

INT-1798



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1978)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION

*Alcides Bermúdez
de Mattos*

Documento CPRD-D/79

LOS LIMITES DE LO POSIBLE EN LA
PLANIFICACION REGIONAL */

Carlos A. de Mattos

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, ha sido tomado de la Revista de la CEPAL Nº 18, diciembre de 1982.

82-11-2471

1
1

1
1

Los límites de lo posible en la planificación regional

Carlos A. de Mattos*

Pese a la creciente importancia que los gobiernos latinoamericanos han atribuido en años recientes a la planificación regional, todavía no se brinda la atención debida a los procesos históricos nacionales e internacionales que impulsaron la dinámica espacial y configuraron las estructuras espaciales peculiares de cada país.

A juicio del autor, la consideración de esos procesos resulta de fundamental importancia para la identificación de los límites y restricciones que afectan a la planificación regional y, por lo tanto, para determinar las posibilidades que esta actividad puede tener en la situación histórica en que se desarrolla. A partir de este criterio, analiza el problema de los límites de lo posible en el caso de la planificación regional, habida cuenta de los condicionantes que impone un contexto histórico concreto.

Para ello, en la primera parte del trabajo, considera las implicancias espaciales que resultan del proceso de formación de un sistema nacional, buscando inferir de allí las restricciones específicas que se plantean al desarrollo de las diversas áreas de los respectivos territorios, así como a las posibles acciones encaminadas a introducir modificaciones en ellas.

En la segunda parte, muestra como esos sistemas nacionales —una vez que las fuerzas sociales dominantes adoptaron un determinado proyecto político— adquieren una definida dinámica espacial que conduce a la formación de una peculiar estructura territorial, en la cual quedan establecidos los roles de cada una de las distintas unidades subnacionales.

Finalmente, en la tercera parte, analiza los distintos factores que se constituyen en restricciones a las posibilidades de acción en el campo de la planificación regional y examina como queda definida y limitada el área en que puede moverse el planificador cuando actúa como tal.

*Funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, realizado en Brasilia entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1981. El autor agradece las críticas y sugerencias que realizaron Sergio Boisier, Eduardo García D'Acuña, Martín Lu, Enrique Melchior, César Morales y Osvaldo Rosales.

I

Introducción

Una reciente revisión del contenido de los planes de desarrollo vigentes actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos,¹ pone en evidencia una mayor preocupación por los problemas regionales que la que reflejaban los elaborados en el decenio de los años sesenta. En la mayor parte de los casos ello puede atribuirse, por una parte, a la comprobación del agravamiento y de la persistencia de dichos problemas, y, por otra parte, a las importantes consecuencias sociopolíticas que de los mismos se han venido derivando.

Entre tales problemas se destacan, en primer lugar, las desiguales condiciones de vida que afectan a la población localizada en distintas áreas de una misma entidad, las que han mostrado una gran constancia y aún, en numerosos casos, una tendencia a aumentar. En segundo lugar, se podrían ubicar los fenómenos de concentración territorial de las actividades y de la población en un número muy reducido de áreas —principalmente en una—, lo que ha dado lugar a la formación de regiones metropolitanas con un peso relativo, en términos productivos y demográficos, desproporcionadamente superior al de los restantes componentes del sistema nacional urbano.

Al mismo tiempo, se ha podido comprobar que estos fenómenos han mostrado una gran constancia, independientemente de cuales hayan sido las variaciones en el ritmo de crecimiento de cada país en su conjunto; ante esta evidencia, se ha ido afirmando la convicción de que el solo crecimiento no conduce a una atenuación de dichos procesos, como muchos autores estuvieron sosteniendo. Por otra parte, el continuo aumento de la concentración territorial ha estado obligando a asignar un volumen creciente de recursos para hacer frente a los problemas de funcionamiento de dichas áreas, habiéndose percibido que ello puede llegar a afectar negativamente la propia dinámica del proceso de acumulación productiva del país en su conjunto.

¹ILPES, *El desarrollo regional en los planes de desarrollo*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo), 1981.

Con este fundamento, se ha llegado a reconocer que por lo menos cierto grado de intervención del Estado sería necesaria, si acaso se desea realizar alguna corrección de tales desequilibrios; de allí el aumento de la importancia que, en el ámbito político, se ha comenzado a atribuir a la planificación regional, aun cuando también es posible reconocer que por ahora ello no ha ido mucho más allá del plano de las intenciones y declaraciones.

Simultáneamente, como consecuencia de la modestia de los resultados hasta ahora obtenidos en la práctica concreta de la planificación regional, puede percibirse una creciente preocupación entre los especialistas en la materia por encontrar caminos alternativos que permitan lograr una mayor efectividad en este terreno. Tal es el caso del llamado "paradigma de la planificación regional desde abajo hacia arriba",² que propone privilegiar las acciones que podrían desencadenarse desde las unidades subnacionales (regiones, Estados, áreas locales, etc.)

Sin embargo, es posible observar que este tipo de proposiciones están referidas principalmente al tema de los procedimientos de la planificación, de manera que la discusión desarrollada en torno a ellas generalmente ha llevado a relegar a un segundo plano la consideración de algunos de los aspectos sustantivos de los procesos históricos en que se han generado los problemas regionales, cuya consideración resulta esencial para enmarcar las propuestas de acción; estos aspectos sustantivos, en lo fundamental, se relacionan con los procesos de formación de los sistemas nacionales, así como con su racionalidad intrínseca y con su dinámica espacial concreta. En definitiva, como subraya Dunham, ello significa postular que "el 'desarrollo regional' debe ser considerado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y con referencia específica a las formaciones sociales en que ocurren".³

II

La formación de los sistemas nacionales: el proceso de afirmación de una racionalidad dominante

La planificación, en sus términos esenciales, puede percibirse como un proceso que intenta producir una determinada modificación preestablecida en la estructura de una *parte* (o partes) de una *totalidad*. Por consiguiente, para el análisis de la factibilidad de las modificaciones propuestas, es necesario tratar de desentrañar algunos de los rasgos y propiedades fundamentales de la totalidad en que está inserta la parte o partes consideradas.⁴

En el marco del problema de planificación que aquí interesa analizar, la totalidad a que se hace referencia está constituida por una entidad nacional de la que forman parte regio-

²Véase, en especial, Walter B. Stöhr, "¿Hacia otro desarrollo regional?", en Sergio Boisier y otros (eds.), *Experiencias de planificación regional en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES/SIAP, 1981.

³David Dunham, "Algunas opiniones sobre investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*, p. 224.

⁴En este trabajo se utilizan las expresiones *proyecto político*, *proyecto nacional* y *modelo global* como sinónimos y se considera que el estilo de desarrollo se deriva de la implementación del proyecto político vigente. A los efectos de los planteos que se presentan en este artículo, la proposición siguiente aclara el sentido que se atribuye a estos conceptos: se concibe a la planificación "como la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político. Se parte de la premisa de que en toda sociedad y en cada etapa de su historia existe un proyecto político explícito o implícito, de objetivos múltiples o parciales, de naturaleza transformadora, conservadora o de compromiso, y que se refiere a la distribución más o menos coactiva del poder y de los recursos sociales" (Aldo E. Solari y otros, *El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas*, Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES, 1980, p. 5).

nes, Estados o provincias, cuya estructura se desea modificar. Para el análisis de los rasgos fundamentales de dicha entidad, importa estudiar su proceso de formación en tanto *sistema nacional*, esto es como "un complejo de elementos de interacción que se mantienen en interrelación entre ellos y con el entorno";⁵ o complementariamente, como "un conjunto de fenómenos interrelacionados, que debe ser apreciado en su totalidad si se desea entender cualesquiera de sus partes".⁶

En una primera aproximación de carácter general, podría señalarse que la formación de un sistema nacional a lo largo de la evolución histórica de cada país, consiste esencialmente en un proceso en el cual las actividades pre-existentes, así como también las que van surgiendo en las diversas áreas y sectores del país, establecen relaciones entre sí y pasan a constituirse en componentes o elementos de dicho sistema; esto es, pasan a formar parte de la estructura económica de la entidad nacional. Es en tal sentido que debe interpretarse el denominado proceso de integración nacional.

Desde el punto de vista espacial, puede observarse que durante las primeras etapas de la evolución histórica de las entidades nacionales, los límites del incipiente sistema nacional generalmente no coincidían con los del territorio nacional; y ello es así, en virtud de que en el interior de las fronteras formalmente aceptadas de éste, suelen coexistir con los elementos articulados en el sistema, por una parte, un conjunto de actividades dispersas e inconexas y, por otra parte, importantes áreas vacías o desocupadas; por definición, ni unas ni otras forman parte del sistema nacional que se está configurando en ese territorio, puesto que aun ellas no se encuentran vinculadas por ningún tipo de relación.

La secuencia de articulación territorial de los diversos elementos que van conformando un sistema nacional puede ser caracterizada como el resultado de un proceso de difusión de innovaciones, entendido éste como la

introducción y adopción satisfactoria de cualquier producto, técnica, organización o idea que sean percibidos como nuevos en un determinado sistema social.⁷ En el contexto del análisis que aquí se desea exponer, interesa destacar aquellas innovaciones que implican la introducción de modificaciones institucionales significativas para el desarrollo futuro del sistema; ello se refiere básicamente a la reestructuración de las modalidades de organización social del trabajo, que van conformando una nueva dinámica del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico que, en definitiva, será aquella que habrá de caracterizar la racionalidad dominante del sistema en formación.

En sus etapas iniciales, el proceso de integración nacional opera principalmente en el plano de la circulación económica, por medio de la expansión de la economía de mercado: los nexos que van articulando los elementos del sistema en formación, se establecen a través de la difusión de las formas y mecanismos mercantiles. Así pues, durante esta etapa, se va desarrollando el proceso de articulación de las actividades capitalistas con las de tipo precapitalista. De hecho, la ampliación del área de gravitación de la economía mercantil en el territorio nacional implica la expansión física del sistema nacional y, en consecuencia, la paulatina unificación, en el marco de su ámbito efectivo, de los mercados de factores y de productos. Ello significa también la difusión y adopción de un determinado patrón de consumo social, que comienza a ser adoptado tempranamente en la evolución histórica de los respectivos países.

En el tránsito de la economía colonial a la economía exportadora capitalista, a base de las actividades del sector primario, la ampliación del área de la economía de mercado en el interior de un espacio nacional fue generando actividades productivas destinadas a satisfacer una demanda efectiva a nivel mundial por

⁵Ludwig von Bertalanffy, *General System Theory*, Nueva York, C. Braziller, 1968.

⁶Antonio Barros de Castro y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI Editores, 1969, p.4.

⁷Paul Ove Pedersen, *Urban-regional Development in South America. A Process of Diffusion and Integration*, La Haya, Mouton, 1975, p. 72. Véase también John Friedmann, "A General Theory of Polarized Development", en Niles M. Hansen (ed.), *Growth Centers in Regional Economic Development*, Nueva York, The Free Press, 1972.

determinado tipo de mercancías, de acuerdo a los dictados de la división internacional del trabajo entonces predominante. A este respecto, no debe olvidarse que este proceso se cumplió al mismo tiempo que las entidades nacionales fueron consolidando su articulación en el sistema capitalista mundial. De este modo, se fue desarrollando un proceso de introducción de diferentes mecanismos de intercambio, los que evolucionaron desde la adopción de algún tipo simple de equivalente general hasta llegar al establecimiento y la adopción generalizada de un signo monetario nacional, con lo cual se afirmaron las bases para la expansión y profundización del proceso de integración económica nacional.

En etapas más avanzadas, el sistema logró una mayor expansión y consolidación por la vía de la penetración y adopción generalizada de un nuevo tipo de relaciones sociales de producción; en este caso concreto, las relaciones capitalistas de producción, lo cual implicó introducir formas de organización social del trabajo y de profundas modificaciones en el plano de la producción. Al mismo tiempo, significó también el comienzo de un largo proceso de paulatina reducción de las actividades precapitalistas; ello no obstante, es necesario destacar que este proceso de reducción en modo alguno significa la desaparición total de las formas precapitalistas de producción como lo demuestra la vigorosa persistencia de la economía campesina.

En el caso de los países latinoamericanos pueden distinguirse dos situaciones en la formación de los sistemas nacionales:

a) La de aquellos países o regiones que se constituyeron en territorios prácticamente vacíos, donde la conformación de un sistema capitalista se logró en forma relativamente rápida y generalizada. A este respecto, Laclau señala: "únicamente en las Pampas Argentinas y Uruguay y en otras pequeñas áreas semejantes donde no habían existido previamente poblaciones indígenas —o donde, si había habido alguna, era escasa y eran exterminadas rápidamente— el asentamiento asumió sus formas capitalistas desde un comienzo el cual fue acentuado luego por la inmigración masiva del siglo XIX⁸.

b) La de aquellos países que se constituyeron en territorios donde ya se habían desarrollado importantes actividades de carácter precapitalista en el período precolombino (casos destacados podrían ser México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia); aquí la formación del sistema nacional fue produciendo el repliegue de las formas de organización social preexistentes y su paulatina articulación con las restantes actividades del sistema. En estos casos se estaría en presencia de la típica economía capitalista subdesarrollada, tal como la define Benetti: "es una economía heterogénea, caracterizada por la conexión de numerosas secciones, entre ellas, la economía de autosubsistencia, la pequeña producción mercantil, la producción capitalista nacional y extranjera, segmentos del capitalismo de Estado. Esta heterogeneidad no es incompatible con la unidad propia de la categoría de la totalidad".⁹

A todo lo largo de este proceso, que comenzó con la expansión y consolidación de la economía de mercado, se fue registrando la desaparición de las situaciones de dualismo —entendido éste en su acepción ortodoxa— que pudieron haber existido; ellas podrían haber estado configuradas por la supervivencia de sistemas cerrados en el interior de cada uno de los territorios donde se estaba formando un sistema nacional, los cuales, una vez articulados en el marco de la economía de mercado, pasaron a operar como subsistemas abiertos del mismo.

En el proceso de formación de los sistemas nacionales, cada Estado nacional jugó un papel fundamental al ir estableciendo condiciones favorables para la expansión y consolidación de las nuevas relaciones sociales a lo largo y a lo ancho de los respectivos territorios nacionales. Ello tiene momentos culminantes en períodos muy concretos de la historia de cada país, e incluso en muchos casos las respectivas historias nacionales han asociado ta-

⁸Ernesto Laclau, "Feudalismo y capitalismo en América Latina" en E. Laclau y otros, *América Latina: feudalismo o capitalismo*, México, Ediciones Quinto Sol, s/f., p. 130.

⁹Carlo Benetti, *La acumulación en los países capitalistas subdesarrollados*, trad. de María Isabel Hernández, Madrid. Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 88.

les períodos a los nombres de determinados personajes que impulsaron en sus programas de gobierno el logro de una mayor articulación de las economías nacionales al mercado mundial, a través de su vinculación con los focos capitalistas metropolitanos. En dichas etapas se puso un particular empeño en la conducción de los procesos de expansión de las fronteras internas y en el establecimiento de condiciones para la consolidación de los procesos de integración nacional bajo la égida de las relaciones capitalistas de producción. Dado el carácter aún incompleto de dichos procesos, se puede observar que muchas de las políticas regionales que hoy se están desarrollando en diversos países latinoamericanos, han sido establecidas fundamentalmente en función del propósito de lograr una mayor expansión y profundización capitalista en el ámbito del territorio nacional.¹⁰

Al incorporarse al sistema, las actividades y áreas hasta entonces inconexas, pasan a desempeñar un papel en el mismo; y ese papel se desarrolló y reprodujo en función del proceso de generación, apropiación y utilización del excedente económico, que constituye el hilo conductor del proceso global. De este modo se fue imponiendo un determinado esquema de división espacial del trabajo, que ha signado la estructura territorial nacional en cada una de sus etapas; como apunta Doreen Massey: "La 'economía' de un área local dada será [...] el resultado complejo de la combinación de sus roles sucesivos dentro de la cadena más amplia, nacional e internacional, de la división espacial del trabajo".¹¹

En definitiva, en todo proceso de formación de un sistema nacional en el marco de

una economía capitalista, las relaciones sociales de producción predominantes constituyen el elemento que acota y da contenido al proceso de generación, apropiación y utilización del excedente entre las diversas partes interdependientes de la totalidad considerada; ello impone la vigencia de una *racionalidad dominante* que es inherente al sistema y, por consiguiente, de ciertas reglas de juego compatibles con ella, que determinan límites precisos para el campo de acción en el interior del mismo.

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

De todo lo expuesto es posible inferir que carece de sentido considerar a una determinada parte o subsistema aisladamente de su contexto sistémico; como apunta Benetti, "el conjunto es una entidad radicalmente distinta a la suma de las partes, cuya naturaleza y relaciones recíprocas modifica por su presencia en ellas. El conjunto es una totalidad".¹² De donde, la introducción de modificaciones en el ámbito de una unidad subnacional (región, Estado, provincia) no puede ser encarada en forma independiente de la entidad nacional a que ella pertenece; si así no se hiciera, esto reflejaría la pretensión de modificar una parte prescindiendo de la presencia de la totalidad, o sea, desconociendo la fuerza de las interdependencias existentes entre dicha unidad y otras unidades o elementos del sistema.

¹⁰A este respecto véase, como ejemplo, el importante trabajo de Jorge Jatobá y otros, "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Vol. 10, Núm. 1, abril 1980.

¹¹Doreen Massey, "In what Sense a Regional Prob-

lem?", en *Regional Studies*, Oxford, Reino Unido, Vol. 13, Núm. 2, 1979, p. 235.

¹²Carlos Benetti, *op. cit.*, p. 85.

III

La dinámica de funcionamiento espacial: el proceso de formación de centros regionales de acumulación

Como se ha mencionado en páginas anteriores, toda vez que los agentes que orientan y controlan el proceso de toma de decisiones en una sociedad nacional han definido y adoptado efectivamente un determinado proyecto político (que, en definitiva, significa la adopción de un modelo de acumulación, crecimiento y distribución), al mismo tiempo, en forma explícita o implícita queda establecida una modalidad de funcionamiento espacial del sistema. A su vez, tal modalidad de funcionamiento espacial significa que, en términos generales, se han asignado las funciones que le corresponde cumplir a cada una de las partes de esa totalidad conformada por el sistema nacional; concretamente, ello implica que también han quedado definidas las líneas fundamentales del modelo de acumulación, crecimiento y distribución que habrá de prevalecer en cada uno de los subsistemas. En resumen: una vez que se configura un determinado modelo de funcionamiento espacial, simultáneamente se definen ciertos límites que afectan el contenido y los alcances posibles de las acciones destinadas a introducir modificaciones en diferentes partes o subsistemas del sistema nacional; en otras palabras, el modelo vigente aporta restricciones adicionales para la demarcación de los límites de lo posible para las acciones de incidencia regional.

De allí la importancia de aprehender, en cada caso concreto, los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial vigente en el momento en que se desea actuar en términos de planificación regional. Para el caso de los países latinoamericanos, de la misma forma que ha sido posible caracterizar los distintos modelos globales que han predominado en diferentes etapas de su evolución histórica, también es posible intentar la identificación, a través de sus rasgos dominantes, del modelo de funcionamiento espacial que corresponde a cada una de dichas etapas. Aun cuando se

reconoce el peligro que implica tratar de establecer modelos de validez general para las muy diversas situaciones nacionales que coexisten en el ámbito latinoamericano, a la luz de los elementos de juicio disponibles parece razonable sostener la existencia de ciertos aspectos relevantes que, en términos generales, han caracterizado el desarrollo espacial en un numeroso grupo de países.

Ello implica aceptar que a lo largo del proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos, las diversas alianzas establecidas entre las fuerzas sociales de cada entidad nacional condujeron a la definición y adopción de sucesivos proyectos políticos que, en lo esencial, desde una perspectiva a largo plazo, han tenido una considerable coherencia y continuidad en lo que respecta al funcionamiento espacial del sistema. Es así que en dichos procesos no se encuentran ejemplos de proyectos políticos de prolongada duración que hayan originado tendencias claramente opuestas al modelo que aquí se trata de caracterizar. Como es obvio, pueden mencionarse alianzas políticas que impusieron transitoriamente proyectos que significaron una interrupción o un corte en la dinámica del modelo de funcionamiento espacial; sin embargo, una vez agotadas las condiciones que permitieron la vigencia de dichos proyectos, los posteriores generalmente restablecieron la coherencia y continuidad antes señalada; ello corresponde, de acuerdo al planteo de Villamil,¹³ a la expansión de un estilo de desarrollo en ascenso, que se va transformando en estilo dominante en los sistemas nacionales.

En las páginas que siguen se tratará de esbozar los principales rasgos del modelo de

¹³José J. Villamil, "Concepto de estilos de desarrollo. Una aproximación", en O. Sunkel y N. Gligo (eds.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

funcionamiento espacial que ha predominado hasta ahora en la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, cabe advertir que la posibilidad de generalización de los mencionados rasgos a diversas situaciones nacionales está condicionada por lo menos por el cumplimiento de los dos aspectos siguientes: primero, por el hecho de que se haya desarrollado en forma relativamente amplia en el país considerado el proceso de articulación e integración nacional sustentado en la penetración y consolidación de la economía capitalista, en una parte importante del territorio nacional. Se entiende que aquellos países que aún se caracterizan por tener una estructura relativamente poco articulada y por la supervivencia significativa de sectores precapitalistas, el modelo de funcionamiento espacial que aquí se presenta, reviste escasa validez. Segundo, que se haya registrado un avance relativamente importante del proceso de industrialización; este aspecto es sobre todo relevante desde que los rasgos que habrán de consignarse, se acentúan durante el período en que la industria conduce a la aparición, expansión y profundización del capitalismo industrial y financiero. Habida cuenta de las restricciones precedentemente enunciadas, se podría resumir los aspectos dominantes del modelo de funcionamiento espacial hasta ahora predominante en la mayor parte de los países latinoamericanos, a través de los rasgos que se esbozan en las páginas siguientes.

1. *Articulación del sistema nacional en torno a subsistemas centrales*

Desde el período de la Colonia ciertas ciudades comenzaron a destacarse en los territorios donde más tarde se constituirían algunas de las naciones latinoamericanas. Estas ciudades —cuyos grupos sociales dominantes en muchos casos jugaron un papel fundamental en las luchas por la independencia y en la constitución de los respectivos países— en la etapa de consolidación de los Estados nacionales incrementaron rápidamente su influencia política y económica y se constituyeron en los centros del sistema nacional en proceso de formación. Básicamente fue a través y a partir de estas ciudades que se realizó el proceso de difusión de

innovaciones y fue en torno a ellas que, de esta manera, se fue articulando el incipiente sistema nacional; ellas constituyeron inicialmente la base por donde se produjo la penetración y difusión de las formas de la economía mercantil, y posteriormente, de las relaciones sociales de producción que condujeron a la afirmación del proceso capitalista de integración económica, política, social y territorial de cada país.

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

Cuando se observa el proceso de formación de los sistemas nacionales latinoamericanos se comprueba que, en la mayor parte de los casos, la estructura urbana nacional se conformó a base de una única ciudad principal (verbigracia: Ciudad de México, Ciudad de Guatemala, San José, Caracas, Lima, Santiago, Asunción, Buenos Aires, Montevideo, etc.). Ello no obstante, en unos pocos casos (Brasil, Colombia, Ecuador), en determinados períodos del proceso de formación del sistema nacional es posible comprobar la coexistencia de más de un centro urbano de primer orden; sin embargo, a medida que fue avanzando el desarrollo de la economía capitalista de base industrial, la situación ha tendido a irse desequilibrando como consecuencia del aumento del peso relativo de una ciudad principal (caso de Bogotá) o de un gran eje industrial-urbano (caso de San Pablo-Río).

Como consecuencia de los procesos económicos y políticos en ellas desarrollados, las ciudades principales generalmente se fueron distanciando de los demás componentes de la estructura nacional urbana, lo cual se percibe fundamentalmente en lo que respecta a las funciones (administrativas, comerciales, de servicios, industriales) ejercidas por cada una de ellas¹⁴ y, por ende, en la concentración

¹⁴Véase un análisis sobre los problemas de primacía

espacial de dichas actividades y de la población. Como se analizará más adelante, la concentración espacial de las actividades de los sectores industrial y financiero resulta de fundamental importancia, dada su incidencia en la definición de las modalidades de funcionamiento espacial del sistema.

Los mencionados procesos de concentración demográfica espacial se pueden apreciar a través de la evolución de los índices de primacía urbana, que han sido crecientes para la mayor parte de los países durante prolongados períodos del pasado y aún continúan incrementándose en el caso de numerosos países; por otra parte, estos índices han sido más elevados para los países latinoamericanos que para los de otras áreas del mundo.¹⁵ A este respecto, cabe advertir que para algunos países —de los cuales el caso más notable sería Brasil— aun cuando existe evidencia de la concentración espacial de las funciones urbanas y, en particular, de la industria, no se verifica al mismo tiempo un tan marcado desequilibrio demográfico y, por ende, un crecimiento de los índices de primacía urbana.¹⁶

Los datos de los censos de población más recientes han permitido comprobar que en el caso de varios países de la región “los índices regionales de concentración de la población urbana en las ciudades principales han experimentado una moderada y sostenida tendencia decreciente, aunque a niveles muy altos”.¹⁷ Al mismo tiempo, las cifras de recientes encuestas industriales señalan que también en algunos países el nivel de la concentración relativa de la industria ya habría llegado a su punto

máximo, y a partir de allí se estaría comenzando a producir un lento proceso de desconcentración relativa.¹⁸ A pesar de ello, un informe sobre la situación actual y las tendencias futuras de los asentamientos humanos en América Latina prevé “que se mantendrán las tendencias concentradoras de la población y el notable predominio de las ciudades principales sobre los sistemas nacionales de asentamientos humanos, al concentrarse, como se estima, de entre 150 y 180 millones de habitantes en las metrópolis principales en el año 2000, lo que corresponde a la mitad de la población urbana y casi un tercio de la población de la región”.¹⁹

En este contexto, con el avance de los procesos de concentración espacial, el incremento de actividades y de población ha desbordado los límites de la ciudad principal, conduciendo a la formación de complejas y vastas regiones centrales, también denominadas en algunos casos como regiones principales, regiones metropolitanas o ‘core regions’. Estas regiones están conformadas generalmente por un área conurbana en crecimiento que actúa como núcleo de las mismas y una red de centros urbanos de menor tamaño y de áreas rurales directamente vinculadas a dicho núcleo; estas regiones se constituyen en *subsistemas centrales* del sistema nacional, y actúan como el verdadero motor del mismo. De tal manera, a partir de ciertos períodos de la evolución histórica de cada país, el sistema espacial nacional ha tendido a articularse en torno a una región o subsistema central, antes que a una ciudad principal. En esta situación el proceso de concentración espacial se realiza fundamentalmente en dicho subsistema, si bien no necesariamente en la ciudad principal; es así que, por lo general, una reducción del peso relativo de la ciudad principal (en términos de localización de actividades productivas o de población) está acompañada por un aumento de la ponderación del subsistema central en su conjunto.

funcional en América Latina en Denis-Clair Lambert y Jean-Marie Martin, *América Latina. Economías y sociedades*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 193 y ss.

¹⁵Sobre este problema véase Fernando Gatica, “La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y la concentración de la población”, en *Notas de población*, Santiago de Chile, Año III, Vol. 9, diciembre 1975.

¹⁶Vilmar Faria, “O sistema urbano brasileiro: um resumo das características e tendências recentes”, en *Estudos CEBRAP*, San Pablo, Núm. 18, octubre-diciembre 1976.

¹⁷CEPAL, *El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, México, Edición SAHOP, 1979, p. 42.

¹⁸CELADE, *Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina: una investigación comparativa*, Santiago de Chile, versión preliminar, 1980.

¹⁹CEPAL, *op. cit.*, p. 45.

La articulación de los sistemas nacionales a partir de un núcleo conformado por el subsistema central, es un hecho que se comprueba en todos los países, con independencia de cual sea su dimensión geográfica, llegando incluso a comprobarse que su ponderación industrial y demográfica en relación al sistema nacional suele ser similar. Resulta así, por ejemplo, que el subsistema conformado en torno a Montevideo (incluidas las ciudades dependientes de este centro en el Departamento de Canelones) o a San José de Costa Rica (incluidas las ciudades de Alajuela, Mercedia y Cartago) poseen desde el punto de vista industrial y demográfico, un peso relativo muy similar al de las regiones principales de Chile, Argentina y México, por ejemplo.

2. Concentración espacial de las actividades industriales, financieras y de servicio

Cuando cada uno de los países comenzó a industrializarse, las ciudades principales aparecieron como los lugares que presentaban mayores ventajas desde el punto de vista locacional. En efecto, por una parte, estos centros eran los que ofrecían el acceso al mercado interno más amplio, desde que contaban con el mayor volumen de población con cierta capacidad de consumo en el ámbito del sistema nacional; esta población era la que se concentraba en la propia ciudad principal más la localizada en su área de influencia efectiva. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, en virtud de la forma en que se había organizado el territorio, tanto durante la época de la economía colonial como en la etapa de predominio del modelo primario-exportador, la infraestructura y los servicios de transportes y comunicaciones generalmente confluían hacia el subsistema central en formación. De tal manera, los restantes centros de alguna importancia, prácticamente carecían de vinculaciones entre sí y, en casi todos los casos, sus nexos eran con y a través del centro principal.

Por otra parte, eran las ciudades principales las que contaban con una mejor dotación de infraestructura (energía, agua potable, transportes, etc.) y con el mayor contingente disponible de fuerza de trabajo concentrada. Estos factores determinaban que en ese mo-

mento dichas ciudades ofreciesen mayor capacidad de absorción de inversiones que las restantes localizaciones posibles existentes en el espacio nacional. También debe tenerse en cuenta que estos centros eran los que contaban con el mejor equipamiento para el desarrollo de las actividades culturales y para el esparcimiento, lo cual influía poderosamente en la conformación de las preferencias subjetivas de los hombres de empresa, en lo que respecta a la elección de su sitio de residencia.²⁰

Por último, debe tenerse en cuenta que siendo la mayoría de estas ciudades la sede del poder político nacional, la localización en su proximidad daba un más rápido y mejor acceso a los agentes implicados en el proceso productivo a las discusiones en torno a las decisiones de política económica que podrían afectarlos; esto constituía en sí mismo un factor de atracción para las nuevas actividades que comenzaban a desarrollarse en cada país.

La confluencia de estos elementos en un mismo entorno, es lo que fundamenta la afirmación de Topalov de que "como sistema espacializado de elementos, la ciudad es una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas".²¹ Como consecuencia de ello, la ciudad ofrece lo que dicho autor denomina *efectos útiles de aglomeración*, concepto este que en lo esencial corresponde a los que la teoría económica regional tradicionalmente denomina como economías externas de aglomeración.

Cuando despunta el proceso de industrialización en los países latinoamericanos, las ventajas de la aglomeración aparecen con mayor fuerza en las ciudades más grandes, de tal suerte que las actividades industriales que surgen tienden a localizarse preferente y mayoritariamente en ellas o en su ámbito inmediato de influencia; y este hecho, también es válido para el caso de los países que iniciaron tempranamente su proceso de industrializa-

²⁰Este factor suele tener mayor importancia de lo que una primera aproximación parecería indicar. Al respecto véase Jean Zlatiev, "Enquêtes sur les éléments moteurs et les éléments freins de la décentralisation industrielle", en *Revue Economique*, París, Vol. XIX, Núm. 5, septiembre 1968.

²¹Christian Topalov, *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*, México, Editorial Edicol, 1979, p. 20.

ción (como, por ejemplo, México, Colombia, Argentina, Brasil, etc.) como para aquellos que lo hicieron tardíamente (Venezuela, Costa Rica, Perú, etc.).

La tendencia a la concentración espacial de las actividades manufactureras en las ciudades principales se cumple a todo lo largo del proceso de industrialización de cada país y prácticamente para todo el espectro de actividades de este sector; vale decir que la mencionada tendencia locacional puede observarse desde la etapa en que se constituyen las primeras actividades manufactureras simples hasta la de la gran industria, aun cuando todo parece indicar que ella alcanza su máxima intensidad durante el período de la industrialización sustitutiva.

Este proceso de concentración espacial de la industria ha continuado cumpliéndose incluso para el caso de las actividades de origen transnacional que, en su mayor parte, también se han localizado en los subsistemas centrales; a este respecto, Paul Singer ha señalado que "éste [el capital monopolista internacional] se comporta frente a las decisiones de localización, de modo análogo al de cualquier otro capital, presentando las mismas tendencias a la superconcentración y mostrándose igualmente susceptible a ser reorientado mediante adecuados estímulos gubernamentales".²²

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

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

cios. En efecto, el crecimiento del sector industrial determinó —a través del aumento del monto de beneficios y de sueldos y salarios— el incremento del volumen de ingreso personal disponible en los centros principales; esto, unido al crecimiento de la población en dichas áreas condujo a la persistente y significativa ampliación del mercado, lo cual a su vez impulsó la expansión y diversificación de las actividades del sector terciario. Estas actividades, por su parte, al multiplicarse, también contribuyeron de igual forma, a la ampliación del mercado del centro, con lo cual se dio un impulso aún mayor a la expansión de las actividades mencionadas. Todo ello reforzó el peso relativo de la estructura productiva de los centros principales en relación a la de las restantes áreas urbanas de cada país.

Por otra parte, el avance del proceso de industrialización sustentó e impulsó una persistente expansión del sistema financiero, el cual fue adquiriendo una función cada vez más importante en la dinámica y reproducción del sistema en su conjunto. Las actividades del sector financiero tendieron a ir estableciendo su base de operaciones en la proximidad física del grueso del aparato productivo nacional, puesto que era allí donde se encontraba ubicada la base económica necesaria para el desarrollo de sus actividades, hecho este que contribuyó de manera relevante a afirmar las tendencias a la concentración espacial. Esta situación queda claramente ilustrada por la evidencia empírica disponible que indica que el sector financiero ha llegado a tener índices de concentración espacial más elevados que los que corresponden a otros sectores de actividad; ello se refiere tanto a la localización de los activos fijos del sector como a la dinámica de flujos financieros operados por el mismo.

A esto debe agregarse, como un rasgo de fundamental importancia en lo que respecta al sector, su marcada centralización decisional; en este sentido, Lambert y Martin han llegado a afirmar que "... la primacía reposa esencialmente sobre la centralización de los circuitos de financiamiento y la organización de los circuitos bancarios".²³ De tal manera, cuando en

²²Paul Singer, *Economía política da urbanização*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1973, p. 76.

²³D-C. Lambert y J-M. Martin, *op. cit.*, p. 193.

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

Como resultado de los procesos antes esbozados puede afirmarse que el subsistema central deviene, por una parte, en la principal área de acumulación de tecnología instalada y, por otra parte, en el lugar de emplazamiento y operación de los mecanismos que tienen a su cargo el manejo efectivo del financiamiento del proceso de acumulación; por todo ello, parece justificado afirmar que desde el punto de vista espacial cada subsistema central constituye el *principal centro de acumulación del sistema*. Más adelante se analizarán otros aspectos que contribuyen a mostrar con mayor claridad cómo se ha ido centralizando y concentrando espacialmente el proceso de acumulación de capital.

3. Fortalecimiento de la concentración territorial a través de la acción del Estado

Consideración aparte requiere todo lo referente a la acción del Estado, que ha jugado un papel fundamental en la generación de condiciones para el fortalecimiento y la expansión de los centros principales de acumulación de cada espacio nacional. Para la discusión de este aspecto parece conveniente tener presente, desde el comienzo, la advertencia de David Dunham en el sentido que "... una buena parte de la literatura sobre 'desarrollo regional' y 'planificación regional' parece haber sido escrita en el supuesto implícito de que el Estado actúa más bien como guardián del 'interés público' que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluso los suyos propios)".²⁴ Si se admite que el Estado no puede ser considerado como un ente neutral en el juego de las diversas fuerzas sociales, para el caso concreto que se está considerando será importante tratar de esbozar

el origen de las presiones dominantes durante el período estudiado.

A este respecto, el hecho de mayor relevancia está caracterizado por la irrupción política de los grupos sociales urbanos, resultado del avance de los procesos de urbanización e industrialización; estos grupos fueron adquiriendo una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron a muchos de los proyectos políticos impulsados por los Estados nacionales, fundamentalmente a lo largo del período de industrialización sustitutiva.²⁵ Esta presencia de las fuerzas sociales urbanas en la vida política tuvo una clara incidencia en el hecho de que buena parte de las políticas adoptadas, explícita o implícitamente, hayan conducido al fortalecimiento de los centros principales de acumulación y a su transformación en los verdaderos motores del funcionamiento económico de cada sistema nacional.

Aun cuando el análisis sociopolítico de dichos procesos excede los límites de este trabajo, parece importante cuando menos hacer una breve referencia a las principales razones por las que la acción del Estado ha tendido hasta ahora a apoyar la dinámica de concentración espacial en los países latinoamericanos. En síntesis, la posición que aquí se sustenta es que la acción del Estado ha respondido en forma efectiva a presiones políticas concretas ejercidas en beneficio de los subsistemas centrales. Varias razones explican este comportamiento: por una parte, los grupos económicos nacionales e internacionales más poderosos —que, en su mayor parte, tuvieron su principal base de operaciones en los subsistemas centrales— han ejercido una persistente presión para que las acciones del Estado favorezcan el desarrollo de las actividades allí localizadas, las cuales a partir de cierto período del desarrollo de cada país se transformaron en las actividades fundamentales del proceso de acumulación. Por otra parte, los subsistemas centrales constituyen el lugar de residencia de las mayores concentraciones relativas de población, a cuyo peso político el Estado no ha podido permanecer indiferen-

²⁴David Dunham, *op. cit.*, p. 227.

²⁵Al respecto véase en especial Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1969.

te; estas concentraciones también han ejercido persistente presión por un aumento del gasto y la inversión públicas necesarios para mejorar o preservar el funcionamiento del medio en que habitan y desarrollan sus actividades, con lo cual éste siguió siendo un lugar atractivo para la localización de nuevas actividades. Finalmente, ha pesado el hecho de que los subsistemas centrales constituyen el lugar de localización del mayor volumen de las actividades directa o indirectamente más dinámicas de cada sistema nacional, cuyo crecimiento el Estado busca mantener; y para poder conservar los elevados niveles de eficiencia de estas actividades —lo cual también significa mantener la dinámica de crecimiento del sistema como un todo— se ha requerido permanentemente inversiones adicionales en infraestructura y servicios.

En tales condiciones, la acción del Estado tendió, de manera persistente, a favorecer a esta parte del sistema en detrimento de las restantes; principalmente, esto se llevó a cabo a través de la asignación de un elevado porcentaje de sus recursos a gastos corrientes e inversiones en beneficio de los centros de acumulación, ya sea generando infraestructura adicional, absorbiendo deseconomías de aglomeración o cubriendo elevados gastos de mantenimiento y funcionamiento.

La persistencia del proceso de concentración espacial de las actividades más importantes de los sectores de acumulación financiera, industrial y de servicios en los subsistemas centrales condujo, necesariamente, a un aumento del poder político de los grupos sociales vinculados a los mismos; ello implicó un aumento del poder político de estos subsistemas, lo cual redundó en el hecho de que una buena parte de las decisiones más importantes de política económica haya tendido a fortalecer, directa o indirectamente, a la estructura de poder allí residente, en detrimento de las actividades localizadas en otras áreas del territorio. Este aumento del peso político de los subsistemas centrales constituye el fundamento de muchas de las tesis del colonialismo interno.²⁶

²⁶Sobre colonialismo interno, con especial referencia al caso de Brasil, véase especialmente Yves Chalout, *Es-*

Al mismo tiempo, las regiones más atrasadas, que se caracterizan por albergar una débil estructura económica, han sido residencia de sectores económicamente débiles, y por ende, de fuerzas sociales políticamente poco poderosas; de donde, su capacidad de negociación también ha sido muy reducida. Por lo tanto, las acciones públicas pocas veces han estado efectivamente destinadas a favorecer a estas regiones y difícilmente puede esperarse que el simple juego de las fuerzas del mercado las pueda sacar de su situación depresiva.

Los problemas que la excesiva concentración ha venido generando, indujeron a algunos gobiernos latinoamericanos a encarar algunas acciones destinadas, por lo menos en apariencia, a modificar el patrón de funcionamiento espacial del sistema. Sin embargo, como dichas acciones han estado principalmente encaminadas a lograr una mayor interiorización del proceso productivo (sería el caso, por ejemplo, de lo que se persiguió con la construcción de Brasilia y de Ciudad Guayana), o bien, una mayor integración nacional (a través de ambiciosos programas de construcción de infraestructura para el sistema de transportes), los resultados no parecen haber logrado hasta ahora introducir modificaciones significativas en el modelo espacial de funcionamiento; antes bien, muchas de esas acciones parecen haber logrado un fortalecimiento y una ampliación del mismo. Otros objetivos, como los de desconcentración industrial, a través de la creación de parques industriales o de nuevos polos de crecimiento, hasta ahora tampoco han mostrado resultados que indiquen alteraciones significativas de los rasgos dominantes del modelo.

Ello no obstante, como consecuencia de la agudización de las contradicciones y problemas ocasionados por la excesiva concentración espacial,²⁷ en los próximos años muchos gobiernos seguramente habrán de intensificar las

tado, acumulação e colonialismo interno, Petropolis, Editora Vozes, 1978.

²⁷Sobre los problemas originados por los procesos y concentración espacial véase Carlos A. de Mattos, "Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias", en *Revista Interamericana de Planificación*, México, Vol. XV, Núm. 57, marzo 1981.

políticas de estímulo a la desconcentración espacial y con ello quizás se logren algunos resultados concretos en este sentido.

4. *Convergencia en los desplazamientos espaciales de la fuerza de trabajo*

El proceso de expansión y consolidación del sistema nacional, que implica la propagación de las relaciones sociales capitalistas de producción hacia el medio rural, ha significado la introducción de nuevas formas de organización social del trabajo en las actividades agropecuarias; y uno de los efectos más relevantes de este proceso ha sido la expulsión de importantes contingentes de fuerza de trabajo rural hacia las áreas urbanas dando lugar a la explosiva intensificación de las migraciones internas que pudo observarse durante las últimas décadas.

La expulsión de trabajadores rurales reconoce, en lo esencial, dos tipos de causas:²⁸

a) en primer lugar, la incorporación de extensas áreas del medio rural a las nuevas formas de organización social del trabajo y de la producción, lo cual tuvo por lo menos dos efectos importantes: por una parte, ha significado la introducción de modificaciones en las técnicas productivas, haciéndolas más intensivas de capital, de manera que se produjo una paulatina reducción del número de asalariados rurales requeridos por cada unidad productora; y, por otra parte, ha provocado la ampliación del tamaño de las propiedades de las empresas capitalistas y, por consiguiente, el desplazamiento de los antiguos productores y campesinos hacia otras actividades.

b) en segundo lugar, la agricultura campesina, predominantemente de subsistencia, con su específica forma de organización social, sin o con baja generación de excedente económico,²⁹ al carecer de condiciones para elevar su productividad, no ha podido retener la totalidad del incremento demográfico que allí se estaba generando.

²⁸ Véase Paul Singer, *op. cit.*, p. 31 y ss.

²⁹ Alexander Schejtman, "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Núm. 11, agosto 1980.

El contingente de población que estuvieron expulsando las áreas rurales se ha dirigido principalmente hacia las ciudades, y en particular, hacia los subsistemas centrales, los que durante largos períodos del pasado poseyeron mayor fuerza de atracción que las ciudades pequeñas o intermedias. Como resultado de estos movimientos de población los subsistemas han dispuesto de vastos contingentes de fuerza de trabajo que, al superar la demanda por trabajadores de parte de las actividades urbanas, han conducido a un persistente aumento del desempleo y subempleo estructural; este desequilibrio en el mercado de trabajo ha permitido perpetuar una situación de bajos niveles de salarios en los principales centros de acumulación. Tanto la abundante disponibilidad de fuerza de trabajo como el mantenimiento de bajos salarios, se han constituido en factores adicionales para la continuidad del proceso de localización de nuevas actividades en los subsistemas centrales.

Si se considera que uno de los factores que a nivel internacional ha incidido con más intensidad al rediseño de la industria desde el centro hacia la periferia ha sido la posibilidad de reducir costos de producción por la existencia en ésta de abundante mano de obra y bajos salarios, se podría afirmar que una tendencia a la dispersión territorial en el interior de los países latinoamericanos difícilmente estaría, en las condiciones actuales, determinada por los factores mencionados. Las razones por las que se estaría produciendo en algunos países —en especial en los de mayor tamaño geográfico—, un cierto rediseño territorial de la industria, parecerían estar vinculadas principalmente al hecho de que se estarían consolidando mercados de cierta importancia en algunas regiones de la periferia.

5. *Diferenciación territorial de la productividad, la eficiencia y la rentabilidad*

El persistente aumento de la población y de las actividades productivas en los centros urbanos principales y en los subsistemas que se fueron conformando en torno a ellos, ha tenido como consecuencia una continua expansión de su mercado, lo cual a su vez ha determinado para las actividades allí localizadas condiciones fa-

vorables para la ampliación de las escalas de producción; esto, por su parte, indujo un proceso ininterrumpido de incorporación de progreso técnico. Como resultado de ello, las actividades de los centros más grandes se han caracterizado por disponer de plantas de mayor tamaño y por realizar una incorporación de progreso técnico sin parangón con las industrias establecidas en los centros menores; por otra parte, a esto debe agregarse la mejor disponibilidad de infraestructura, de energía, de fuerza de trabajo calificada, etc. Todo ello ha ido estableciendo condiciones favorables para que el desarrollo de las fuerzas productivas en los subsistemas centrales haya sido superior al de las regiones periféricas. Consecuentemente, las actividades localizadas en los subsistemas centrales se han caracterizado por una productividad del trabajo mayor que la de los centros de menor tamaño,³⁰ todo lo cual ha redundado en una mayor eficiencia en sus respectivos procesos productivos.

Diversos estudios empíricos disponibles para diferentes países de la región, permiten afirmar que el comportamiento antes esquematizado tiene validez general para aquellos países que han tenido un crecimiento relativamente importante de su sector industrial. En particular, esto aparece claramente demostrado por los índices de productividad del trabajo y de eficiencia industrial calculados para centros urbanos de distinto tamaño. Por ejemplo, para el caso específico de la eficiencia, en un importante trabajo realizado para México por E. Hernández Laos, a base de un cálculo de los índices de eficiencia industrial para las diversas entidades federativas de ese país comprobó que: "... los índices de eficiencia están correlacionados sistemáticamente en casi todas las industrias con las diferencias existentes en las condiciones de infraestructura, de educación y capacitación de la mano de obra, del grado de diversificación industrial, de la magnitud de los mercados y de la disponibilidad de crédito y

energía".³¹ Habida cuenta de que son las regiones centrales las que están mejor dotadas en este sentido, el autor llegó a la siguiente conclusión significativa: "...el resultado final es que esas regiones experimentan 'ventajas locacionales de eficiencia', que favorecen la expansión de las firmas existentes y la atracción de nuevas empresas".³²

En términos generales, la fuerza de los factores antes señalados (escalas de producción, incorporación de progreso técnico, economías externas de aglomeración, productividad del trabajo, eficiencia económica) ha determinado que los subsistemas centrales sean percibidos por los agentes que toman decisiones acerca de la utilización del excedente económico, como los lugares del espacio nacional que ofrecen una perspectiva de mayor rentabilidad a mediano y a largo plazo. Este hecho —en un tipo de sistema económico donde la utilización espacial y sectorial del excedente está regida básicamente por las leyes del mercado— se ha convertido en uno de los puntos neurálgicos del sistema; ello porque como anota Singer: "...por ser la empresa capitalista autónoma en cuanto a su decisión de localización, toma ésta en función de los estímulos de los mercados y de las preferencias subjetivas de sus dirigentes. Ambas circunstancias llevan a la concentración de actividades en áreas metropolitanas".³³

La percepción que tienen los empresarios privados sobre las diferencias de rentabilidad que pueden existir entre distintas partes del territorio, se acentúan por el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados del congestionamiento en las grandes concentraciones urbanas no se trasladan directamente a las empresas, sino que son absorbidos por la economía en su conjunto; esto es, los costos privados son diferentes de los costos sociales. En el estudio citado sobre el proceso de concentración espacial en México, E. Hernández Laos esboza a este respecto la siguiente im-

³⁰ Véase un estudio sobre las diferencias de productividad en centros de diverso tamaño, referido al caso de Brasil, en Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanização brasileira", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, Vol. 3, Núm. 3, octubre 1973.

³¹ Enrique Hernández Laos, "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México", en *El Trimestre Económico*, México, Vol. XI.VII (1), Núm. 185, enero-marzo 1980, p. 129.

³² *Ibidem*, pp. 133-134.

³³ Paul Singer, *op. cit.*, p. 74.

portante conclusión: "... si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las deseconomías externas, *el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas*".³⁴

En definitiva, estos factores determinan un comportamiento diferenciado en lo que se refiere a la utilización territorial del excedente; y en este comportamiento diferenciado radica el origen mismo de las agudas desigualdades regionales que han caracterizado el proceso de formación espacial en los países latinoamericanos. A este respecto, Doreen Massey señala que la esencia de las desigualdades radica "en el grado de atracción y conveniencia (de un área determinada) para la actividad económica. En otras palabras en cualquier punto en el tiempo, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva".³⁵ Ha sido esta desigual distribución geográfica del grado de atracción y conveniencia para la actividad económica dominante la que, en lo esencial, ha determinado que las nuevas actividades generadas por la empresa privada hayan tendido a continuar localizándose en estos subsistemas, con lo que se han producido las secuencias de carácter acumulativo que han originado la formación de las grandes concentraciones que actualmente caracterizan la estructura espacial de la mayor parte de los países latinoamericanos.

6. Utilización predominante del excedente en beneficio de los subsistemas centrales

Otro de los rasgos fundamentales del modelo de funcionamiento espacial predominante es su tendencia a la concentración territorial del proceso de acumulación de capital en los subsistemas centrales; en lo esencial, ello implica un proceso de apropiación del excedente gene-

rado en las regiones periféricas y de utilización del mismo de acuerdo a los intereses dominantes en el subsistema central.³⁶

En el interior de cada economía nacional la extracción del excedente opera a través de diversos mecanismos, entre los cuales interesa destacar, por una parte, aquellos que permiten su extracción directa y, por otra, los que operan a través del intercambio comercial. A su vez, en lo que se refiere a la extracción directa del excedente, cabe distinguir entre la producida por la vía de los mecanismos del sector privado y la realizada en la esfera del Estado.

En lo que respecta a los mecanismos que operan en el ámbito del sector privado, cabe destacar aquellos que actúan a base de las diferencias de rentabilidad que los agentes perciben entre la región central y las regiones periféricas; esto es, las diferencias en términos de "las condiciones para una producción rentable y competitiva" de que habla Doreen Massey. Esta situación ha determinado una transferencia constante del excedente económico hacia el subsistema central, realizada fundamentalmente a través de los circuitos bancarios y otros mecanismos del sector financiero, los cuales se han ido expandiendo y perfeccionando para el adecuado cumplimiento de esta función. Todo ello ha posibilitado una mayor acumulación de capital en el subsistema central que en cualquier otra región del espacio nacional.

Aun cuando la parte del excedente extraído de las regiones periféricas que permanece en el país es utilizado en su mayor parte en el subsistema central, siempre resta otra parte que se vuelca hacia ciertas actividades de

³⁴ Enrique Hernández Laos, *op. cit.*, pp. 135-136, subrayado del autor.

³⁵ Doreen Massey, *op. cit.*, p. 234.

³⁶ En el análisis de este proceso se ha omitido deliberadamente el tratamiento de los aspectos relativos a la transferencia externa del excedente generado en las economías periféricas, pese a que se reconoce que es éste uno de los fenómenos de mayor importancia en el crecimiento de las mismas. Aun cuando en el presente trabajo se tiene en cuenta que el modelo de crecimiento adoptado por cada país ha estado condicionado por la forma específica de articulación de la economía nacional con el centro dominante a nivel internacional, el análisis se ha centrado exclusivamente en los efectos que ello tiene en el funcionamiento espacial interno de cada sistema nacional; por lo tanto las consideraciones que aquí se hacen aluden fundamentalmente al proceso de generación, apropiación y utilización territorial de la parte del excedente retenido en el interior de la respectiva economía nacional.

alta rentabilidad en otros subsistemas, cuyo crecimiento contribuye a la dinamización del proceso de acumulación de la economía en su conjunto, lo cual por la operación de los mecanismos antes reseñados actúa en definitiva, en favor de la expansión del subsistema central. Al respecto, en un estudio sobre los procesos regionales en Brasil, Paulo Haddad presenta el siguiente análisis, que ejemplifica y corrobora la afirmación anterior: "... 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".³⁷

Por su parte, el Estado, a través de sus mecanismos tradicionales, se apropia de parte del excedente generado en diversas áreas del país, pero —al influjo de la presión de los factores ya analizados— ella es utilizada sobre todo en la propia región central; obviamente también hay utilización en regiones periféricas de excedente captado por el Estado, pero en este caso por lo general ello tiende más a beneficiar a los grupos dominantes de los subsistemas centrales que a dichas regiones. Tal es el caso, por ejemplo, de las inversiones en infraestructura realizadas con la finalidad de lograr una mayor integración nacional y que, en general, antes que nada permiten una expansión del mercado para las manufacturas procedentes del subsistema central; y esto, además, suele provocar el repliegue de las manufacturas locales de las restantes regiones, por cuanto éstas al trabajar con una menor productividad —y, por ende, con mayores costos de producción— no

pueden seguir compitiendo con las primeras.

A ello debe agregarse que los factores que inducen la transferencia del excedente desde los subsistemas periféricos hacia el centro, también influyen en la elección del lugar de utilización predominante del que se genera en el propio subsistema central. A este respecto, cabe señalar que si bien en sus etapas iniciales los subsistemas centrales requirieron del excedente del sector primario-exportador para formarse y consolidarse, en etapas más avanzadas se desarrolló en ellos una amplia y diversificada estructura productiva que pasó a contribuir con una parte cada vez mayor del excedente total del país; y la fracción del mismo que logra ser retenida por el sistema nacional, ha tendido a orientarse mayoritariamente hacia las actividades de los propios subsistemas centrales en función de las ya mencionadas diferencias territoriales de rentabilidad.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción del centro ha determinado la configuración de otro mecanismo de apropiación del excedente generado en las regiones periféricas: a medida que las actividades productivas del subsistema central se fueron expandiendo, diversificando e incrementando su productividad, fue creciendo el comercio interregional, con el ya indicado repliegue de las actividades manufactureras de las regiones periféricas. Habida cuenta las diferencias de productividad existentes entre las actividades del subsistema central y las de los restantes subsistemas, el mencionado intercambio comercial entre regiones ha sustentado una transferencia de excedente hacia el subsistema central. Un buen ejemplo a este respecto, puede tomarse del caso de Brasil donde un reciente estudio referido al de San Pablo señala: "el hecho de que San Pablo se ubique como centro hegemónico del proceso de acumulación en el Brasil acarrea un empobrecimiento relativo de otras regiones del país. Al lado de la transferencia directa de los recursos para inversión, otra fuente de concentración la proporciona la propia posición privilegiada de la economía paulista en la división regional del trabajo. Concentrándose en San Pablo los sectores más avanzados de la producción industrial y agrícola, la productividad de sus empresas es mayor, y surge de allí una ventaja en las rela-

³⁷ Paulo Roberto Haddad "Brasil: la eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas", en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*, p. 372.

ciones de intercambio con otras regiones".³⁸

Si se acepta la afirmación de Laclau de que "... la dependencia económica significa la absorción permanente del excedente económico de otra región",³⁹ en el marco conceptual que se termina de presentar sería posible hablar de regiones dependientes y de regiones dominantes y, al mismo tiempo, se debería admitir que las relaciones que articulan los elementos del sistema tienen el carácter de relaciones dominación-dependencia. Este es el significado fundamental de los conceptos de regiones dominantes y de regiones dependientes.⁴⁰

Los aspectos antes considerados constituyen la esencia de los mecanismos que han producido hasta ahora la retroalimentación continua de los procesos de concentración espacial y crecimiento desigual, que han predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos; se trata, en lo fundamental, de fenómenos de características análogas a los que Myrdal⁴¹ describe como procesos acumulativos de causación circular.

Si bien estos procesos han ido generando contradicciones, es posible observar que hasta el presente ellas no han llegado a anular las ventajas de la concentración espacial y que, además, el sistema en su conjunto parece haber encontrado mecanismos que le han permitido ir superando dichas contradicciones. Tal sería el caso, por ejemplo, del problema ocasionado por la inversión del signo de las ventajas de aglomeración como consecuencia del incesante crecimiento de algunos grandes centros metropolitanos; en la mayor parte de estos casos, la solución se ha buscado por el lado de incrementar los recursos asignados por el Estado en estos centros, con el propósito de pre-

servar su funcionamiento, aun cuando ello tenga que realizarse en detrimento de los requerimientos de los subsistemas periféricos.

Fundándose en los elementos de juicio que surgen de los rasgos del modelo reseñado en las páginas precedentes, es posible ahora, a manera de síntesis, tratar de complementar aquí las consideraciones sobre los aspectos que permiten definir a los subsistemas centrales como centros principales de acumulación en el ámbito de cada espacio nacional; tales aspectos se resumirían en el hecho de que cada subsistema central se convierte en:

i) lugar de localización de la parte cualitativa y cuantitativamente más importante del *stock* de capital productivo del sistema, o sea, del mayor volumen de tecnología instalada;

ii) lugar de generación de volúmenes paulatinamente crecientes del excedente económico nacional;

iii) lugar de apropiación de importantes volúmenes del excedente generado en los restantes subsistemas; en tal sentido, podría afirmarse que constituyen los mayores centros de oferta de financiamiento para la acumulación productiva;

iv) lugar de residencia de la mayor parte de los agentes que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente disponible en cada ámbito nacional y, por lo tanto, lugar de operación y 'manipulación' del mismo.

7. Persistencia del crecimiento espacial desigual

De lo que antecede, puede inferirse que la dinámica propia de este modelo de funcionamiento espacial ha llevado a la configuración de una estructura caracterizada por una distribución territorial de las fuerzas productivas extremadamente desigual y por un desarrollo también desigual de dichas fuerzas en las diversas áreas de cada país; por su parte, estos rasgos se configuran en factores que aseguran la reproducción de esa propia estructura y, por lo tanto, la persistencia del proceso de crecimiento desigual.

En su expresión más concreta, las mencionadas disparidades se manifiestan en diferencias sustantivas en las condiciones de vida que afectan a los habitantes de las diversas re-

³⁸Candido P. Ferreira de Camargo y otros, *São Paulo 1975. Crecimiento e pobreza*, San Pablo, Edições Loyola, 1976, p. 16.

³⁹Ernesto Laclau, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁴⁰Obviamente esto no significa afirmar que una región como tal domine a otra región, sino que determinados grupos sociales residentes en una región de mayor desarrollo capitalista se apropiaran de una parte significativa del excedente generado en regiones de desarrollo capitalista más atrasado.

⁴¹Gunnar Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, trad. de C. Cuesta y O. Soberón, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.

giones. Numerosas investigaciones realizadas para distintos países latinoamericanos permiten comprobar que a medida que ha avanzado el proceso de concentración, se fue haciendo más aguda la desigualdad en la distribución territorial tanto de la riqueza como de la pobreza. Ello es así, por cuanto, por una parte, los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en los subsistemas centrales y, por otra, porque los mayores porcentajes de pobreza afectan a las regiones o áreas de la periferia; además, también existen elementos de juicio que permiten afirmar que los pobres de las regiones pobres son generalmente más pobres que los de los subsistemas centrales.

En lo referente a la distribución territorial de la pobreza, puede considerarse como ejemplo el caso de Perú, donde los resultados de una encuesta realizada en 1971/72 revelan que mientras en Lima Metropolitana las familias en situación de pobreza extrema llegaban al 6.3% de las familias allí residentes, en el resto de los centros urbanos el porcentaje respectivo alcanzaba al 24.5 de las familias y en las áreas rurales tal situación afectaba al 50% de las mismas.⁴² Por otra parte, una investigación sobre disparidades regionales que está desarrollando el ILPES, ha permitido comprobar una situación análoga para los casos de Panamá y Venezuela.⁴³

En el mismo sentido deben interpretarse las conclusiones de la investigación sobre pobreza urbana realizada para Brasil por Hamilton Tolosa; en ella el autor pudo comprobar que "... las ciudades pueden ser claramente agrupadas según un criterio regional. Así, en un extremo aparecen las ciudades más pobres, encabezadas por Juazeiro do Norte, Parnaíba y Mossoró, siguiendo otros centros fuertemente concentrados en el Nordeste. En el extremo opuesto surgen las ciudades medias de San Pablo y las áreas metropolitanas de la Región Sur".⁴⁴ Estos resultados permiten comprobar

que las desigualdades regionales persisten aun cuando sólo se considere la población urbana.

Todo ello indica que las condiciones de bienestar y de supervivencia prevalecientes en los subsistemas centrales son superiores a las de buena parte de las regiones periféricas. Y, de los aspectos considerados en las páginas anteriores, se puede inferir que mientras este modelo de funcionamiento espacial continúe vigente, no hay ningún fundamento sólido que permita predecir una significativa reducción de las disparidades regionales existentes, con independencia de cuál sea la tasa de crecimiento que pueda alcanzar la economía en su conjunto.

A este respecto, cabe acotar que algunos casos de supuestas atenuaciones de las disparidades regionales —en rigor no demasiado significativas— comprobadas en algunas mediciones realizadas para ciertos países de la región, no parecen tanto atribuibles a un mayor crecimiento relativo del ingreso en las regiones periféricas sino, antes bien, a una reducción coyuntural del crecimiento del mismo en las regiones centrales. Redwood, en un estudio sobre la evolución reciente de las disparidades de ingreso regional en Brasil, postula la siguiente hipótesis para explicar las reducciones en la brecha de las disparidades regionales percibidas en ese país, para el período posterior a 1960: "la evolución de las desigualdades regionales y, más específicamente, de la relación entre niveles de producto entre San Pablo y el Nordeste, constituye en gran parte función de fenómenos económicos que afectaron la tasa de expansión del producto en el Estado de renta más alta, y no de la diseminación del crecimiento por las áreas más pobres de la periferia".⁴⁵ Y a ello debe agregarse la importante advertencia hecha por Gilbert y Goodman en el sentido de que "... la convergencia regional de ingresos puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos

⁴²Alberto Couriel, *Estado. Estrategias de desarrollo y satisfacción de necesidades básicas: el caso de Perú*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1978.

⁴³Arturo León, *Dimensión territorial de las disparidades sociales. El caso de Panamá*, Santiago de Chile, Ed. ILPES (mimeo.), 1982.

⁴⁴Hamilton C. Tolosa, "Dimensões e causas da pobre-

za urbana" en Werner Baer y otros (eds.), *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*, Río de Janeiro, Editora Campus, 1978, p. 159.

⁴⁵John Redwood III, "Evolução recente das disparidades de renda regional no Brasil", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Río de Janeiro, Vol. 7, Núm. 3, diciembre 1977, p. 526.

de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres".⁴⁶

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

los requisitos de funcionamiento del sistema en su conjunto".⁴⁷

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

IV

El área de lo posible en planificación regional

1. Las condiciones y restricciones para la acción regional

Sobre la base de los elementos de juicio hasta aquí considerados, es posible intentar un análisis más detenido en torno a las consecuencias que dichos aspectos podrían tener para la planificación regional, tanto en sus alcances inter como intrarregionales. A este respecto, se podría comenzar afirmando que, en lo esencial, toda acción definida con el propósito de producir ciertas modificaciones deseadas en la estructura espacial de un determinado sistema debe necesariamente ubicarse en *un área de viabilidad* concreta cuyos límites están definidos por las *condiciones y restricciones* impuestas, en primer término, por la racionalidad dominante en el sistema nacional en cuestión y, en segundo término, por el modelo de funcionamiento espacial que se deriva del proyecto político vigente.

El primer aspecto mencionado hace referencia al hecho de que las reglas de juego derivadas de la racionalidad dominante del sistema acotan la naturaleza, el contenido y el alcance posibles de la acción social, de modo que se ubican como condiciones y restricciones concretas para la planificación; esto supone decir que establecen las fronteras más rígidas y generales para definir el área de lo posible en términos de planificación.

Se entiende que ello es así por cuanto, de hecho, tales reglas de juego constituyen los elementos que definen el tipo de sistema en que se está actuando; por lo tanto, constituyen un dato para el problema de planificación, o sea, que cuando se planifica en una economía capitalista, los elementos inherentes a este tipo de sistema no son modificables en su esencia a través de la planificación. Por otra parte, análogas consideraciones pueden efectuarse cuando se consideran los problemas de la planificación en una economía socialista, cuya específica racionalidad dominante define sus propios lími-

⁴⁶Alan G. Gilbert y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", en *EURE*, Santiago de Chile, Vol. V, Núm. 13, junio 1976, p. 98.

⁴⁷Enrique Melchior, *Notas sobre la planificación a nivel subnacional en el marco de la planificación nacional*, Santiago de Chile, ILPES (mimeo.), 1980, p. 3.

tes para la acción. Aun cuando este tipo de afirmaciones puede parecer obvio, no siempre esto ha sido entendido así en el ámbito de la planificación, donde en muchas oportunidades, se han propuesto modificaciones a las reglas de juego imperantes, lo cual, en definitiva, ha implicado soslayar las indicaciones dictadas por la racionalidad del sistema.

El segundo aspecto al que se ha hecho referencia, se apoya en el supuesto básico de que toda vez que los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones adoptan y deciden implementar un determinado proyecto político, el modelo de acumulación que les es inherente implica una concreta modalidad de funcionamiento espacial. Cuando se encara un proceso de planificación regional, sea éste emprendido desde arriba o desde abajo, es necesario tener en cuenta que cada una de las partes del sistema nacional (región, estado, provincia) está afectada por la dinámica de funcionamiento espacial desde que ella implica al sistema en su conjunto y, por ende, en mayor o menor grado, a cada uno de los subsistemas que lo conforman. En este contexto, el proceso de acumulación, crecimiento y distribución en cada subsistema se realiza, dentro de ciertos márgenes, de acuerdo al papel que explícita o implícitamente le corresponde en el esquema de división espacial del trabajo que se deriva del modelo global de acumulación. Por consiguiente, en tanto el proyecto político vigente no sea modificado, será necesario tener en cuenta las condiciones y también las posibilidades que del mismo se derivan.

A base de estas consideraciones parece legítimo afirmar que buena parte de los modestos resultados obtenidos por la planificación regional en los países latinoamericanos, tiene su origen y fundamento en el hecho de que generalmente los objetivos y las acciones que fueron planteadas en los planes, no resultaban compatibles con el modelo de funcionamiento espacial sustentado por el proyecto político vigente; como consecuencia de ello, las acciones propuestas no podían —y de hecho nunca pudieron— llegar a la fase de ejecución efectiva. En última instancia, esta forma de proceder parece ignorar el hecho de que, como anota Dunham, “la planificación es por naturaleza una activi-

dad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito”.⁴⁸ Ello no obstante, es frecuente encontrar la afirmación de que la inoperancia de la planificación regional se basa en buena medida en las falencias de los fundamentos teóricos disponibles; esto es, se sostiene que el conocimiento sobre los procesos espaciales no suministra un adecuado fundamento explicativo sobre el origen y el desarrollo de los problemas regionales, ni provee elementos normativos apropiados para la acción. Aun cuando se debe aceptar que la controversia teórico-ideológica sobre la naturaleza de los problemas regionales es todavía muy fuerte y que no se dispone de una teoría regional acabada, ello no implica que de allí deba inferirse la inutilidad del conocimiento sobre el que necesariamente debe apoyarse la práctica de la planificación; muy por el contrario, una revisión del cuerpo teórico existente permite sustentar la afirmación de que los conocimientos disponibles resultan razonablemente satisfactorios para explicar los orígenes de los principales problemas regionales y para sugerir las acciones más adecuadas que podrían producir, bajo ciertas condiciones, las modificaciones deseadas en la dimensión espacial.

Sin embargo, como ya se ha señalado, en la práctica el pretendido fracaso de la planificación regional radica en la circunstancia de que los objetivos planteados por los planes respectivos, en la mayor parte de los casos, no han sido compatibles con el proyecto político vigente ni, por lo tanto, con el modelo de funcionamiento espacial correspondiente. Sin embargo, cuando con posterioridad se ha tratado de realizar una evaluación de los resultados obtenidos, los juicios se han establecido esencialmente en función de que no se obtuvieron logros significativos en términos de reducir las disparidades regionales ni de atenuar el proceso de concentración territorial. Pero resulta difícil poder aceptar que la razón de ello pueda ser atribuida a las debilidades de las teorías, puesto que para lograr tales objetivos sería necesario ‘implementar’ acciones orientadas en una dirección diferente a la que corresponde a la dinámica del

⁴⁸David Dunham, *op. cit.*, p. 228.

modelo de funcionamiento espacial predominante; de hecho, el cumplimiento de tales objetivos habría significado, lisa y llanamente, la adopción de un modelo global de acumulación distinto al que sustenta la mencionada modalidad de funcionamiento espacial; y este es un problema que se sitúa claramente en el ámbito de las decisiones políticas y no en el de las teorías.

2. Las condiciones y restricciones en la experiencia latinoamericana de acción regional

A través de las consideraciones expuestas en las páginas precedentes se ha intentado un acercamiento a la identificación de las principales condiciones y restricciones que acotan el área de lo posible para las acciones de incidencia regional; interesa ahora examinar esta aproximación teórica en contraste con lo que es dable observar en la práctica concreta de la planificación en América Latina. Para ello importa tener presente que la planificación regional, entendida como un esfuerzo deliberado hecho con el propósito de modificar la estructura espacial de un sistema nacional, debe ser concebida como un subproceso del proceso nacional de planificación; vale decir, que es necesario considerar a la planificación regional como una parte de un proceso único de acción.

Como ya se ha señalado, en la experiencia concreta, la mayor parte de las veces en que se ha tratado de incorporar la dimensión espacial a los planes nacionales, ello se hizo con el propósito explícito de lograr una distribución territorial más equitativa de las fuerzas productivas, objetivo éste que generalmente ha estado asociado a la búsqueda de una disminución de las disparidades regionales de ingreso. Si ello es así, corresponde preguntar qué ha ocurrido con las acciones propuestas para el cumplimiento de los mencionados objetivos. A este respecto, una rápida revisión del proceso de ejecución de los planes permite comprobar que:

a) generalmente los objetivos globales y sectoriales postulados por los planes o estrategias, no resultaron compatibles con los objetivos regionales que muchas veces se plantearon al mismo tiempo en forma explícita; en forma quizás en exceso simplificada, podría decirse

que aquellos eran, en lo esencial, objetivos eficientistas y de crecimiento, en tanto que los últimos constituían por lo general, objetivos distributivistas y de desarrollo;

b) fueron sobre todo las políticas derivadas de los objetivos globales y sectoriales las que efectivamente se ejecutaron durante los correspondientes períodos de planificación; para decirlo con las palabras de Helmsing y Uribe-Echevarría "los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran por lo tanto más funcionales al 'estilo de desarrollo' prevaleciente";⁴⁹

c) estas políticas produjeron resultados diferentes —e incluso, muchas veces, opuestos— con relación a los objetivos regionales explícitos a los que antes se hizo referencia. Vale decir, que la aplicación de las políticas emanadas de los objetivos globales y sectoriales, contenían en forma implícita otros objetivos regionales y éstos fueron los que realmente se lograron; coincidiendo con el contenido de esta afirmación, al examinar la experiencia de planificación regional de Brasil, Nilson Holanda precisa sus alcances en forma por demás elocuente cuando destaca que "en la realidad hay una contradicción muy marcada entre los objetivos declarados y explícitos de política económica y las prioridades implícitas u ocultas, o entre lo que podríamos llamar *prioridades vocales o semánticas* y las *prioridades reales o efectivas*";⁵⁰

d) los objetivos y políticas regionales implícitas, en la mayor parte de los casos, resultaron realmente consistentes con el modelo de funcionamiento espacial predominante; de tal forma, más que a modificarlo contribuyeron a reforzar el secular comportamiento espacial del sistema.

Esta revisión de los resultados de los procesos concretos permite sustentar la conclusión

⁴⁹Bert H. J. Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría, "La planificación regional en América Latina: teoría o práctica?", en S. Boisier y otros, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁰Nilson Holanda, *Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil*. Brasília, I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, noviembre-diciembre 1981, pp. 68-69.

de que las condiciones y restricciones que antes se indentificaron, efectivamente han tenido una decisiva gravitación para definir los objetivos y las respectivas acciones de los procesos ocurridos en el pasado reciente; en otras palabras, el estilo de desarrollo adoptado ha sido coherente con el modelo de funcionamiento espacial predominante y funcional a la reproducción del mismo.⁵¹

Todo ello fundamenta la conclusión de que muy difícilmente los resultados obtenidos podrían haber sido diferentes de los señalados, habida cuenta de las condiciones económicas, sociales y políticas predominantes en la mayor parte de los países de la región; a este respecto, parece acertada la conclusión de Hilhorst en el sentido de que "... es probable que las estrategias nacionales de desarrollo regional no tengan un contenido social hasta que no haya sido seleccionado un estilo de desarrollo que adopte también el objetivo de la redistribución del ingreso entre personas y de un cambio en las relaciones interhumanas como un problema político real".⁵²

3. Conclusiones en torno a la planificación regional posible

De todo lo anterior se desprende que la tesis central de este trabajo es que la racionalidad dominante en el sistema, por una parte, y el contenido del proyecto político vigente por otra, establecen los límites de lo posible para la acción social en cada situación concreta, y en consecuencia, para los trabajos y propuestas de los planificadores que efectivamente actúan como tales. En definitiva, para que las propuestas de acción superen el plano de lo puramente

declamatorio, deben ubicarse necesariamente dentro del marco definido por aquellos límites.

Estas conclusiones pueden dar origen a interrogantes como las siguientes: ¿hasta dónde es posible la planificación en una economía capitalista?, ¿qué es lo posible para la planificación en tales condiciones?, ¿implican las afirmaciones precedentes una suerte de camisa de fuerza que excluye la posibilidad de propuestas de transformaciones profundas?

Para esbozar una respuesta a estas interrogantes cabe, ante todo, señalar que en las economías capitalistas no sólo es posible planificar sino que además es absolutamente preciso hacerlo, por cuanto la creciente complejidad del sistema y la magnitud de los problemas que se van generando con la expansión capitalista y el crecimiento, imponen la necesidad de racionalizar el proceso de decisiones en función del proyecto político adoptado, de acuerdo a una precisa estrategia de acción; sin embargo, debe tenerse en cuenta que siempre se trata de planificación capitalista encarada con el propósito de implementar un proyecto político sustentado por la estructura de poder dominante.

Todo ello significa que en tanto no se produzcan cambios en las condiciones objetivas propias de cada situación concreta, las acciones que tienen posibilidad real de ejecución son aquellas que se encuadran dentro de los límites establecidos por las condiciones y restricciones ya consideradas. Como señalan Cardoso y Faletto: "... en la medida en que el sistema de relaciones sociales se expresa por un sistema de poder, instaura históricamente un conjunto de posibilidades estructurales, que le son propias. Dentro del marco de esas posibilidades estructurales, consecuencia de prácticas sociales anteriores, se definen trayectorias determinadas y se excluyen otras tantas alternativas".⁵³ Ello no obstante, como también señalan estos autores, esto no implica una mecánica determinista, que excluya la posibilidad de la acción social y, en particular, de la planificación. Fundamentalmente dos razones abonan esta afirmación:

Primero, porque dentro del marco del área de viabilidad hay márgenes para alternativas

⁵¹Algunos estudios recientes sobre las experiencias de planificación regional en América Latina suministran elementos de juicio coincidentes con esta apreciación del problema. Véanse en especial: Jos Hilhorst, "Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional" y Bert Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría, "La planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?" ambos trabajos en Sergio Boisier y otros (eds.), *op. cit.*; Jorge Jatobá y otros, *op. cit.*; Luis Unikel, "Políticas de desarrollo regional en México", en *Demografía y Economía*, México, Vol. VI (26), Núm. 2, 1975; Sergio Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Santiago de Chile, ILPES, 1982.

⁵²Jos Hilhorst, *op. cit.*, p. 118.

⁵³F. H. Cardoso y E. Faletto, *op. cit.*, p. 136.

de acción, desde que un proyecto político implica la definición de objetivos generales y de la estrategia para lograrlos, pero no se refiere al detalle de todas las áreas de acción ni a todas las acciones posibles. De este modo quedan brechas para la definición de diversos tipos de alternativas, siempre que no presenten incoherencias o contradicciones fundamentales con los objetivos y con la estrategia respectiva. Así, las propuestas de los planificadores estarán siempre condicionadas por los resultados de análisis permanentes de coherencia y de factibilidad; como señala George Martine, "... se considera esencial para la orientación de estudios destinados a la formulación de políticas, una previa reflexión sobre los tipos y niveles de actuación posibles dentro de las circunstancias y restricciones impuestas por un determinado modelo político".⁵⁴ De esta forma se establece el campo de la *planificación posible*, fundamentada en la elaboración y ejecución de alternativas con efectiva viabilidad tanto técnica como política; y es ésta una tarea que siempre encierra un desafío para la imaginación y la creatividad de los planificadores.

La experiencia de planificación regional cumplida en América Latina brinda muchos ejemplos de fructífera utilización de las brechas antes mencionadas para la presentación de alternativas de acción viables. A título de ejemplo, se podrían destacar tres tipos de cursos de acción que tuvieron algún éxito en el desencadenamiento de algunas decisiones de incidencia regional en el caso latinoamericano:

a) un primer tipo, se refiere al caso de proyectos o políticas que aparecen como resultado de un proceso de negociación,⁵⁵ a veces relativamente conflictivo, entre agentes regionales y el poder central; un buen ejemplo a este respecto lo constituyen las negociaciones que culminaron con las decisiones que llevaron a la implantación del complejo petroquímico de Camacari en el Estado de Bahía en Brasil.

b) un segundo tipo, sería el de los proyec-

tos o políticas que se derivan de un enfrentamiento o conflicto entre los niveles regional y central, generado a raíz de un planteo reivindicativo de una región periférica; a este respecto, hay numerosos ejemplos, entre los que se podrían mencionar, por una parte, el programa de asignación local de recursos que se decidió a raíz de la movilización de la región que tiene su centro en Pucallpa en Perú; y, por otra parte, el programa derivado de la huelga de reivindicación regional llevada a cabo por la población de Puerto Limón en Costa Rica en 1981.

c) finalmente, debe tenerse en cuenta el caso de la acción de 'impacto' regional que surge de la iniciativa y gestión local, orientada a promover el mejoramiento de las condiciones laborales, ecológicas, etc., de un área determinada; en este sentido, uno de los casos de mayor interés es el del proceso de reactivación local emprendido en el Municipio de Lages en el Estado de Santa Catarina en Brasil, con resultados de notable interés.⁵⁶ Ejemplos igualmente dignos de mencionarse en este tipo de acción regional, serían los del proceso de movilización urbana que ha permitido la recuperación, reordenamiento y reactivación de Curitiba en Brasil, así como la experiencia de planificación participativa en el Estado de Minas Gerais en Brasil.⁵⁷

En todo caso, con relación a estas experiencias cabe observar que, no obstante que algo ha ocurrido en ellas, no es posible dejar de tener en cuenta que la mayor parte de los resultados logrados por las acciones impulsadas desde una región, no han sido contradictorios con el modelo global vigente; incluso, en buena parte de los casos, tales resultados pueden considerarse como complementos funcionales a decisiones adoptadas en el nivel central, o en el peor de los casos, como modificaciones menores a las mismas.

Segundo, porque los procesos de ejecución de los proyectos políticos más frecuentes en mu-

⁵⁴George Martine, "Migraciones internas: ¿investigación para qué?", en *Notas de Población*, San José, Costa Rica, Año VII, Núm. 19, abril 1979, p. 27.

⁵⁵Sobre los procesos de planificación regional negociada, véase en especial Sergio Boisier, *Política económica, organización social y desarrollo regional*, op. cit.

⁵⁶Marcio Moreira Alves, *A força do povo. Democracia participativa em Lages*, San Pablo, Editora Brasiliense, 1981.

⁵⁷Véase Paulo Roberto Haddad, *Participação, justiça social e planejamento*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

chos países latinoamericanos, han generado un conjunto de agudos problemas regionales que están requiriendo la adopción de medidas correctivas de los gobiernos de sus respectivos países; y tales medidas pueden llegar a tener una importante incidencia futura en los procesos de conformación de las estructuras espaciales. Que es el caso de los ya citados problemas derivados de la desigual distribución territorial de las fuerzas productivas y de su desigual desarrollo interregional.

Muchos de los planes o estrategias nacionales de desarrollo propuestos para diversos países latinoamericanos durante los últimos años son ejemplos —en muchos casos aún bastante tímidos— de las preocupaciones que este tipo de problemas está generando y de la clase de propuestas que se está impulsando para hacerles frente.

En este sentido, se podría mencionar una lista ya bastante voluminosa de ejemplos; de todos modos, y en honor a la brevedad, sería posible extraer de ella algunos de los casos más representativos de cierto tipo de acciones que se están promoviendo actualmente en los países de la región. La mayor parte de estos ejemplos aparecen como fruto de la preocupación por la persistente concentración industrial y demográfica en una ciudad principal; entre ellos, se podría mencionar ciertas políticas adoptadas por Venezuela, Argentina y México a este respecto. En el caso de Venezuela, en 1976, se adoptó una política de desconcentración industrial que, a base de un conjunto de disposiciones coactivas y de incentivos, buscó lograr un cambio en los comportamientos locacionales, especialmente de la industria, con la finalidad de conseguir frenar el crecimiento del área metropolitana de Caracas y promover un mayor crecimiento de las regiones de la periferia. En el caso de Argentina, a mediados del año 1979 se sancionó una ley sobre relocalización industrial, con la finalidad de lograr que alrededor de 3500 industrias abandonasen el área del Gran Buenos Aires en un plazo de diez años, relocalizándose en diferentes zonas del interior de la provincia. El propósito, nuevamente, es la búsqueda de la solución de los problemas de contaminación, deficiencia en

servicios públicos y sobredimensionamiento poblacional del Gran Buenos Aires y de “un desarrollo regional más equilibrado de la provincia de Buenos Aires”.⁵⁸ Por otra parte, por su alcance y ambición, merece especial destaque el Plan Global de Desarrollo 1980-82 de México, que, partiendo de la misma preocupación, propone un vasto programa de políticas de alcance nacional con el propósito de “cambiar los procesos migratorios, ocupacionales, de urbanización y de localización industrial, fortaleciendo el pacto federal y apoyando la orientación hacia las costas y fronteras, dentro de un esquema de desconcentrar concentrando”.⁵⁹

Todos estos ejemplos, así como muchos otros que podrían mencionarse, expresan claramente la preocupación que están suscitando —entre los gobiernos latinoamericanos— los problemas derivados del modelo de funcionamiento hasta ahora predominante. De todas maneras, fácil es comprobar que todavía las decisiones adoptadas no han producido modificaciones relevantes en el comportamiento espacial de los sistemas nacionales y, por consiguiente, en las respectivas estructuras territoriales; sin embargo, cabe prever que la propia agudización de los mencionados problemas habrá de conducir a una ampliación y fortalecimiento de las políticas regionales en los próximos años. Y ello, seguramente, dará una base cada vez más amplia para las tareas de planificación regional.

En todo caso, y a manera de conclusión final, se podría establecer que la posibilidad de actuar con éxito en el campo de la planificación regional, dependerá en buena medida de la capacidad que tengan los planificadores para interpretar correctamente las condiciones, restricciones y posibilidades que, en cada caso y circunstancia, ofrece el proyecto político vigente para, sobre esa base, formular proposiciones coherentes con su estrategia central.

⁵⁸ Véase *Prensa Económica*, Buenos Aires, diciembre 1979.

⁵⁹ *Plan Global de Desarrollo 1980-82*, México, Edición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, p. 307.

١٥

١٦

١٧

١٨

10

11