación como instrumento del Estado, en función del estilo de desarrollo vigente. Vale destacar que esto se refiere al planificador ubicado en el sistema de planificación oficial y no al "analista" social. En lo referente a los márgenes político-técnicos del planificador orientado al cambio social, se destacó la posibilidad de utilizar su instrumental para actuar en un sentido de "abogacía técnica".

/Las perspectivas

Las perspectivas de la investigación regional

En cuanto a las necesidades de investigación futura el grupo no pretendió establecer un listado de temas jerarquizados en orden de prioridad. De hecho, el campo de análisis de estilos de desarrollo, el papel del Estado y de la planificación en este contexto, está muy poco explorado. De esta manera, las observaciones en las secciones anteriores de este documento, constituyen grandes áreas de investigación. La ponencia del doctor Villamil puede constituir el marco conceptual para la organización de la investigación a este respecto.

Para resumir, las deliberaciones del grupo en cuanto a temas específicos de investigación, se puede partir del marco que se planteó en la ponencia del doctor Dunham. Primero, que el desarrollo regional debe ser considerado dentro del contexto de las estructuras y de los procesos que operan en el nivel nacional e internacional, visto históricamente y haciendo referencia específica a las formaciones sociales en las cuales esto ocurre. Dentro de este punto, se destacó la importancia de estudiar y profundizar el concepto de la división espacial del trabajo relacionándolo con la división general e internacional del mismo. Segundo, que la teoría regional requiere ser mucho más explícita, sobre la naturaleza del sistema económico, tomando en cuenta las diferencias en regímenes políticos relacionados. En este contexto, se planteó la importancia del estudio de los mecanismos de apropiación y transferencia de excedentes económicos entre sectores, grupos sociales y regiones. Tercero, que se debe dar una mayor atención específica al rol del Estado. Específicamente se planteó la necesidad de investigar la descentralización administrativa en esta perspectiva. ¿Cuáles funciones del Estado dado su papel en el marco del estilo vigente pueden ser descentralizadas? ¿Cuál es la lógica de la descentralización administrativa en este contexto, enfatizando diferenciar en la investigación el análisis de los procesos de toma de decisiones formal y real. Cuarto, que los problemas regionales y las políticas regionales deben ser analizados en el contexto de las estrategias y estilos nacionales de desarrollo en la

/medida que

medida que estos últimos cierran opciones, las cuales a un nivel teórico pueden ser planteadas. Específicamente se planteó la necesidad de estudiar el papel de la planificación regional por medio de la dicotomía entre políticas explícitas e implícitas. Por otra parte se destacó la necesidad de un análisis macrosocial de las relaciones de poder en el proceso de tomas de decisiones en la planificación regional. Finalmente se propuso dar una mayor importancia a la cuestión del significado político del fomento de los "intereses regionales" en el contexto de los conflictos de interés entre grupos y clases sociales. Esto, en base de la ya anotada importancia que han tenido en el pasado reciente las élites y burguesías regionales. Quinto, que se debe prestar más atención específica a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que estas influyen en la formulación e implementación de políticas y proyectos. Específicamente se destacó la necesidad de estudiar más a fondo las posibilidades y perspectivas de organización de grupos locales de bajos ingresos y del papel de organizaciones no gubernamentales. En este contexto, se planteó particularmente dar una mayor atención a la investigación de los procesos sociales de desarrollo rural y de las relaciones entre los procesos del campo y la ciudad. Estas últimas particularmente en el contexto de las políticas nacionales.

Finalmente, hubo un acuerdo común que la investigación empírica es fundamental y que debe ser más orientada hacia la explicación de la realidad tal cual es. Sólo de esta manera se podría enriquecer y fundamentar mejor las teorías e hipótesis más generales. Por otra parte se observó que para la elaboración de prioridades de investigación se debe mantener una cierta continuidad, tomando en cuenta los resultados de seminarios anteriores y que estas prioridades deben ser ponderadas por la capacidad institucional y humana para investigación existente en América Latina.

/La capacidad

## La capacidad institucional para la investigación regional

El enorme esfuerzo investigativo que se requiere para fortalecer la capacidad teórica y metodológica vinculada al desarrollo regional, particularmente en lo relacionado con las perspectivas de cambio del estilo de desarrollo dominante, requiere de una infraestructura institucional adecuada, que permita investigar e intercambiar investigaciones. Además, requiere de un respaldo financiero específico, particularmente ligado a los organismos internacionales vinculados al desarrollo.

Se reconoció el rol significativo que debe jugar el ILPES en este contexto, así como otros centros interdisciplinarios de investigación, como el ECIEL de Brasil.

Sin embargo, se hizo evidente la debilidad que tienen los institutos o centros de investigación no oficiales, requiriéndose por ende un esfuerzo especial por mantenerlos y fortalecerlos. Ello, particularmente porque sus investigaciones en el campo del desarrollo y políticas regionales, relacionadas con la comprensión y cambio del estilo de desarrollo dominante, son de vital importancia para poder impulsarlo cuando a nivel del Estado y sistemas de planificación oficial, se viabiliza la utilización de la planificación regional como instrumento de cambio social.

Lo anterior requiere una explicitación clara y sistemática de los requerimientos específicos de investigación, para que ella se adecúe a las necesidades realesñde los procesos de desarrollo viables. Igualmente, requiere de preparación de académicos-investigadores que se adecúen a las exigencias de la realidad latinoamericana y que llenen el vacío de capacidad investigativa de que adolece muchos de los países del continente particularmtne los más pequeños.

/Comentario final

## Comentario final

La heterogeneidad intelectual e ideológica que caracterizó a los miembros del grupo y del seminario en general así como las diferencias de enfoques para enfrentar la cuestión regional, hicieron sumamente complejo el debate. Sin embargo, es evidente que la complejidad anotada resalta en cierta manera el nivel que está alcanzando la teoría y práctica de la planificación para el desarrollo regional. También refleja la imposibilidad de esclarecer esta temática en un solo seminario. Por lo tanto debe reconocerse la necesidad de un esfuerzo más continuado y sistemático en este tipo de encuentros, avanzando cada vez más en la discusión de aspectos específicos y concretos.

## 2. Sobre las diferentes concepciones estratégicas, la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones alternativas (Tema II)

Las diversas estrategias nacionales de desarrollo regional, explícita o implícitamente aplicadas en América Latina, han sido por lo general compatibles con el modelo de crecimiento capitalista dependiente generado por la modalidad reciente del proceso internacional de acumulación de capital. Desde el punto de vista de sus relaciones con las teorías generales de desarrollo han predominado los paradigmas neoclásicos y/o keynesianos.

Como consecuencia obvia, en términos de resultados, ha sido preponderante la preferencia por lo puramente económico en detrimento de lo social (lato senso), sin embargo esto último aparece siempre en la retórica oficial de los planes y/o directrices de las políticas para el desarrollo. De esto se desprende un estilo concentrador en términos de estratos, de sectores y del espacio.

En este sentido es posible identificar dentro de las estrategias nacionales de desarrollo regional prevalecientes, objetivos explícitos e implícitos. Dado que en la "praxis" de los procesos de intervención,

/los objetivos

los objetivos implícitos que configuran la estrategia regional implícita, esto es, el proceso real de política económica, terminan por convertirse en los objetivos viabilizables, la estrategia consecuente pasa también a tener viabilidad política efectiva, desde que son compatibles y funcionales con la lógica del "estilo de desarrollo" predominante.

En consecuencia, el proceso se configura en base a los objetivos reales, que no tienen por qué coincidir con los objetivos declarados; la realidad de la estrategia implícita en oposición a la estrategia explícita surge así como camisa de fuerza para el planificador regional, que sobreviviendo la estrategia explícita solamente en cuanto a sus efectos formales.

Por otra parte, estas estrategias regionales implícitas han relegado las aspiraciones y postulados de los planificadores regionales a un plano meramente decorativo en relación a los procesos concretos de la planificación nacional a nivel regional.

Teniendo en cuenta que los aspectos relacionados connel proceso de toma de decisión se constituyen en los parámetros fundamentales para viabilizar la superación de los obstáculos impuestos por la estrategia implícita al planificador regional, parece que, aún considerando los límites establecidos por el sistema vigente, se puede vislumbrar la posibilidad de insertar con éxito una estrategia regional socialmente orientada en las estrategias nacionales de desarrollo, siempre que las condiciones políticas prevalecientes lo permitan.

En última instancia, parece que la viabilidad de incorporación de lo social en el proceso real de intervención, que hemos llamado de objetivos implícitos, depende fundamentalmente de una participación política más amplia de los grupos sociales que en general lestán actualmente al margen del proceso político nacional y/o regional. Por lo tanto, la apertura democrática emerge como una condición "sine qua non" para la ejecución efectiva de estrategias nacionales de desarrollo regional plenamente compatibles con las aspiraciones de los planificadores regionales.

/También ha

También ha quedado en claro el consenso general de que el conjunto de teorías disponibles que respaldan la formulación de estrategias, es insuficiente para responder a los amplios objetivos que impone la tarea de la planificación regional. Por consiguiente, se hace necesario acrecentar los esfuerzos que desde distintas vertientes se hacen para el refinamiento de las teorías existentes o, lo que parece más importante, para la formulación de nuevos marcos teóricos de referencia para las necesidades específicas de las sociedades latinoamericanas.

Bajo las condiciones que prevalecen actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos, las posibilidades de desarrollar una línea estratégica eficaz, orientada por objetivos sociales regionales derivados de los objetivos más amplios de igualdad social, política y económica, están limitadas por la misma naturaleza del sistema social imperante. En general los planificadores regionales tienden a adscribirse a los objetivos sociales mencionados que, por otra parte, suelen ser parte de los objetivos declarados en los planes oficiales.

En tal situación, y dada la dimensión de la brecha que separa usualmente las metas propugnadas respecto a las situaciones reales alcanzadas, la identificación de los límites de lo posible se constituye en sí misma en una tarea profesional y éticamente obligada del planificador. Dado que la planificación regional no es una práctica homogénea ni uniforme, por la vasta gama de problemas específicos que abarca, y por la diversidad de coyunturas político-sociales e institucionales es que se desarrolla en América Latina, tales límites variarán en consonancia, y no existen fórmulas generales que los prescriban. Como en cualquier proceso de decisión con información limitada, esa búsqueda implica un contínuo tanteo alrededor de la frontera de lo posible que, por otra parte, está sujeta a cambios por la evolución coyuntural del contexto político social. Una prueba de que se está cumpliendo con este propósito es tropezar, de tanto en

/tanto, con

en tanto, con estos límites. Por otra parte, la acción misma de los planificadores puede, aunque sea marginalmente, ayudar a expandir esa frontera, acercándola a las necesidades de las grandes mayorías sociales.

Este proceso debe fundarse, no sólo en un conocimiento científico y técnico adecuado de los procesos en los cuales intervienen los planificadores, sino también en el conocimiento específico de su realidad nacional, el cual requiere una participación activa en los procesos de implementación y una vinculación estrecha con las situaciones sociales involucradas en las políticas diseñadas.

Es innegable que, salvo ejercicios especulativos alejados de la realidad nacional, la actividad de planificación es también (explícita o implícitamente) una actividad política, y que el reconocimiento de éste hecho es indispensable para una mejor conciencia y eficacia en la práctica de la planificación regional.

## 3. Sobre sistemas de implementación y estrategias regionales (Tema III)

El temario entregado a este grupo de trabajo por parte de los organizadores del Seminario, fue reformulado después de una produtiva discusión, con el objeto de que se ajustara más a los intereses y motivaciones de los participantes y fuera más adecuado para orientar una discusión que derivara en recomendaciones concretas. El temario reformulado quedó así:

1. A la luz de las prioridades de la planificación del desarrollo regional existentes en los distintos países representados en el grupo, ¿cuáles son los sectores políticos, técnicos y administrativos que inc inciden negativamente en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo regional?

2. Dado el rol y la capacidad del Estado para intervenir con sus recursos propios en la implementación de programas de desarrollo regional. ¿sería necesario considerar la ejecución de algunos de estos a través de agencias de cooperación internacional u otros sectores o grupos no gubernamentales?

/3. ¿Hasta qué

3. ¿Hasta qué punto las dificultades de implementación se deben a la propia teoría de la planificación?

El hecho afortunado que en el grupo estuvieren participando representantes de los organismos de planeación regional de: Colombia, Cuba, Chile, Honduras, Panamá y Venezuela permitió referir la discusión a las cuestiones básicas planteadas en el temario, relevantes en cada país. Esta forma de discusión permitió encauzar el debate hacia los problemas comunes relativos a la ejecución de políticas de desarrollo regional en los diversos países.

Los principales planteamientos expresados en las sesiones de trabajo de este grupo pueden sintetizarse así:

Hubo consenso en que no existe en la mayoría de los países un modelo político y un estilo de desarrollo definido y claro, en el cual se encuentren delimitadas las áreas de acción tanto de la planeación del desarrollo regional como de la planeación global y la sectorial.

En correspondencia con lo anterior se planteó la dificultad de compatibilización entre la planificación regional y la planeación global.

Se señaló que, aún en el caso de los países donde existe un modelo político y un estilo de desarro lo definido y claro que permite compatibilizar la planeación regional con la nacional, la integración entre ambas es a veces bastante débil.

Se anotaron carencias de recursos necesarios para la ejecución adecuada de proyectos de desarrollo regional. Entre estos se destacaron:

Carencia de recursos humanos capacitados tanto en la etapa de formulación de políticas como en la propia ejecución y control;

Carencia de recursos humanos capacitados tanto en la etapa de formulación de políticas como en la propia ejecución y control;

Carencia, en la mayoría de los casos, de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los proyectos necesarios para el desarrollo regional;

/Deficiencia o

Deficiencia o carencia de recursos técnicos, tales como falta de información estadística confiable y uso inadecuado de canales de información tanto intra e interinstitucionales como de medios de comunicación de masas.

También como resultado de la falta de un modelo político claro, la forma de organización administrativa de los gobiernos no es adecuada, en muchos casos, a los requerimientos necesarios para que los programas y proyectos de desarrollo regional puedan ejecutarse exitosamente. Además este problema se refuerza con la escasa continuidad en la administración pública.

Como derivación de lo anterior se señaló que la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a nivel regional se dificulta por la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado. Se indicaron también los problemas que provocan las distintas delimitaciones territoriales de las diversas agencias estatales en algunos países.

Finalmente, se señaló que la no participación de los distintos sectores involucrados en la acción de planificación impide una ejecución adecuada y exitosa de los programas y proyectos que se formulen.

En síntesis, lo que está en crisis es la definición de un modelo que al no delimitar las áreas de acción de las distintas ramas de la planificación, provoca ineficiencia en la organización administrativa del Estado, lo cual impide o dificulta, según el caso, la ejecución de programas y políticas de desarrollo a nivel regional.

Dentro de la necesidad de un modelo político claro antes planteado, se requiere claridad también sobre las áreas de acción de los sectores público, privado ymmixto. O sea, es condición necesaria que existan reglas de juego definidas sobre la acción e interacción de estos sectores.

El sector privado debe estar integrado en los planes, programas y proyectos. No se puede desconocer su gravitación, sin embargo su actuación debe estar necesariamente enmarcada dentro de los objetivos estipulados por la planeación nacional y la regional.

/Respecto a

Respecto a las agencias internacionales cabe señalar su importancia en cuanto a la eliminación parcial de algunos de los factores negativos señalados precedentemente, tales como: capacitación de personal y asistencia técnica, asignación de recursos financieros (en forma bi o multilateral) y garantía de continuidad para algunos programas y proyectos. Sin embargo, cabe señalar que la actuación de las agencias internacionales debe ser respetuosa de las prioridades y decisiones nacionales, y que apor tanto no se condicione la ayuda a determinados proyectos y programas específicos, sino que se mantengan las prioridades nacionales. Este respeto sólo se logra con la existencia de un modelo claro y de un sistema de planeación fuerte.

Sobre otro tipo de entidades no gubernamentales se indicó que, en algunos casos, las corporaciones regionales de desarrollo pueden ser el instrumento adecuado para encauzar la acción de planificación.

La discusión sostenida en el grupo concluyó que las dificultades observadas en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional no se derivan fundamentalmente de la propia teoría de la planificación sino de los diversos factores antes señalados.

El grupo concluyó que:

El Estado debe asumir una función de apoyo, de promoción y de control a nivel de los planes y proyectos regionales. Los mecanismos de control deben apuntar tanto a la eficacia como a la eficiencia.

La planificación nacional y la regional deben ser racionalmente concebidas en el sentido de que sus objetivos sean clara y correctamente definidos y que estos garantizen que los beneficios del desarrollo satisfagan las necesidades de la población.

Para que esto se logre, en el proceso de ejecución, formulación y control de los planes nacionales y de los regionales, deben participar plenamente los variados sectores de la población beneficiarios de la acción planificadora directamente a través de sus órganos representativos.

/La necesidad

La necesidad de que exista un apoyo político a los proyectos y programas de desarrollo regional. Este apoyo se entiende no sólo como apoyo de los órganos ejecutivos sino también de los grupos recipientes de estas acciones tal como se indicó en el punto anterior.

La necesidad del contacto del planificador con la comunidad y la necesidad de una clara explicitación en la formulación de planes utilizando un lenguaje fácil y adecuado para poder acceder a los distintos grupos involucrados en el desarrollo regional. Es necesario también utilizar los medios de comunicación de masas en favor de acciones públicas.

La necesidad de capacitación y calificación de los recursos humanos responsables en los varios niveles de la ejecución de políticas de desarrollo regional y la creación de incentivos para asegurar su movilización a las zonas donde son requeridos.

La necesidad ede hacer un esfuerzo por crear sistemas de información regional que apoyen la elaboración y control de los planes. Se reconoce que en la planificación regional hay un potencial de generar información al ejecutivo desde la comunidad. En resumen, es la confrontación entre objetivos y prácticas cotidiana.

## 4. Sobre difusión del Seminario

Se acordó encomendar al ILPES la responsabilidad de sacar adelante la edición de un libro conteniendo los aportes y debates del Seminario, dando forma así a uno de los propósitos establecidos en la propia convocatoria. Igualmente se acordó examinar preferentemente la posibilidad de que el libro sea una coedición con la SIAP.

NOMINA DE ASISTENTES AL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

ILPES/ISS/ILDIS/UNIANDES

Bogotá, 17-21 septiembre

NOMINA DE ASISTENTES AL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

ILPES/ISS/ILDIS/UNIANDES

Bogotá, 17-21 septiembre

Almeida Barreto, Rómulo
Arévalo Correa, Carmen
Ayala de Rey, M. Victoria
Ayarza Elorza, Hernán
Barra Pulido, Gladys
Blanco Alarcón, Astrid
Boisier Etcheverry, Sergio
Cáceres Pineda, Manuel
Camacho M., Luis Eduardo
Carrillo-Arronte, Ricardo
Carroll, Thomas F.
Casalins Cantillo, Adalberto
Castano Segura, Humberto
Castro Maldonado, Jaime
Castro Medina, Orlando
Cepeda Ulloa, Fernando
Coraggio Gazzin, José Luis
Córdoba Montoya, José
Correal Núñez, Luis Fernando
Corredor Ríos, Alfonso
Coulaud Auby, Paul
Chávez Quelopana, Jorge
D'Amico, Anthony
De Mattos, Carlos Antonio
De Narvaez de Crane, Elsa
Díaz de Fuenmayor, Zulema
Dunham, David
Echerman Falchuk, Boris
Echeverri Cuadros, Elsie Lucía
Espino Domínguez, José A.
Echevers Cervera, Néstor
Ezcurra Ortíz de Rozas, Enrique
Falla Duque, Isabel
Ferrari Ibacache, Juan
Fernández Espinosa, Iván
Friedmann, John
Fuenmayor Villalobos, Gredys
García Benavides, Roberto
García Camacho, Manuel
García Tudero, Carlos
Gatica Morel, Fernando
Geisse Grove, Guillermo
Gilbert, J., Alan
Gómez Moncayo, Guillermo
Gómez de Mogollon, Angela
Gormsen, Erdmann
Guevara Puentes, Luis Angel
Gutiérrez, María Lucía
Haddad, Paulo Roberto
Helmsing, Bert

/Hernández Calderón,

Hernández Calderón, Rubén H.
Hernández Chadid, Julio
Herrán Quintero, Alfonso
Hilhorst, Jos
Ihnen de la Fuente, Pablo
Izquierdo Uribe, Adolfo
Jaramillo de Botero, Margarita
Jiménez Quintero, Margarita
Jordán Squella, Ricardo
Juri Montes, Patricia
Lagrotta Garcés, Roque A.
Lathrop Olivares, J. Guillermo
Lavell, Allan
Lecaros, Claudia
Legna Verna, Carlos
Linn, Johannes
López Luna, Manuel
Lu, Martin
Machado Sierra, Rafael
Maldonado Gómez, Héctor
Malinowski, Andrés
Marinovic Pino, Esteban
Martins Barata, José Pedro
Martínez Heredia, Jorge Enrique
Mattson, Lennart
Medina Miranda, Rolando
Mejía Salazar, José
Méndez Munévar, Jorge
Miranda Miranda, Juan Francisco
Mohan, Rakesh
Monroy Salamanca, José S.
Monteiro da Costa, José Marcelino
Moreno M., Marlene
Munévar Rozo, Enrique
Murillo Castaño, Gabriel
Necochea Vergara, Andrés
Negrón Ruiz, Marco
Oquendo Gómez J., Renán
Ortíz Vásquez, Elizabeth
Pardo Rueda, Rafael
Paredes, Gonzalo
Parham Parham, M. Cristina
Pascual Amaya, Cecilia
Pedraza Pérez, Rigoberto
Perry de Muñoz, Elvia Isabel
Pineda Gutiérrez, J. Fernando
Pinilla Poveda, Mariano
Pizarro Romero, Luis
Plantegenest, Gerald
Ramírez García, Arturo
Ramírez Saavedra, César
Ramos Boyoli, Luis Miguel
Ramos, Aurelio
Rey Ruiz, Guillermo León
Richter Kerr, Charles
Riffka Bardaweel, Sohel
Rocha Thiele, Robinson
Rodríguez U., Francisco
Romero Herrera, Joaquín
Ropain Daza, Betty

/Rozo Hernández,

Rozo Hernández, Marthe E.
Rubio Jauregui, Guillermo
Ruiz Paez, Germán
Sáinz Trigo, Pastor
Salguero Cubides, Jorge
Sánchez Moreno, Alberto
Santana Díaz, Germán
Santacruz Caicedo, Socorro
Santa Cruz García, Cristián
Santiago Molina, Edgardo
Santiago Molina, Freddy
Santos Silva, Fernando
Sejenovich Gurovich, Héctor
Solarte Lindo, Alfredo
Stöhr, Walter
Suárez Prado, Tomás
Taborda Marín, Gabriel
Tey Ruiz, Héctor Paul
Tirado Cardona, Nancy
Uribe-Echeverría, Francisco
Ungar Bleier, Elizabeth
Vandenberghe, Patrick
Varela Sarmiento, Carlos A.
Vargas González, Jorge Enrique
Verdesoto Custode, Luis
Vergara Gómez, Adriana
Villamil, José Joaquín
Vlassoff, Carol
Weisman de Benito, Lidia A.
Willig, Richard
Zorro Sánchez, Carlos