CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/68

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA *

* Documento preparado por el señor Sergio Boisier, del Programa de Capacitación del ILPES para ser presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional (Bogotá, 17-21 septiembre 1979) organizado por el ILPES, el ISS (La Haya), el ILDIS y UNIANDES.

79-5-1264

Las Bases Doctrinarias y Teóricas de las Técnicas de Planificación

I. Las Bases Sociales y Doctrinarias de las Técnicas.

II. Las Bases Teóricas de las Técnicas.

III. Conclusiones.

INDICE

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

1. Introducción

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

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

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

/mayor equidad

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

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

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

/Paulatinamente se

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

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

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

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

/Bastante literatura

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

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

---

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

/más restringido,

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

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

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

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

/2. La experiencia

2. La experiencia de América Latina en planificación regional

2.1 El origen de la actividad

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

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

/por otra

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

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

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

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

/en la

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

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

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

/condiciona el

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

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

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

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

---

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

/desde el

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

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

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

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

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

/proceso llevó

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

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

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

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

---

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

7/ Esta división es en muchos casos artificial.

/es decir,

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

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

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

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

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

/esta misma

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

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

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

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

---

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

/inspirados directamente

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

2.3 Implicaciones metodológicas del cambio

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

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

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

---

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

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

/planificación de

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

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

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

---

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

/regional en

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

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

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

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

---

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

/y las

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

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

---

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

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

/teoría positiva

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

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

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

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

/estrategias de

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

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

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

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

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

3. Síntesis de algunas experiencias

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

3.1 El caso del Nordeste brasileño

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

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

---

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

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

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

/subsistencia. Se

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

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

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

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

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

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

/b) reestructuración de

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

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

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

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

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

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

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

---

24/ Según el conocido artículo 34/18.

/perdiendo su

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

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

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

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

/(dada la

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

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

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

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

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

/la colonización

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

3.2 El caso de la Guayana venezolana

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

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

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

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

/pagos, dado

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

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

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

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

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

/80 proyectos

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

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

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

/carácter de

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

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

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

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

3.3 El caso de Chile

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

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

/demás, la

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

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

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

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

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

/En 1965

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

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

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

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

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

/Esta experiencia

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

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

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

/Resumiendo, puede

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

3.4 El caso del Perú

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

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

/La gran

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

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

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

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

/urbano-industriales

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

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

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

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

---

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

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

/estableció una

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

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

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

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

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

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

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

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

/Además de

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

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

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

3.5 El caso de Panamá

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

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

/Esta concentración

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

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

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

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

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

/Los objetivos

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

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

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

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

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

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

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

/c) prioridad (en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/pero lo

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

3.6 El caso de Bolivia

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

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

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

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

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

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

/Altiplano, quechua

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

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

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

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

/Un primer

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

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

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

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

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

/las políticas

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

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

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

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

/Otro hecho

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

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

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

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

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

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

/y Jefes

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

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

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

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

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

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

/4. Examen de

4. Examen de la experiencia: principales problemas

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

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

4.1 Principales problemas de orden teórico

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

---

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

/como se

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

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

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

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

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

/Puesto que

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

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

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

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

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

/Uno de

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

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

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

Al examinar la manera cómo este problema ha sido tratado en las políticas de desarrollo regional del Brasil, Jotabá llega a afirmar que: "... su resolución (del conflicto), reside de todas formas en el plano político, no importando mucho el estado del arte, en este caso particular" (Jotabá; 1978). Esta posición, por cierto muy difundida, de remitir el problema a la esfera de las decisiones políticas, no parece muy promisoria, como tampoco parece serlo el intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos,

/funciones de

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

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

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

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

/en que

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

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

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

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

/a él

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

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

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

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

/b) para utilizar

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

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

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

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

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

/La teoría

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

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

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

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

/suficientes para

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

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

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

/en diversos

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

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

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

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

4.2 Principales problemas de orden metodológico

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

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

/planificación queda

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

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

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

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

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

---

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

/nacionales de

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

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

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

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

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

/Esta pobreza

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

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

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

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

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

/Obviamente si

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

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

4.3 Principales problemas de orden operacional

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

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

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

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

/asociación e

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

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

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

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

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

/11, contando

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

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

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

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

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

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

/País

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

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

/Al parecer

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

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

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

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

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

/de las

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

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

/5. El papel

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

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

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

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

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

/afuera". Un

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

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

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

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

/5.1 Desarrollo regional

5.1 Desarrollo regional y desarrollo económico

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

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

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

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

/dotación de

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

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

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

/A pesar

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

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

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

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

/ejemplo Brasil

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

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

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

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

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

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

/resultados similares

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

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

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

---

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

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

/del ingreso

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

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

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

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

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

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

/El binomio

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

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

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

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

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

48/ Subrayado en el original.

/"La tarea

"La tarea verdadera puede ser formulada en cuatro proposiciones:

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

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

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

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

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

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

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

/región - de

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

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

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

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

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

/con el

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

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

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

5.2. Desarrollo regional y desarrollo social

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

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

---

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

/trama social

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

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

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

---

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

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

/y la

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

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

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

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

/Las posibilidades

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

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

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

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

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

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

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

/Este proceso

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

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

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

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

/5.3 Desarrollo regional

5.3 Desarrollo regional y desarrollo político

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

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

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

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

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

/distintos grupos

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

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

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

/Esto no

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

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

/Tal vez

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

/6. Conclusiones

6. Conclusiones

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

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

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

---

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

/sobre los

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

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

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

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

/Resulta extremadamente

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

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

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

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

/No puede

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

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

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

/deberán demostrar

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

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

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

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

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

/regional. En

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

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

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

/Finalmente si

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

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

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

/flexibles ante

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

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

/REFERENCIAS

REFERENCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Chadwick, G. F.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Friedmann, J.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Hermansen, T.,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Klaasin, J. H.,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Pichardo, I.,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

/Stöhr, W.

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

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

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

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