

Organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina y el financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Buenos Aires, 16 de junio al 5 de diciembre, 1975

LA ELABORACION DE PLANES DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL*

Guillermo Geisse G.

* El presente texto reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, una Conferencia dictada por el autor en el Congreso de Planificación del Cono Sur, realizada en Porto Alegre, en mayo de 1975

CONFERENCIA SOBRE ELABORACION DE PLANES
CONGRESO DE PLANIFICACION DEL CONO SUR
PUERTO ALEGRE, MAYO DE 1975.

G. Geisse G.

INTRODUCCION.

Durante esta Conferencia me concentraré en los aspectos generales de la preparación de planes de desarrollo urbano y regional. Es decir, en planes que incorporan en forma explícita la variable espacial. Como es sabido, el supuesto esencial de estos planes consiste en que el espacio es a la vez un efecto y un factor condicionante del desarrollo económico y, por lo tanto, debe ser objeto de intervención del Estado como agente planificador en sus diferentes niveles de decisión política y administrativa: nacional, regional y local.

En esta ocasión, nos interesa la planificación del desarrollo urbano y regional al nivel nacional que, en la mayoría de los países latinoamericanos, es el nivel de decisiones de mayor efectividad de la planificación urbana y regional. La hegemonía que postulamos a nivel nacional no es excluyente de otros niveles de planificación, por ejemplo el nivel metropolitano. Esto aparece más claro en aquellos países en que la primacía urbana es acentuada (por ejemplo, Uruguay) o en aquellos planes nacionales de desarrollo que estimulan la concentración urbana en grandes áreas metropolitanas (el plan nacional colombiano llamado Las 4 Estrategias).

Las ideas que expresaré están influenciadas por las experiencias de planificación urbana y regional en Chile y principalmente durante la década de los 60. Estas ideas no son necesariamente compartidas por todas las personas que se preocupan de este tema en mi país. Menos aún pretendo que mis proposiciones sean generalizables sin mayor análisis a otros países latinoamericanos.

Por otra parte, pienso que Chile es un país que por su vasta experiencia en planificación urbana y regional, por sus grandes contrastes espaciales y sociales y, por el hecho de haber experimentado en breve espacio de tiempo modelos económica-políticos muy diferentes, es un caso apropiado para poner a prueba muchos de los supuestos que subyacen explícita o implícitamente en planes de desarrollo urbano y regional. Me refiero especialmente a aquellos supuestos que dicen relación con la integración entre estructura social y estructura espacial, aspecto de gran relevancia en la elaboración de planes.

En la primera parte de mi conferencia me referiré a la necesidad y a los problemas de la relación entre planificación nacional y urbana-regional que aparecen hoy día como de alta prioridad en uno y otro campo y que está tomando especial importancia tanto en la preparación como en la implementación y evaluación de planes.

En seguida plantearé algunos problemas de la relación referida como es la discrepancia que se ha observado entre objetivos y resultados de la planificación y la discrepancia entre las políticas de desarrollo económica nacional y las políticas de desarrollo urbano regional. Veremos las perspectivas de resolución de estos problemas que se han planteado por parte de los mismos planificadores, al tomar conciencia de ellos y en seguida, ofreceremos a la discusión una proposición concreta que, pretendiendo superar los problemas planteados, entran a presentar nuevos enfoques de planificación y en la preparación de planes en sus aspectos más generales.

La necesidad de una integración entre planificación nacional y planificación urbana-regional.

La necesidad de una estrecha relación mutua entre planificación global, sectorial, espacial es algo que está presente desde los primeros pasos de la planificación urbana y regional en América Latina. Esto ante la indiferencia inicial de aquellos que han tenido responsabilidad en planificación global y sectorial. Hoy día la actitud de estos últimos está cambiando y al menos se reconoce que la falta de relación mencionada es uno de los problemas sin resolver que ha atentado contra la efectividad de la planificación como instrumento de desarrollo.

Ahora bien, la interrelación entre planificación nacional y urbano-regional tiene más probabilidades de concretarse en aquellos países donde se ha progresado más: (1) en la industrialización al constituirse el sector en el elemento dominante de la economía y de los espacios nacionales; (2) en la participación del Estado como agente activo en el desarrollo económico y social, y (3) en la capacidad técnica para utilizar un instrumental analítico de investigación y planificación de creciente complejidad. Es probable que en los países en que se den estas condiciones el espacio ocupado por las grandes concentraciones urbano-industriales, siendo un porcentaje despreciable de la superficie de los territorios nacionales (quizás menos del 1% en promedio), alberguen una proporción creciente de la población y probablemente más del 50% del producto bruto nacional en promedio.

De ahí el interés nacional por la productividad, independientemente de la cantidad de la tierra ocupada. Bajo este criterio, la eficiencia de un centro urbano depende de cómo cada centro importa costos y contribuye con beneficios para el sistema urbano nacional en su conjunto. Como corolario, cualquier política de desarrollo urbano debe ser nece-

sariamente definida a nivel nacional.

En la medida que el tamaño de las grandes ciudades aumenta, la necesidad de grandes inversiones en infraestructura aumenta también considerablemente y cada proyecto de inversión adquiere una magnitud tal de inversiones que las decisiones deben ser compatibilizadas conforme a sus efectos en el comportamiento global de las economías nacionales. Un ejemplo de estos proyectos son los sistemas de transporte masivos urbanos cuya magnitud es del orden de los cientos de millones de dólares.

Por otra parte, es bien sabido que en las grandes ciudades no sólo se concentra el capital industrial financiero y comercial del llamado sector moderno de más alta productividad, sino que también la pobreza y, consecuentemente, en ella se manifiesta con mayor dramatismo las grandes desigualdades sociales. Y en ellas funcionan con mayor efectividad los mecanismos que bajo condiciones de *laissez faire* o cercanas a él, tienden hacia la reproducción de esas desigualdades ^{1/}. Es por esa razón que los estados nacionales se ven ante la necesidad de satisfacer las demandas de infraestructura por parte de la producción y del consumo del sector moderno del cual depende el alcanzar metas de crecimiento económico de corto plazo; y ante las necesidades de infraestructura social de la población que no son satisfechas por el mercado a un nivel mínimo aceptable (vivienda popular, educación, salud, e incluso empleo) ^{2/}. Por estos dos conceptos las inversiones del Estado tienden a concentrarse en las grandes áreas metropolitanas contribuyendo como un factor adicional al aceleramiento de su expansión demográfica.

^{1/} Por desigualdades sociales entendemos diferencias de ingresos, de participación en el poder y de las condiciones de vida entre sectores sociales.

^{2/} La determinación del "nivel mínimo aceptable" o standard mínimo, es materia de una decisión política que dependerá de la influencia de los diferentes sectores sociales en el Estado.

Lo común es que los Estados nacionales no se limiten a proveer infraestructura como apoyo a la producción y compensación social. En efecto, los Estados han asumido una participación creciente en el proceso de desarrollo, directamente como agente productor e indirectamente como responsable de políticas de estímulo y corrección de los mecanismos de mercado. En ambos casos desde el nivel central o nacional. En el largo plazo, la inversión pública ha adquirido cada vez mayor significación en relación a la privada y los métodos de racionalización centralizada del gasto pasan a constituirse en práctica rutinaria de la administración pública, en la cual la compatibilización sectorial y global de las inversiones pareciera estar en proceso de alcanzar su superación. Antes que ello ocurra, el peso de la urbanización ha hecho que los planificadores planteen la necesidad de la organización de un sistema unitario de planificación global, sectorial y espacial.

Sin embargo, el cumplimiento exitoso de este nuevo paso integrador de la planificación está lejos de alcanzarse. Por ahora lo único que tenemos es la expresión de un deseo y de una serie de interrogantes las que se podrían ubicar entre los aspectos macroeconómicos de la urbanización como por ejemplo: (a) las consecuencias de la concentración espacial en la asignación de recursos por sectores económicos y niveles de ingreso, en el financiamiento de las inversiones urbanas, en el empleo generado, etc.; (b) el rendimiento económico diferencial de los recursos dentro del sistema urbano; (c) la utilización y apropiación de los excedentes generados atribuibles a la concentración; (d) el desequilibrio entre oferta y demanda de servicios urbanos como ocurre, por ejemplo, ante la inelasticidad de la oferta en situaciones de saturación de servicios; (e) identificación de los factores vinculados al uso del espacio que suelen influir en la reproducción de desigualdades sociales, como por ejemplo el efecto de determinado patrón de localización en la accesibilidad de sectores populares a los sistemas modernos de comercialización de bienes esenciales.

Al final precisaremos más estos problemas como propuesta de investigación de apoyo a una política nacional de desarrollo urbano en un caso concreto que implica un planteamiento integrado de planificación global y urbano regional. Hasta este punto creo que no habrá dudas sobre la necesidad de avanzar en la referida integración.

Pero, las perspectivas de integración hay que evaluarlas no sólo en función de las buenas intenciones o de los avances meramente formales en esa dirección, sino en función de su efectividad real en la solución o superación de los problemas esenciales del desarrollo económico y social de los países. Para ello, conviene reexaminar los problemas que más críticamente han afectado la práctica de la planificación, dificultades destacadas por los propios planificadores. Estos problemas se presentan como inconsistencias internas de la planificación en dos planos: en un primer plano, las discrepancias entre objetivos de cambio social y resultados del plan; y en un segundo plano, discrepancias entre políticas de desarrollo económico nacional y las de desarrollo urbano-regional.

Discrepancias entre objetivos y resultados.

La evaluación de la práctica de la planificación en América Latina durante la década de los años 60 es muy clara en sus conclusiones: las economías latinoamericanas están lejos de haber establecido las instituciones y las estructuras básicas que aseguren un progreso económico y social más estable ^{3/}. Terminada la década no se registró un progreso significativo hacia los objetivos señalados por los planes de desarrollo nacionales tan cruciales como el desempleo estructural, redistribución de ingresos y la vulnerabilidad del comercio exterior ^{4/}.

^{3/} N.U. La Segunda década del Desarrollo de las Naciones Unidas. Aspectos básicos de la Estrategia del Desarrollo Latinoamericano, E/CN, 12856.

^{4/} N.U. La Distribución del Ingreso en América Latina en Boletín Económico de América Latina, Vol. XII, Nº2, pág. 152 y siguientes.

Todos ellos fueron objetivos de alta prioridad en los planes nacionales de desarrollo en muchos países de la Región.

Se señala, asimismo, que no fue falta de consenso de los diferentes sectores sociales respecto a los objetivos de cambio estructural lo que impidió su concreción práctica. Al contrario, no hubo en absoluto desacuerdo ni discusión sobre su validez y necesidad.

El desacuerdo se produjo cuando se trató de debatir las medidas específicas para la ejecución del plan, imponiéndose la mayoría de las veces sectores cuyos intereses objetivos se veían vulnerados por cambios de las condiciones imperantes. Un resultado no poco frecuente fue el abandono de los planes, la frustración o el escepticismo ante los obstáculos que se enfrentaban a la planificación, según la versión más popular, desde fuera de la planificación.

La evaluación, por supuesto, no deja de señalar los aspectos positivos de los esfuerzos de planificación durante la década. Se han mencionado como tales: los avances en el esfuerzo de interpretación del proceso de subdesarrollo, conciencia sobre las interrelaciones sectoriales, mayor racionalidad en las decisiones como consecuencia de cierto progreso en técnicas presupuestarias y planes de corto plazo, estabilidad institucional de las oficinas de planificación, etc.

La evaluación apunta hacia dos frentes diferentes en los cuales estarían ubicadas las causas de la discrepancia entre objetivos de cambios estructurales y los resultados de la planificación: una, al exterior de la misma práctica de la planificación, y la otra, al interior de ella, las cuales como se verá, no son mutuamente excluyentes.

Las causas al exterior de la planificación fueron enfatizadas y discutidas en varios congresos o reuniones de los cuales destacamos dos de ellos celebrados, uno, en Viña del Mar el año 1972, bajo los auspicios del BID, OEA e ILPES y, el otro, en Inglaterra, organizado por el Instituto para Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, el año 1969. En ambas ocasiones, los participantes se hicieron cargo de dos tipos de crítica hacia la planificación por las discrepancias entre objetivos y resultados: unas que ponen el acento en las dudas sobre su validez científica para la interpretación de los fenómenos del subdesarrollo y para el planteamiento de alternativas de resolución. Otras que ponen el acento en el sistema político el cual no entregó el poder a los planificadores para hacer frente a la situación. Con respecto a la primera crítica, se pensó que no era justo esperar que un grupo reducido de técnicos consiguiera en un período relativamente corto lo que un sistema social y político no habría logrado en decenios. Se concedió, en cambio, que los planificadores habían pecado de un exagerado optimismo al adherir, aunque no siempre de forma explícita, al concepto de que el Estado, por definición, es siempre y en todas partes, un agente de un cambio social.

Tampoco pareció razonable pensar, como surge de la segunda crítica, que la planificación en su etapa inicial fuera capaz, aunque contara con todo el poder, de lograr la resolución de los profundos problemas que se le plantearon al sistema político. En realidad, podría pensarse que, por el tipo de objetivos que se planteó la planificación, ésta es una actividad política y por el tipo de resultados que se obtuvo, ella se realizó por personas apolíticas que, como tales, tuvieron dificultad en obtener adhesión de sectores sociales involucrados, para descubrir cuáles son las limitaciones del sistema, qué objetivos son factibles y qué instituciones pueden ser reestructuradas y cuáles son intocables.

Sin embargo, la reacción general de los planificadores reunidos en los congresos, fue que ambas críticas se fundan en el hecho de atribuirle a la planificación funciones que no le son propias... Ellas parten de suponer que la planificación está, o por encima del sistema político o totalmente confundido con él. En este punto se entró en la bien conocida discusión que tanto ha preocupado a los planificadores, sobre las diferentes formas de su vinculación o inserción con los espectos políticos del desarrollo. No ahondaremos en este punto, sin perjuicio de tocarlo cada vez que sea necesario para la calificación de las ideas que aquí se exponen.

Esta reacción defensiva es el punto de partida de la respuesta de los planificadores frente al impasse producido por la discrepancia entre objetivos y resultados. La primera respuesta es el llamado a la consistencia interna de los planes que se resolvería con un salto desde los vastos planes documentos de larga elaboración y centrados casi exclusivamente en variables de alto nivel de agregación, hacia un mayor interés en la ejecución y a objetivos sociales definidos con mayor precisión y realismo. Ello implica detallar los grandes problemas a fin de desglosar objetivos e instrumentos que suelen ocultarse en las metas globales del desarrollo. Al hacer explícitos objetivos e instrumentos específicos se pretende activar la participación de los diferentes grupos de poder, creando así las condiciones para evaluar la viabilidad política de un plan.

El cambio en esa dirección que contó con una adhesión mayoritaria de parte de los participantes en ambos seminarios corre paralelo con las recientes teorías y prácticas de planificación en países desarrollados especialmente Estados Unidos bajo el enfoque de "Operational Approach to Development Planning", cuyo instrumento principal, el presupuesto anual por programa, se ha convertido en un poderoso instrumento de análisis de políticas de los organismos del Estado. Es indudable que

se trata de un giro que acerca al planificador al terreno político de la discusión de acciones concretas de corto plazo, y es claro también que todo ello se hace con miras a objetivos de sub-optimización en que se descartan las discusiones sobre cambios globales de las sociedades involucradas. En esta tendencia no se descarta la necesidad de una imagen futura de la sociedad hacia la cual debe ser guiada la acción del presente. Ella, sin embargo, estaría fuertemente condicionada por lo que es factible realizar en el corto plazo y no pareciera tener mayor incidencia en la preparación de planes.

Si estas conclusiones son válidas, estaríamos en presencia de un giro hacia posiciones pragmáticas que en definitiva sacrifican o postergan la discusión de los problemas que en etapas anteriores fueron consideradas fundamentales, al menos al nivel de objetivos.

Una expresión que es representativa de la tendencia al pragmatismo que surgió en la conferencia de Viña del Mar es aquella que sugiere una distinción entre tipos de planificación en un mismo proceso de planificación según los plazos respectivos. En el corto plazo el énfasis estaría en la llamada planificación "reactiva" y de "ajuste" a los cambios, en tanto que en la planificación a largo plazo el énfasis estaría dado en el carácter "creativo", entendiéndose por creativo su carácter inductor de cambios sociales y, por lo tanto, su carácter crítico del statu quo ^{5/}.

La postergación en el tiempo de los objetivos cuyo cumplimiento podría generar transformaciones estructurales y la delimitación de los márgenes de acción a lo posible de realizar en el corto plazo con estrechas

^{5/} Ver Perspectivas de la Planificación en América Latina, Introducción, Editada por ILPES, 1972.

vinculaciones a los grupos de poder, es un llamado a limitar la acción a aquellos problemas cuyos planteamientos y resoluciones susciten un mayor grado de consenso. O, a lo más, un debate dentro de márgenes estrictamente delimitados y controlados en el sentido de no implicar modificaciones significativas en el statu quo.

Esta tendencia hacia el pragmatismo acríptico está asociada con la reciente tendencia de la planificación y los organismos internacionales de Asistencia Técnica, coordinación y financiamiento, a la búsqueda de nuevos frentes de actividad como los que están absorbiendo una cantidad creciente de recursos, lo cual sería perfectamente correcto si no fuera porque, al mismo tiempo, disminuyen los dedicados problemas esenciales de desigualdad social. Me refiero a los problemas del medio ambiente y del desarrollo urbano regional bajo enfoques convencionales.

Esto, en el sentido que la tradición de las prácticas de investigación y planificación sobre ambos problemas, han estado marcadas por un acento técnico con un supuesto implícito de consenso social respecto a los problemas involucrados. En efecto, ambos géneros de problemas se han planteado hasta ahora como comunes al conjunto social o a unidades espaciales y las respuestas hacia su resolución se entienden como de conveniencia global de su población. Son todos los hombres que se enfrentan con igual grado de urgencia y prioridad con la destrucción de los recursos no renovables que se ciernen sobre la existencia física del total de la humanidad. Es el total de una región en confrontación con el total de otra región, es el total del campo que plantea sus reivindicaciones contra la totalidad de la ciudad.

Las primeras aproximaciones hacia la integración entre planificación nacional, regional y urbana siguen esa orientación reafirmando su énfasis técnico en cuanto a su vinculación a las grandes opciones polí-

ticas circunscribiéndose a los problemas prácticos de la racionalización de decisiones de corto plazo con mayor probabilidad de consenso entre quienes deciden, o los problemas y proposiciones cuya prioridad y urgencia pueden ser presentados como de largo plazo de consenso universal.

Hasta aquí hemos intentado señalar la discrepancia entre objetivos de cambio estructural y resultados de la planificación cuyas causas son ubicadas al exterior de la planificación concediéndose poco en cuanto a la responsabilidad que les cabría a los propios planificadores. A continuación presentaremos otra posición, esta vez ubicando las causas al interior mismo de la planificación, es decir, una posición autocrítica. La evaluación a la cual nos referiremos si bien no se puede suponer como representativa del sentir de todos los planificadores, ha tenido amplia receptividad ^{6/}. En ella, el divorcio entre objetivos y resultados se plantea entre planificación y acción. Y ello se hace llamando la atención sobre el hecho de que la falta de resultados concretos en términos de los propios objetivos, no ha impedido que la práctica de la planificación haya proliferado con tasas de crecimiento que constituyen verdaderos records, ya sean medidos en el número de las instituciones nacionales e internacionales, directa o indirectamente vinculadas a la planificación, de organismos universitarios de investigación y de enseñanza, de instituciones gubernamentales responsables de la formulación y ejecución de políticas y proyectos, en el quantum de recursos financieros, en las actividades cada vez más intensivas y frecuentes en la forma de cursos, seminarios y conferencias internacionales sobre planificación.

Según estos autores, son los propios planificadores quienes desarrollan una práctica que tiende, en cierta medida, a evitar la acción y,

6/

E. Browne y G. Geisse, Planificación para Planificadores o para el Cambio Social, EURE Nº 3.

por lo tanto, la consecución de resultados acorde con los objetivos de los mismos planes.

Los síntomas del divorcio entre planificación y acción serían tres:

Primero, los objetivos de cambio estructural incluidos en los planes no serían objetivos sino que más bien una condición previa a la acción que al no cumplirse, se transforma en una excusa para evitar la acción o implementación de los planes. O, diciéndolo en otra forma, una excusa para limitar el trabajo a la mera elaboración de planes.

Un segundo síntoma sería el uso indiscriminado de modelos de alto grado de abstracción y de standards de planificación adoptados de la planificación en países de alto nivel de desarrollo, muchas veces sin haberse verificado su validez y efectividad en las propias realidades para los cuales fueron diseñados. Lo frecuente es que resulten rechazados por las realidades sociales y económicas locales lo cual no impide que su uso contribuiría a elevar el prestigio y el nivel profesional de los planificadores independientemente de los resultados efectivos de su aplicación.

Un tercer síntoma estaría en el supuesto derecho que reclamarían los planificadores y que nadie nos ha concedido, para coordinar la división técnica del trabajo que en nuestros esquemas institucionales está marcadamente dividido en instituciones o sectores al interior de la burocracia estatal. El rechazo de este derecho autoasignado constituiría otra excusa más del por qué los planes no se traducen en acción.

Las causas de esta situación la ubican los autores en tres planos:

Primero, en el plano de la sociedad global. Ante condiciones de conflicto y no de consenso social aspiramos a una posición de neutralidad que consiste en plantear alternativas para que otros decidan. Esto no es un impedimento para sostener una posición contradictoria de hablar

de cambios versus la despreocupación por luchar para que ellos se concrete en acción práctica. En el fondo, está el supuesto que las palabras no corren riesgo de ser implementadas en acciones de cambio.

Segundo, para explicar cómo se sostiene esta contradicción, los autores pasan al plano de la teoría clásica de la toma de decisiones en el proceso de planificación. Aquí observan que la circularidad del proceso no existe ya que la fase de retroalimentación correspondiente a la evaluación de los resultados ante los objetivos ha sido un mito. En realidad, la evaluación existe, pero sólo en relación con la calidad técnica intrínseca de los planes, al margen de los sectores sociales involucrados. La evaluación limitada al interior de la planificación lleva a los planificadores a buscar su legitimación al interior de ella y no en los sectores sociales presuntamente beneficiarios de la planificación.

En seguida se indaga la validez del supuesto de que los planes no están hechos para ser llevados a la acción de cambios ubicando la crítica en el tercer plano: el de la elaboración de planes. Aquí, los planificadores atrapados entre el rigor científico y la incertidumbre del futuro, han utilizado la convención de horizontes temporales para el logro de objetivos de desarrollo, horizontes que son difícilmente coincidentes con proyectos sociales de cambio. La respuesta habría sido poner énfasis en la proyección de las tendencias históricas que determinan la situación existente y que a su vez actúan como restricciones para el desarrollo futuro, determinando de esta manera, metas racionalmente factibles cubiertas de los riesgos del futuro. De ahí que dentro de las fases técnicas de elaboración de plan, el pasado y el presente han tenido mucho mayor peso que el futuro en la proposición de opciones de alternativas de desarrollo. La aseveración que los planificadores entregamos reales alternativas a los que toman las decisiones, ha sido otro mito según los autores. La imagen que entregamos del futuro

no nos sirve para orientar la acción del presente neutralizando así la participación de los sectores sociales interesados en esos cambios.

Por último, la crítica observa como en los tres planos analizados, el de la sociedad global, el del proceso circular de planificación, y el de la fase técnica de elaboración de planes, existen causas interrelacionadas que conducen y permiten el divorcio entre planificación y acción que ha predominado en América Latina, según sus autores. Así se habría llegado a las tendencias enajenantes de planificar más para los planificadores que para el cambio social.

La autocrítica es seguida de algunas proposiciones tendientes a resolver el llamado divorcio entre planificación y acción. Primero se empieza por revivir la necesidad de plantear o adherir a un proyecto social a futuro que signifique vencer las restricciones detectadas en el desarrollo, y esto al margen de los plazos calendarios convencionales. Estos futuros alternativos implican necesariamente un compromiso de los planificadores, sobre lo cual al parecer existiría un consenso en el sentido de que es necesario para asegurar que los planes se traduzcan en acción.

Lo anterior no debe ser un impedimento para que los autores reconozcan la conveniencia de un cierto pragmatismo en la planificación. Ellos lo expresan en el llamado a concretar el esfuerzo sólo en ciertas áreas que aparezcan como clave por su posibilidad de impacto en el cambio deseado y de inducir la movilización y la participación de los sectores interesados en su logro de objetivos. Respecto al problema planteado de falta de circularidad del proceso de planificación la respuesta sería que la posición del planificador debe ser ubicua y compartirse en las tres fases del proceso de plani-

ficación:

La fase de la elaboración de planes ■ fase técnica, la fase de adopción de planes o fase política y la fase de implementación de planes, o fase ejecutiva. Esto implicaría que los planificadores deberíamos desarrollar nuevas habilidades más allá de las puramente técnicas formando parte de los movimientos sociales que entran en el proceso de la discusión de las alternativas de cambio y en la acción hacia el camino señalado por imágenes futuras que representen cambios sociales efectivos.

Ambas evaluaciones mantienen el llamado a la consistencia interna del proceso de planificación con miras a acercar objetivos y resultados y ambas destacan la necesidad de un marco de referencia global construido como la imagen del futuro de la sociedad hacia la cual se deberían orientar las acciones de corto plazo.

La diferencia esencial estaría en que en la primera evaluación la imagen futura se construye condicionada a los objetivos y políticas de corto plazo ■ posibles hoy y en todos los frentes. Ello no garantizaría el compromiso de cambios estructurales sobre las condiciones actuales. En la segunda evaluación, la imagen futura debería representar esos cambios aún cuando ello implique restringir los frentes o campos de acción de corto plazo a sólo ciertas áreas o problemas claves del desarrollo. El desarrollo urbano y regional es un campo concreto en el cual ambas opciones tienen oportunidad de probar su validez y a partir del cual se pueden construir imágenes futuras como orientación de la acción presente. Antes de un intento en ese sentido, sin embargo, nos referiremos al segundo plano de las discrepancias mencionadas al comienzo.

Discrepancias entre políticas de desarrollo nacional y urbano-regional.

La Planificación en su especialidad urbana y regional en América Latina se ha caracterizado por hacerse cargo de dos cuestiones fundamentales en los cuales centra su interés: el problema de las desigualdades sociales (diferencias de ingreso, poder y condiciones de vida) y el espacio como un recurso a través del cual se expresa y condiciona el desarrollo desigual. De esta forma, se ha asignado la tarea, en una especie de división técnica del trabajo, de los objetivos redistributivos en los tres aspectos mencionados: ingreso, participación y condiciones de vida. El elemento espacial entra en la elaboración de planes de desarrollo urbano y regional fuertemente marcado por el supuesto de que a través de la reorganización del espacio es posible resolver las condiciones de desigualdades sociales. Un ejemplo claro de esta posición ha sido la búsqueda de la solución de los problemas de distribución del bienestar social a través de políticas de desconcentración espacial. Destacamos esta tendencia de la investigación y planificación del desarrollo urbano y regional porque ella ha conducido a la construcción de una imagen del futuro de la sociedad que, a nuestro juicio, se desvía de los problemas esenciales que están implícitos en los propios objetivos de la planificación.

La concentración urbana a nivel nacional ha sido una preocupación presente en toda la historia de la elaboración de políticas urbano-regionales en la mayoría de los países de la América Latina, del mundo en desarrollo general y de muchos países considerados como desarrollados. La experiencia, sin embargo, ha demostrado que la redistribución de bienestar entre sectores sociales, objetivo prioritario de las políticas de desarrollo urbano y regional no se resuelve necesariamente con la desconcentración. Los casos del Mezzogornio en Italia, de Guayana en Venezuela, de las políticas de descentralización industrial en Inglaterra y en Chile avalan nuestra hipótesis, por señalar sólo unos pocos casos.

La inversa es igualmente cierto: una política efectiva de redistribución de ingreso puede estimular más aún la concentración urbana al concentrar el aumento de la demanda en las regiones que han alcanzado los mayores niveles de concentración industrial y poblacional. Todo indica que éste fue el caso durante 1971 y 1972 en Chile, no obstante la formulación de políticas de desarrollo urbano regional en el sentido contrario durante el mismo período. El problema está, a nuestro juicio, en los supuestos que han servido de base a la elaboración de políticas de desconcentración nacional y que son fundamentalmente dos: el de simetría entre desigualdad social y desigualdad espacial y el de correlación positiva entre tamaño urbano y costos sociales de urbanización.

El supuesto de Simetría.

Este es quizás el supuesto subyacente más popular de las políticas urbano-regionales con el consiguiente efecto igualmente popularizado: el de pretender resolver el problema central de desigualdad social (diferencias de ingreso, de poder y de condiciones de vida) entre sectores sociales a través de la resolución de las desigualdades espaciales entre las "Centros" y las "Periferias" en sus diferentes niveles: La región capital versus el "Interior", la ciudad versus el campo, el centro urbano versus las áreas marginales (ecológicamente delimitadas) ^{7/}.

^{7/} En realidad, las desigualdades entre unidades de análisis espaciales se miden casi siempre en base a indicadores promedios que ignoran las diferencias internas en cada área espacial.

Las investigaciones que cuestionan esta relación de dialéctica espacial unipolar aún no parecen influir en la elaboración de planes de desarrollo urbano y regional. Nos referimos a las demostraciones sobre la existencia de fenómenos de desigualdad social, no sólo entre los Centros y las Periferias, sino también al interior de los Centros y al interior de las Periferias en cada uno de los niveles mencionados nacional, regional y urbano.

El desconocimiento de esta asimetría ha sido la razón del por qué tantos planes destinados al desarrollo de las Periferias han constituido verdaderos subsidios a los sectores modernos con el consiguiente efecto de polarización del desarrollo, acentuando la distancia entre sectores sociales tanto en las Centros como en las Periferias.

Los instrumentos de la desconcentración utilizados son bien conocidos en A. Latina siendo los principales la descentralización industrial por las siguientes vías:

1.- Transferencia de capitales industriales a las regiones a objeto de retener la transferencia de trabajadores de las regiones al Centro. En realidad, nuestras economías de tipo mixto no disponen de mecanismos que obliguen al capital a localizarse en regiones donde hay disponibilidad de fuerza de trabajo, que no sea la intervención estatal. Estas transferencias de capital son constituidas en su mayor parte por fondos públicos transferidos de diferentes formas. Una es entregarlo a los contribuyentes del impuesto a la renta en proporción de sus débitos al fisco. Lo que se ha obtenido con esto es estimular la industrialización en las regiones bajo la propiedad de las empresas detenida por los empresarios de las concentraciones industriales más antiguas; y cuando las industrias se vuelven rentables el excedente generado por ellas tiende a fluir a las concentraciones mayores, reforzando la concentración económica de esa área ^{B/}. Otra forma es la in-

^{B/} Ver Paul Singer, Urbanización y Desarrollo: el caso de Sao Paulo, en Economía Política de la Urbanización, ediciones CEBRAP. Sao Paulo Brasil, 1972.

versión del Gobierno Central en infraestructura que, por lo general, tiende a vincular las regiones escogidas con los Centros Nacionales. En otros casos, se trata de simple y directa exención de impuestos a quienes opten por localizaciones acordes con las políticas de desconcentración.

2.- Políticas de crédito y Asistencia Técnica y comercialización como ha ocurrido en numerosos casos de desarrollo agrícola regional. Las pocas evaluaciones conocidas de estas políticas concuerdan que en definitiva quienes absorbieron los beneficios no fueron los sectores para los cuales iban dirigidos: pequeños propietarios y cooperativas, etc., sino el sector empresarial moderno de dentro y fuera de las regiones ^{9/}.

En síntesis, la experiencia en aquella parte del mundo occidental con la cual estamos más familiarizados nos indica que los instrumentos de política de desconcentración o han funcionado contrariamente a los objetivos y tienden más bien a reproducir desigualdad social o no han tenido ningún efecto en uno u otro sentido.

El supuesto de los costos sociales.

La investigación urbana ha puesto más énfasis en los costos que en los beneficios de la urbanización y las conclusiones que dan cuenta de una correlación positiva entre tamaño y costo urbano no son tan convincentes como para generalizaciones ni menos como fundamentos de políticas de reordenación de la estructura urbana.

^{9/} D. Barkin, Los beneficiarios del Desarrollo Regional.

Al contrario, en la medida que este género de estudios incorpora mayor número de variables significativas, la correlación aparece menos clara ^{10/}. En cuanto a los beneficios abundan los indicadores, aunque indirectos, sobre la mayor productividad en las grandes concentraciones urbanas de América Latina - a juzgar por los niveles más elevados de ingreso y, además, una distribución menos desigual del ingreso comparado con el país en su totalidad. No intentamos descartar con estas constataciones que también son parciales y no generalizables, que no existe un punto en el cual las deseconomías sobrepasan las economías de aglomeración. No, pero si eso ocurriera aún existen recursos de planificación regional metropolitana que harían posible alcanzar una estructura espacial polinuclear que maximice las economías de escala y minimice los costos atribuibles al tamaño.

Naturalmente, la constatación de una relación positiva de beneficio-costos en las grandes concentraciones tampoco es suficiente para una política de estímulo o aceptación de las tendencias concentradoras si con ello no se contribuye a resolver el problema central: el de las desigualdades sociales.

En otras palabras, a lo que deseamos llegar es a que el problema central no es concentración versus desconcentración, como se ha planteado persistentemente marcando el acento de la sociedad futura en una imagen espacial - por encima de una imagen social.

Para muchos países el problema será encontrar el camino a través de la planificación para conseguir que el proceso de concentración urbano-industrial creciente e irreversible tienda:

- (1) al desarrollo en regiones metropolitanas en que los costos sociales no sobrepasen los beneficios y
- (2) que los beneficios sean distribuidos más equitativamente en la

^{10/} Ver preferentemente William Alonso, *The Question of the Urban Size*, H. Richardson, *Optimality and City Size in Urban Studies* en Vol. 1, 1972. CIDU, Estudio del Desarrollo de la Macrozona Central de Chile.

población dondequiera que ésta esté localizada en el país y cualquiera sean el tamaño y densidad de los asentamientos urbanos.

El acento de la imagen futura se pone entonces en la estructura social y económica del futuro, en el contenido de los planes, en la orientación a la acción y en la selección de áreas claves de intervención guiada por esa imagen.

Finalmente intentaré una concreción de los planteamientos anteriores sugiriendo una imagen del futuro desarrollo urbano en Chile que en sus aspectos espaciales es justamente la que la planificación urbana y regional durante 12 años de labor continuada han intentado evitar, por oponerse según se afirmaba, a los objetivos de crecimiento económico y distribución del bienestar de los planes nacionales de desarrollo. Desde la perspectiva espacial la imagen que presentaré es de un desarrollo futuro de un alto y creciente grado de concentración de la población y de las actividades económicas en la Región Central, estructura que al menos en nuestro caso, es compatible con las metas de crecimiento e independiente de las metas redistributivas entre sectores sociales. El problema central se vuelca, entonces, en cómo distribuir mejor los beneficios de la concentración entre la población donde quiere se ubique y cualesquiera sean los tamaños y densidades de los asentamientos urbanos en el Centro y en las provincias.

Estos planteamientos no son definitivos sino más bien hipótesis, a nuestro juicio, bien fundamentadas, pero que deberán ser probadas en investigaciones empíricas sobre los aspectos macroeconómicos de la urbanización insinuados al comienzo.

Las hipótesis las presentamos en dos niveles: la hipótesis central referida a la expresión espacial del desarrollo económico nacional, y dos, hipótesis específicas que se refieren a los mecanismos del mercado vinculado con el uso del espacio susceptibles de corrección por parte del Estado con miras a objetivos de distribución.

Hipótesis Central.

El desarrollo de la economía nacional ha estado históricamente asociado con la formación de una estructura urbana altamente concentrada en la región central. En ello se han sumado los factores de concentración espacial de actividades económicas y población atribuidos a la racionalidad del sistema productivo imperante y factores de orden natural como lo son las localizaciones de los recursos naturales, clima, geografía y forma del territorio. Al tipo de factores antes señalados, se suman la inercia de la actual concentración (2/3 del crecimiento poblacional de Santiago durante la década del 60 correspondió a crecimiento vegetativo) y al alto grado de urbanización ya alcanzado por el país (más del 70% de la población nacional es urbana).

Las tendencias del futuro desarrollo económico y social no anticipan una variación significativa del actual patrón de concentración urbana nacional en el sentido de un movimiento apreciable de desconcentración, cualquiera sea el signo político-idealógico de los modelos de desarrollo que se implanten. Esta tendencia no es contradictoria con el fortalecimiento (especialmente de orden cualitativo) de ciertos subsistemas de ciudades regionales ante un aumento eventual de la demanda local ocasionados, por ejemplo, por aumentos en la productividad y de la redistribución de los ingresos rurales).

Los cambios previsibles de la estructura urbana nacional causados por el desarrollo económico nacional en torno a los cuales la planificación debe investigar y encontrar y delimitar márgenes de acción, son a nuestro juicio, los siguientes:

(1) cambios del uso social del espacio urbano existente (especialmente de las grandes ciudades) a cuyas "oportunidades" los grupos socio-económicos acceden diferencialmente a través del mercado. Por la simple observación de experiencias pasadas, es posible constatar los efectos en el uso social de la ciudad de Santiago de políticas nacionales so-

bre distribución de ingresos, formas de organización y participación de la población, orientación de las inversiones públicas, por citar sólo las más importantes.

(2) cambios a producirse por el futuro crecimiento al interior de las regiones metropolitanas, especialmente de la región central (incluye Santiago y Valparaíso y comprende las cuatro provincias centrales) y que ha sido ya previsto en una dirección entre dos opciones posibles de estructuración regional: "la gran ciudad" y "la pequeña región".^{11/} La diferencia entre ambas es fundamentalmente cualitativa. Cada cual implicando diferentes categorías de análisis e instrumentos de planificación. La primera forma sugiere un alto grado de integración social y espacial al interior de la región central, la cual tomaría la estructura de gran ciudad: amplia movilidad de factores y homogenización de los costos de transferencia, especialización funcional de áreas en base a sus ventajas comparativas, y una organización administrativa y de planificación centralizada. La segunda forma sugiere un conjunto de subregiones con diversos grados de aislamiento e integración respecto a la región, en función de los niveles de ingreso entre subregiones y con una organización administrativa y de planificación descentralizada que responda a diferencias entre subregiones y sus reivindicaciones de diversificación subregional de actividades.

(3) Cambios en el papel del Estado y en los márgenes de acción de la planificación particularmente en la corrección de los mecanismos de mercado (a) al interior de la región metropolitana, evitando los excesos de la apropiación individual de los beneficios sociales de la concentración urbana, con miras a la solución de los problemas urbanos en función de intereses colectivos; y (b) en la periferia urbana

^{11/} G. Geisse y J.L. Coraggio. Areas Metropolitanas y Desarrollo Nacional. EURE Nº 1.

nacional y metropolitana, elevando las condiciones de vida en los centros menores, independientemente del tamaño de los mercados locales (umbrales de población) a través de transferencias directas de ingresos y de servicios urbanos.

Hipótesis Específica.

Existen muchos mecanismos atribuidos al funcionamiento imperfecto del mercado que tienden a la reproducción de las desigualdades sociales y regionales al interior del conjunto social. Aquí nos interesa presentar aquellos que funcionan en torno al "recurso espacio" y al espacio en su escala de región metropolitana. A modo de ejemplo, se anuncian los diferentes mecanismos reproductores de desigualdad social a través del espacio que se propone investigar:

1. El mercado de tierras urbanas. Una investigación en esta área se propoñdría estudiar las formas de apropiación privada de los beneficios sociales derivados en el aumento de los valores de la tierra en centros de alto crecimiento de población e ingresos; y al rol que en ello han mantenido las inversiones estatales en transporte y otros servicios destinadas a aumentar la oferta de tierra en el mercado. A lo anterior se superpone la especulación de la tierra como fuente de ganancia adicional atribuible al control monopólico de la propiedad.

Las imperfecciones del mercado de tierra han sido denunciadas desde fuera y desde el interior del sistema capitalista, pero nunca ha sido investigada en América Latina su impacto diferencial en la distribución de los ingresos y accesibilidad de diferentes sectores sociales a los servicios urbanos.

2. El transporte urbano. Una investigación en esta área tendría por objeto determinar el impacto diferencial del modo de transporte empleado (automóvil individual o colectivo) en la formación de la estruc-

tura urbana y, particularmente, en el uso social de los espacios urbanos. Interesaría determinar los diferentes grados de apropiación privada de espacios e infraestructuras, nominalmente de uso colectivo, y sus consecuencias en los objetivos de eficiencia y redistribución (por ej. apropiación de vías y calles por parte de los sectores sociales propietarios de automóviles; y la concentración de las actividades en el espacio (centro urbano) y en el tiempo (horas de peak, días de la semana).

3. La organización urbana de comercialización. A través de este proyecto, interesa medir el efecto de la "inmovilidad espacial", atribuibles a sectores sociales de bajos ingresos o sectores urbanos "marginales", en los precios de bienes de consumo no durables. Se trataría de verificar los efectos de la inmovilidad en el establecimiento de relaciones monopólicas u oligopólicas de parte de las organizaciones urbanas de comercialización con plena información del mercado y control de las diferentes etapas de la comercialización, versus consumidores relativamente aislados que, además, no constituyen un mercado local suficientemente denso como para justificar establecimientos con economías de escala, como es el caso de los supermercados.

4. El sector vivienda. Siendo la actividad residencial la que utiliza una mayor cantidad de espacio urbano con un papel determinante en el uso de la tierra urbana, interesa conocer (a) el rol que cumple el sector en el desarrollo de la economía nacional (empleo, inversión, ahorro, efectos interindustriales, etc.); (b) el empleo que le ha dado el Estado al sector como dinamizador de la economía en los diferentes períodos políticos; (c) las particularidades de la vivienda y servicios complementarios (especialmente de redes) que determinan la baja elasticidad de la oferta (la cual responde por escalones al aumento continuo de la demanda); y el efecto de las políticas de vivienda del Estado en cuanto a cumplir sus objetivos de redistribución del bienestar social en beneficio de los sectores más desfavorecidos.

