



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/71

ALGUNAS OPINIONES SOBRE LA INVESTIGACION EN EL CAMPO DEL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONAL *

David Dunham

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

80-I-0125

ALGUNAS OPINIONES SOBRE LA INVESTIGACION EN EL CAMPO
DEL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONAL

El debate actual sobre los "estudios regionales" da a menudo la impresión de que el campo se "encuentra en el limbo".^{1/} Las experiencias prácticas han generado dudas sobre la validez de las aproximaciones convencionales, pero sin que el problema pueda ser descartado de una buena vez. Tal como en el caso de la planificación en general, se han generado serias dudas sobre la eficacia de la planificación regional para evitar - y a menudo más aún para disminuir - el crecimiento de las desigualdades regionales o para atacar las disparidades existentes en términos de ingreso y riqueza. Los profesionales han argumentado que una buena parte del material que los académicos están produciendo con dedicación es demasiado abstracto para ser directamente aplicado, exageradamente elusivo y desligado de los asuntos cotidianos en los que se supone debieran intervenir.

Sin embargo, los problemas regionales siguen preocupando a los gobiernos, y son, muy a menudo, de considerable significación política.

Así, la materia que debe encararse en las discusiones sobre futura investigación no es relativa a la relevancia de los problemas "regionales" o de las políticas "regionales" sino que se centra en la forma en que éstos deben ser interpretados ^{2/} - si están basados en una visión adecuada de la realidad y en caso contrario, cuáles son entonces las alternativas que deben ser exploradas ahora.

Este documento intenta proponer algunas sugerencias. De ningún modo pretende ofrecer una "agenda de investigación" y menos aún, una relevante al caso latinoamericano. Intentar tal cosa sería extraordinariamente presuntuoso para un europeo. En realidad, uno de los argumentos de este escrito es que tal vez sea necesario apartarse de la teoría "convencional", que ha sido predominantemente originada en Norteamérica y en Europa Occidental, y en cambio, basar la investigación mucho más firmemente en las experiencias locales. Lo que sigue a continuación debe ser entendido, por lo tanto, como una serie de reflexiones sobre la forma de entender los problemas regionales, las que son presentadas como una introducción a la discusión sobre investigación en el futuro.

El documento está estructurado en tres partes. La primera sección propone seis puntos que en mi opinión parecen ser subestimados en el debate actual. Estos puntos están interrelacionados y sugieren que los estudios regionales podrían ser enriquecidos considerando su problemática en una perspectiva amplia ligada a la mecánica del crecimiento económico nacional.

Para poder extraer alguna de las implicaciones de esta sugerencia, la sección dos contiene una visión simplificada de una economía capitalista y de la forma en que ésta opera. Necesariamente, esta visión tiene que ser muy esquemática. En todo caso, sólo se postula como un marco de referencia que será usado posteriormente para substanciar y permitir la elaboración de algunos de los puntos anteriores y para destacar sus implicaciones en la futura investigación. Este es el contenido de la sección tres. En la sección final se intentará integrar los puntos principales en forma de conclusiones. Nuevamente, es necesario recalcar que el principal objetivo de este ensayo es cuestionar la aproximación existente a los "problemas regionales" y por este intermedio, contribuir con algunas ideas a la discusión sobre las posibles direcciones que se deben adoptar en la futura investigación.

I

Hay a lo menos seis aspectos que parecen ser particularmente relevantes para la investigación futura en desarrollo regional y en planificación regional si ésta debe ser dirigida hacia situaciones de "desarrollo" reales.

1. Primero, que el "desarrollo regional"^{3/} debe ser considerada dentro del contexto de las estructuras y de los procesos que operan en el nivel nacional e internacional, visto históricamente, haciendo referencia específica a las formaciones sociales en las cuales éste ocurre.

Este punto no es de ninguna manera nuevo,^{4/} pero no ha sido aceptado como un postulado principal dentro de la teoría regional. Por el contrario, una proporción importante de los escritos contemporáneos sobre desarrollo y planificación regional es notablemente a-histórica y no específica en cuanto a la etapa de desarrollo a la cual se refiere ni al contexto social en el cual los problemas se localizan.

/Con todo,

Con todo, las opciones que quedan abiertas para los formuladores de las políticas nacionales están en la práctica severamente restringidas por ataduras externas, por la dependencia de la nación de los mercados extranjeros, por políticas y actuaciones económicas condicionadas, impuestas por agencias de ayuda y por instituciones monetarias internacionales como también por las presiones generadas por el capital extranjero, que tienen intereses en la dirección que adquiera la política económica nacional.^{5/} Pocas dudas sobre la proposición de Stuart Holland, quien indica que debieran existir las multinacionales que influyen o son capaces de pasar por sobre las políticas regionales y que éstas son en gran medida parte del "problema regional".^{6/} Aún hoy, la producción para la exportación es muy a menudo controlada directa o indirectamente por las corporaciones. Los "polos de crecimiento" son reconocidos por ser "coto de caza" para los consorcios industriales internacionales, y la penetración de éstos intereses en las áreas rurales es ya un fenómeno conocido en los estudios de desarrollo.^{7/} En tanto que las posibilidades de desarrollo regional puedan ser influenciadas por "lobby functions",^{8/} la cooperación de los planificadores regionales, capitalistas locales y los políticos con los grupos multinacionales interesados o ya establecidos es en muchos casos uno de los factores cruciales que determinan las prioridades interregionales de un gobierno y la asignación espacial de los fondos nacionales.^{9/}

Si este es el caso, y pienso que existe amplia evidencia de que frecuentemente es así, resulta importante entender la naturaleza de estas estructuras nacionales e internacionales así como la forma en que éstas influyen la política nacional en materia de carácter regional.^{10/} Aún más, dado que tal influencia varía no solamente de país en país sino que también de un periódico a otro, obviamente éstas tienen que ser vistas en una perspectiva histórica, prestando atención a las formaciones sociales en las cuales tienen lugar.

2. Segundo, me parece que la "teoría regional" requiere ser mucho más explícita sobre la naturaleza del sistema económico, en el cual se aplica y que debe tomar en cuenta las diferencias de regímenes políticos. He argumentado en otro trabajo que el desarrollo y la planificación regional están

/sólidamente basados

sólidamente basados en la lógica de la expansión capitalista.^{11/} También su origen se encuentra básicamente en Europa Occidental y en Norteamérica. Es "capitalista" en parte porque cae bajo la hegemonía de la teoría "convencional" del desarrollo, y en parte porque tiene que ver con sociedades capitalistas en las cuales la planificación regional se espera que colabore con estrategias de "desarrollo", que tienden a poner su énfasis en el crecimiento económico.^{12/} Es aceptada porque es funcional al sistema; expresa una percepción particular de la sociedad nacional y el cómo se desarrollo, que es apropiada a los intereses de los grupos dominantes.^{13/} Sin embargo, en mi opinión, debemos ser más conscientes acerca de la naturaleza y la influencia de la teoría ortodoxa y por lo menos cuestionar la adopción automática de aproximaciones "convencionales".

Si estamos considerando sociedades capitalistas, por qué no admitirlo? Por qué no ser más explícitos al considerar los intereses en juego, relajar los supuestos y ser más precisos acerca de los aspectos políticos del desarrollo y la planificación regional? La respuesta, seguramente, es la creencia errónea de que simplemente no se necesita o, por otro lado de que revelaría demasiado. Pero también haría que las discusiones fueran más aterrizadas, y por tanto más tangibles para los planificadores y los formuladores de política. Probablemente Stuart Holland tiene razón cuando arguye que la economía regional en su forma convencional, también ha llegado a formar parte del "problema regional".^{14/} Lo que se requiere es una interpretación mucho más realista de los factores que influyen las decisiones de inversión de los capitalistas y de las maneras en que evalúan el riesgo financiero y los beneficios esperados.

Dos aspectos adicionales pueden ser considerados en este momento relacionados con la forma en que la planificación "regional" es vista desde afuera. Al respecto, el no dejar en claro el contexto para la planificación lleva necesariamente a malos entendidos. Por ejemplo, es obviamente incorrecto el criticar cualquier forma de planificación por su incapacidad en lograr sus objetivos políticos y sociales, los cuales nunca estuvieron

/contenidos en

contenidos en sus enunciados. En forma similar, cuando se le ha dado efectivo impulso a la economía de una región, este raramente puede ser atribuido a la planificación per se; el "éxito" de la planificación tiene que ser visto en función de los intereses puestos en juego para la explotación de los recursos de esa región en particular, y de los problemas que encaran un grupo en particular y los formuladores de políticas. De esta manera, muchas de las críticas a la planificación regional basadas en que se preocupa más de aspectos "espaciales" que de aspectos "sociales" y que está incrementando las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza, están fuera de lugar. Esto no constituye un comentario válido sobre la planificación regional, sino sobre la naturaleza del sistema político y económico en la cual ésta opera y sobre el papel que se espera que la planificación desempeñe en el proceso de crecimiento.

En segundo lugar, la idea de que el éxito o el fracaso de la planificación regional puede ser evaluado en términos de factores económicos y sociales parece también estar basada en una concepción equivocada. Refleja una visión algo ingenua de la sociedad capitalista y de la forma en que ésta opera. Es bien reconocido el hecho que la planificación regional es en la práctica y a menudo, no más que planificación "regional"; las oficinas regionales que se instalan tienen como función primordial el proveer un flujo constante de información táctica a los planificadores nacionales, a los militares o a los líderes políticos. La experiencia de Indonesia y de las Filipinas parecen ser claros ejemplos de "planificación regional" como instrumento de control político y administrativo. En África Occidental,^{15/} pero también en Europa,^{16/} las políticas regionales han sido introducidas como paliativos políticos. Cuando éste es el caso, la planificación regional no puede ser criticada por su fracaso en producir el rápido desarrollo que la gente esperaba ésta podía producir.

Finalmente, yendo más específicamente hacia la dimensión política, existen obviamente considerables diferencias entre los regímenes políticos.^{17/} Estas diferencias tienen implicaciones sobre el grado de centralización de las actividades gubernamentales y a su vez sobre la naturaleza y el éxito de la

de la política regional: estas reflejan lo que Jos Hilhorst entiende como "estilos de desarrollo".^{18/} Con seguridad aparece como artificial en cierta medida el teorizar acerca de las "estrategias interregionales" y sobre las "opciones de política", como lo han hecho los académicos, sin prestar atención al clima político y económico prevaleciente en el país en cuestión. Me parece que debemos apartarnos de la falacia que representa el creer que podemos abstraer los aspectos políticos de un determinado modelo y aplicarlo a distintas formaciones económicas y sociales.

3. Tercero, parece ser necesario darle más atención específica al rol del Estado en una sociedad capitalista. Una buena parte de la literatura sobre "desarrollo regional" y "planificación regional"^{19/} parece haber sido escrita sobre el supuesto implícito de que el estado actúa más como un guardián del "interés público" que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluyendo los suyos propios). Sin embargo, siendo así, es importante llevar esto un paso más allá y preguntarse hasta qué punto el estado es relativamente autónomo, y actúa como un mediador entre diferentes facciones capitalistas (y entre el capital en general y las presiones de los trabajadores organizados) y hasta qué punto éste tiende a sostener algunas facciones en particular, tal como los intereses agrarios o industriales. En la medida en que éstas facciones pueden tener una base geográfica muy diferente, un análisis de este tipo puede resultar ser muy útil en generar conexión entre la naturaleza del estado, la naturaleza de las estrategias nacionales que emergen y el desarrollo regional.

Ahora bien, si la elección de estrategia y el "estilo de desarrollo" son en gran medida decisiones políticas que reflejan los intereses de las clases dominantes y de las facciones que detentan el poder,^{20/} cuál es entonces el rol de la planificación regional en el contexto de una economía capitalista dependiente? Como he argumentado, éste puede desempeñar una gama de funciones políticas y económicas.^{21/} En todo caso, cuando se ve una perspectiva de más largo plazo parece razonable argumentar que la planificación regional es un instrumento que es usado para solicionar o para evitar crisis periódicas de corte político y económico, y para facilitar el proceso de producción capitalista ampliada. En ambos casos tiende, en general,

/a reforzar

a reforzar el sistema económico porque la planificación es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito. He dado mi punto de vista al respecto, en otro trabajo, diciendo que los planificadores regionales operan dentro de un marco dado por las estrategias nacionales y los objetivos de política; al recalcar la importancia de una base regional de exportación, de la atracción de industrias, del mejoramiento de la infraestructura y de la provisión de servicios, éstos reflejan el rol "sostenedor" del estado capitalista durante las fases iniciales del proceso de "desarrollo", endosando los costos de los incrementos de expansión y proveyendo una racionalidad técnica.^{22/}

En la práctica los planificadores raramente controlan las actividades económicas que están dándole forma a su región.^{23/} Por un lado, esos tienden a preocuparse de la coordinación de proyectos sectoriales, poniendo énfasis en la eficiencia para "adecuar" la economía regional al rol de ésta en un esquema nacional más amplio. Por el otro lado, las inversiones públicas tienden a estar locacionalmente atadas a aquellas efectuadas por el sector privado, en parte por la misma lógica de la planificación capitalista y en parte como resultado de presiones políticas. Un esclarecimiento completo del rol del estado requiere, por lo tanto, de un análisis de las fuerzas sociales que le sustentan, del rol desempeñado por los partidos políticos y de las alianzas y luchas que tienen lugar entre los departamentos del gobierno y dentro del estado, las diferentes facciones de trabajadores y el capital y grupos "no capitalistas".

4. Desprendiéndose de esto, una cuarta dimensión que parece ser importante para la futura investigación, es que ésta debe considerar la naturaleza de los problemas "regionales" y a la política regional en el contexto de las estrategias nacionales. Este es un punto que ya ha sido tratado por Fu-Chen Lo y Kamal Salih, quienes han analizado la política regional en países asiáticos desde el punto de vista de las políticas de nivel nacional sobre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.^{24/} Sin embargo, parece ser que este punto puede ser llevado bastante más lejos si el análisis que ellos hacen sobre el funcionamiento de la economía capitalista cubriera la lógica subyacente de los macro-procesos y se le ligara más

/directamente con

directamente con el análisis de las estructuras espaciales. Como veremos,^{25/} las necesidades cambiantes de la acumulación tienen implicaciones en la expansión de los mercados y en la explotación de recursos en áreas "periféricas", en la organización de la producción y el intercambio, en los patrones de migración y en el cambio de las relaciones laborales. Las "regiones" se insertan en la economía nacional e internacional de tal manera que satisfacen las necesidades pasadas, actuales y anticipadas del sistema capitalista. John Friedman ha demostrado que se pueden identificar diferentes tipos de regiones, cada cual desempeñando funciones diferentes en la economía nacional.^{26/} En todo caso, estas partes sólo pueden ser entendidas en el contexto del todo, la prioridad otorgada a los problemas de algunas regiones en particular tenderá a reflejar la importancia estratégica ligada a sus funciones, y en este sentido pone un límite a lo que los planificadores pueden hacer.^{27/}

En breve, dada su percepción del "desarrollo" y concediendo que las presiones políticas están configurando el proceso, los gobiernos están interesados en la estructura espacial más efectiva para el logro de sus objetivos. En Colombia, la concepción de crecimiento que prevalece tiende lógicamente hacia la integración de las economías de Cali, Bogotá y Medellín. En otros casos - muy claramente en el caso de las "Reservas" en Sur Africa o en las sábanas de una buena parte de Africa Occidental - las regiones "periféricas" desempeñan un papel importante como reservas de mano de obra. En tales casos es claramente contrario a los intereses de un gobierno capitalista el "desarrollar" estas áreas; el hacer tal cosa resultaría en un interrupción del flujo de mano de obra hacia otras áreas de desarrollo capitalista, en un incremento del poder de negociación de los trabajadores que hay en ellas y en un aumento de los salarios en detrimento de las utilidades.^{28/} Dentro del marco, hay varias opciones abiertas para los planificadores, pero la lógica misma de tal marco impone restricciones y elimina muchas de tales opciones que teóricamente están disponibles.

Es también relevante considerar en este punto el caso de las estrategias políticas y el rol que los partidos políticos juegan en la formulación de políticas y en la asignación de fondos. Por una parte, las políticas

/regionales implican

regionales implican la existencia de ciertas alianzas, por otra parte, las regiones pueden ser puestas una contra otra disminuyendo las posibilidades de que emerja una coalición entre los grupos de oposición y estimulando el desarrollo de una conciencia "regional" y de los intereses "regionales" como elementos opuestos a la organización de los trabajadores o de los campesinos.^{29/} En este sentido, la política regional es parte de una estrategia política encaminada a permitir a los grupos en el poder la consecución de sus objetivos. Se debe tener en cuenta que la afiliación partidista es a menudo muy importante para entender las alianzas políticas que efectivamente emergen. En todo caso, parece claro, como lo ha demostrado Sandro Sideri en el caso del modelo económico de la Junta Militar chilena, que las estrategias económicas y políticas están entremezcladas y que en la práctica es difícil comprender a la una sin considerar a la otra.^{30/}

5. El quinto punto es que se debe prestar más atención específica a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que éstas influyen en la formulación e implementación de políticas y proyectos. Ha existido una tendencia en la teoría del desarrollo y la planificación regional a personificar a las "regiones, ciudades, centros de crecimiento y a las áreas rurales" y evitar cualquier especificación de los intereses que están operando. En algunos casos, esta es una manera conveniente de abreviación, pero en la medida en que se mantenga la discusión a este nivel, se produce una pérdida de atención por las relaciones sociales.^{31/}

Por otro lado, es dudoso que tanto la teoría como la práctica puedan progresar mucho sin ser más precisas respecto de los actores involucrados y a las relaciones que existen entre ellos. Después de todo, los planificadores escasamente tienen algún control sobre las actividades económicas que están conformando sus regiones: estos tienen que inducir a los agricultores, industriales y comerciantes para que opten por un curso de acción y no por otro. Para ser capaces de hacer tal cosa, estos tienen que comprender las relaciones sociales en las que estas personas se mueven, así como los factores que estos están forzados a considerar cuando se ven abocados a tomar sus decisiones. En la práctica ello puede no coincidir con lo que la teoría nos dice, puesto que ésta última nunca ha sido muy específica en lo que se refiere a grupos y contexto.^{32/}

Varios autores han atribuido el progreso de unas regiones en particular, a las rivalidades y alianzas existentes entre grupos locales dominantes y aquellos localizados en la ciudad capital nacional.^{33/} Al hacerlo, le han atribuido importancia al rol del clientelismo así como también a la gran importancia que tiene la influencia política en la asignación de recursos públicos dentro de una sociedad capitalista. Sin embargo, existen al parecer dificultades conceptuales como políticas en torno a la idea de burguesía "regional" y más en particular, con la idea de que el "crecimiento regional" puede ser explicado por las relaciones entre diferentes facciones de una clase capitalista.

En la medida en que el crecimiento regional y la tasa de inversión privada es una función del "potencial de negocio" de una región, éste no depende sólo del acceso a los mercados y a la información de las economías externas y el gasto público o de las conexiones políticas y la fortaleza de su comunidad de los negocios. También depende de la disponibilidad de mano de obra comparativamente barata y de otros recursos, de la relativa fuerza de los sindicatos de campesinos y trabajadores y de las actividades de otros grupos políticos localmente activos. Las ganancias que implican la explotación de mano de obra en un sentido técnico depende en gran medida de la forma en que se pueda organizar la producción y el comercio de los términos en que toman parte en el proceso los diferentes grupos. Vistos en este contexto, parece errado tratar de explicar el proceso de "desarrollo regional" en función sólo de las relaciones entre capitalistas y el gobierno, pues saca el problema de su contexto político y mantiene la discusión en un nivel peligrosamente abstracto.

En la práctica, el conflicto social es una parte integral de cualquier situación de "desarrollo". De hecho en muchos casos es precisamente la situación de conflicto social y político prevaleciente, lo que hace que el gobierno preste atención a los problemas "regionales" e introduzca la planificación regional.^{34/} Parece justo argumentar que, cuando este es el caso sólo a través de una análisis de las relaciones de producción y de distribución y de las formas en que éstas se han desarrollado, puede el planificador empezar a entender la naturaleza del problema, y el por qué los /sindicatos, las

sindicatos, las organizaciones campesinas y los grupos urbanos informales organizados han reaccionado de la manera en que lo hacen.^{35/}

Desde esta posición parece razonable sugerir que la teoría regional debe darle más atención a las relaciones sociales que subyacen en las estructuras sociales, a las posibilidades y restricciones para la participación de otros grupos de interés organizados, a las formas en que los grupos de presión influyen en la formulación de políticas y su implementación y a la manera en que la burocracia opera en términos informales.^{36/}

6. Para finalizar trataré un punto que está íntimamente relacionado con todos los anteriores. Me parece que la investigación futura debe estar más fuertemente basada en observaciones empíricas y más orientada hacia la explicación de la realidad tal cual como es. En efecto, he argumentado que la investigación futura no debe temer el desafiar los supuestos de la "teoría convencional". Esto no significa que no se pueda seguir produciendo trabajos valiosos en la actual perspectiva, pero no se debe detener allí, y que éste debe ser de naturaleza más empírica que deductiva. Muchas de las proposiciones, tanto de la teoría liberal como de la marxista aún deben ser probadas, y sostendría que ponen un énfasis mayor en los contextos y en los mecanismos del desarrollo regional y de la planificación en ciertos marcos bien definidos, le daría tanto a la teoría como a la práctica una base más sólida y la ubicaría en un nivel de generalización con el cual el "practicante" pueda relacionarse más fácilmente. Considero que este punto es de vital importancia y por ello sería uno de los temas principales en la sección III.

?
no fuera
solo por
del mundo

II

En la sección previa he sostenido que los problemas "regionales" y la planificación "regional" deben ser considerados dentro de la situación general del "desarrollo". Aún cuando es posible hacer afirmaciones válidas respecto a fenómenos "económicos o espaciales", éstas sólo pueden ser interpretadas dentro del contexto de una estructura teórica general o un "paradigma" /que las

que las ponga en perspectiva y les dé un significado social. Si estamos interesados en la planificación regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente.

En la medida en que el proceso de desarrollo espacial desigual y de planificación regional en los países del "tercer mundo", son producto del capitalismo, me parece que éstos están conformados por el proceso de acumulación y por el rol que tiene la intervención del estado para facilitarlas. En este contexto, parece útil presentar aquí una perspectiva sobre la naturaleza de una economía, aunque sea esquemáticamente, para indicar la relevancia potencial que pueda tener en establecer una relación más directa entre los mecanismos del crecimiento económico nacional y los del "desarrollo espacial".

Es normalmente aceptado como un postulado básico de la teoría económica que la tasa de formación de capital o de "acumulación" es el factor subyacente - pero de ninguna manera el único - que se encuentra tras la dinámica del crecimiento capitalista en un país en particular.^{37/} Como tal ésta está constreñida por la disponibilidad de divisas y/o por el nivel de ahorro doméstico, y puede ser aumentada por incrementos en los niveles de ayuda externa, inversiones extranjeras y préstamos externos o por un incremento de los excedentes domésticamente generados. Estos últimos incluyen todos los incrementos en las utilidades del capital generado a través de la producción, tanto para la exportación (principalmente en la forma de cultivos comerciales o minerales) o para los mercados internos, y por la extracción sobre otros sectores que puedan producirlos.^{38/} Los recursos financieros son extraídos no sólo por los productores capitalistas, sino también por el estado, los bancos y otras instituciones financieras, que actúan como mecanismos de canalización, dirigiéndolos hacia aquellos sectores que éstos estiman como prioritarios.

Esto es lo que se puede señalar para tener un reflejo de la dinámica subyacente. En la medida en que la acumulación dependa de los mercados internacionales, de las inversiones extranjeras y de fondos externos, reflejará el grado de orientación hacia afuera de la economía. En la medida en

/que se

que se base en cultivos de exportación o en utilidades industriales, esto se reflejará en la prioridad dada a las áreas de producción exportable o de crecimiento industrial y en la asignación espacial de los fondos públicos.^{39/} En la medida en que podamos analizar las relaciones de producción y de intercambio que operan tras estas actividades, podemos además, entender el cómo se genera el excedente necesario, cómo contribuye el gobierno, quiénes son las personas que se benefician de las inversiones y quién paga el costo. Este cuadro es modificado por las presiones políticas, pero de cualquier forma parece reflejar la racionalidad implícita.

Ahora bien, obviamente existen variaciones considerables en la contribución relativa de estas diferentes fuentes de recursos, no sólo de un país a otro, sino que también de una época histórica a otra, dependiendo de la base de recursos, el nivel de "desarrollo" y de las estrategias nacionales. En casi todos los países los sectores "no-capitalistas" o "campesinos" (que aquí incluyen a los pequeños productores y al agricultor en niveles de subsistencia) sirven de fuente de mano de obra barata y de productos baratos, y son exprimidos por el gobierno por varias formas impositivas directas y principalmente indirectas, por políticas de mercado y de precios de una u otro tipo. La importancia de "exprimir" a la agricultura ha sido debatido acaloradamente. En todo caso, parece claro que cuando el gobierno se inclina por políticas de industrialización, tiende a producirse un cambio de los términos de intercambio interno en contra de la agricultura.^{40/} Los fondos que retornan a las áreas agrícolas en la forma de infraestructura, servicios, créditos y subsidios a los insumos están orientados hacia los sectores de exportación, hacia la producción de alimentos baratos para las áreas urbanas o hacia cultivos industriales. Estos tienden a favorecer más a los terratenientes y a los agricultores capitalistas que a los campesinos, y por este intermedio, tiende a disminuir el efecto que tienen los precios "artificialmente" altos de los bienes de consumo sobre los grupos rurales, a menudo políticamente poderosos.^{41/}

Por lo tanto, en conjunto con la operación de los bancos y otras instituciones financieras, el resultado tiende a ser que se produce un flujo neto
/de fondos

de fondos de los sectores "no-capitalistas" o "menos capitalizados" hacia los sectores "capitalistas" o "más capitalizados", en los que la productividad es más alta.^{42/} El trabajo asalariado es arrastrado hacia la economía capitalista cuando y en medida en que es requerido (estimulando la migración) y parte de éste es expulsado en épocas de recesión, sabiéndose que los sectores "informales" urbanos están allí para mantenerlos y que la gente involucrada no morirá de hambre.

El flujo de mano de obra y los servicios de soporte provistos por los sectores "no capitalistas", son también importantes en mantención de los salarios a niveles bajos y en subsidiar indirectamente a la producción capitalista. Primero, y muy obviamente, proveen de una reserva de mano de obra y cuando se produce una competencia fuerte por empleos no-calificados o semi-calificados, el trabajador está más involucrado en la tarea de conseguir y mantener un empleo que en obtener mejores salarios. Segundo, y esto corresponde sin duda al caso en el contexto africano, en el cual la demanda de mano de obra es más por trabajo estacional o no-calificado, el sector no-capitalista debe preocuparse de la subsistencia de los muy viejos, los muy jóvenes, de los enfermos y de los desempleados.^{43/} Dado que la mayor parte de la migración en Africa es masculina, los salarios no deben ser suficientes como para mantener a la esposa y la familia, y los salarios indirectos no tienen que ser pagados en la forma de "servicios sociales", puesto que estos costos son asumidos por las comunidades "no-capitalistas" de las áreas rurales.^{44/} Funciones similares parecen ser desempeñadas por los sectores "informales" en otras partes del mundo. Tercero, y en relación a las áreas metropolitanas, Francisco Uribe ha encontrado que existe muchas veces un área significativa de superposición entre los salarios de los sectores llamados "informales" y "formales". Dado que una gran proporción de los asalariados de ingresos más bajos del sector "formal" no pueden comprar todos los bienes y servicios que requieren de ese mismo sector, emerge un sector "informal" para satisfacer sus demandas.^{45/} Tal como en el caso de una buena parte de los sectores rurales "no-capitalistas", toda la familia debe trabajar para conseguir un ingreso por lo que pueden aparecer "organizaciones" relativamente grandes que funcionan con costos de operación muy bajos.

/Basta.con

Basta con decir que si miramos al rol de estos sectores desde la perspectiva de nuestro modelo general, aparece claro que lejos de ser "áreas de tugurios" o "áreas problemas", estos pueden ser funcionales para la expansión continua de la economía capitalista. Dado que éstos pueden permitir a los capitalistas el mantener bajos los niveles de salarios, es muy corriente que el interés del gobierno esté en no eliminar estos sectores, "no capitalistas" o "informales", sino en retenerlos y reestructurarlos.^{46/} El rol que estos sectores pueden desempeñar dependerá de la fuerza política de los sindicatos, de las organizaciones de barrios y de las organizaciones campesinas, pero en cualquier caso este rol tiene una implicación definitiva en la política regional y en la planificación regional.

La industrialización orientada al consumo ha resultado en una fuerte urbanización y en que se otorgue una prioridad creciente a las áreas metropolitanas en las que la mayoría de estas industrias se concentran. Hubo preocupación de que estas ciudades estuvieran empezando a congestionarse y por lo tanto a ser disfuncionales y que el mercado doméstico se estaría saturando, dado el nivel y la distribución de los ingresos.^{47/} Por una parte, hubo una intención de explotar nuevos recursos y por otra, estaba el problema de la expansión del mercado, de realizar los excedentes potenciales a través de ventas efectivas.^{48/} En muchos casos, la manera de evitar esta crisis potencial fue el desplazamiento de la industrialización hacia centros secundarios,^{49/} y allí se desarrolló lo que Andrew Pearse ha llamada sucintamente "una tendencia a la incorporación": un proceso persistente y acelerado de penetración comercial, administrativa y política orientada a la transformación de las zonas y ciudades en las áreas "periféricas" más promisorias.^{50/} En la práctica este patrón de expansión parece haber sido un proceso estructurado; influenciado no sólo por la dotación de recursos o problemas de acceso, sino que también por inversiones públicas en infraestructura, guiadas por presiones políticas y por relaciones de negocios. Es este el marco, diría yo, en el cual empezamos a vislumbrar racionalidad subyacente en una buena parte de la planificación regional en los países del "tercer mundo".^{51/}

No se está diciendo que la razón por la cual la acumulación es la clave para esta expansión sea porque el capital es la restricción para el crecimiento económico. Incluso en situaciones de exceso de capacidad, "la tendencia hacia la acumulación" sigue estando allí. Los capitalistas individuales luchan por tener éxito y por adquirir más capital; ya sea en la forma de multinacionales, grandes firmas o grupos de interés organizados, éstos intentan ejercer suficiente presión sobre los gobiernos para obtener la infraestructura, los servicios, incentivos impositivos u otros "favores" que requieren para promover sus intereses, y dado que la mayoría de los gobiernos median entre las distintas facciones pero en todo caso comparten más o menos los mismos valores, empieza a emerger una política de crecimiento. Con el ajuste de precios relativos para factores y productos, hay un cambio en la distribución del ingreso y de activos en favor de aquellos que ejercen más presión o que trabajan con el gobierno, y de esta forma la articulación de intereses de clase y de grupo conforma la orientación de la política nacional y el rango de alternativas de políticas que pueden ser consideradas en forma realista.

Como una visión de una economía, este es un cuadro conscientemente esquemático. Sin embargo, mi intención al presentarlo es sólo tratar de mostrar el cómo una comprensión de la lógica y de los mecanismos del crecimiento nacional puede influenciar la forma en que consideramos los patrones y posibilidades del "desarrollo regional". Esto, argumentaría yo, puede influir por lo menos de tres maneras: haciendo más clara la lógica subyacente de las estrategias nacionales, clarificando el rol de sectores en particular y de regiones específicas dentro de esta estructura más amplia y de las prioridades que se le otorgan y clarificando el por qué los sectores y las regiones empobrecidas persisten. Al hacer esto se afecta la forma en que percibimos la naturaleza de los problemas de planificación y las alternativas de política, que es el tema que trataré de explorar en la sección siguiente.

/III. Hasta

III

Hasta aquí el argumento ha sido que si el desarrollo regional y la formulación de políticas regionales son vistas proyectadas sobre los macroprocesos subyacentes al crecimiento económico nacional, estas empiezan a aparecer en una perspectiva diferente de aquella que está señalada en la "teoría regional". Se ha prestado atención a la significación que tiene el contexto de política de nivel nacional, a las posibilidades y restricciones que éste implica para la planificación en diferentes tipos de regiones y sobre el hecho de que este contexto de políticas está en sí mismo muy expuesto a cambios. Segundo, se ha argumentado que si hemos de entender las transformaciones que están teniendo lugar en regiones en particular, los aspectos claves serían aquellos relacionados con los patrones de propiedad, acceso diferencial a la tierra y a otros medios de producción, condiciones de tenencia, la posición de los trabajadores, la estructura cambiante de relaciones de producción e intercambio y el uso de la fuerza económica y las influencias políticas como medios para permitirle a aquellos que ya tienen poder el mantener sus posiciones en el proceso de influir en las políticas.

Estos son, en mi opinión, aspectos que necesitan de una tarea substancial de investigación. Sin embargo, el principal argumento de esta sección cubre dos aspectos: primero, y volviendo a un punto que ya fue enfatizado anteriormente, se propone que la futura investigación debe reflejar una preocupación seria por la realidad empírica, que esta debe ser menos "voluntarista o de naturaleza menos condicionada" y más relacionada con "lo que realmente sucede" que con "lo que debiera ser". Segundo, también se propone que se pueda dar más atención al tipo de pública para el cual se está haciendo eventualmente la investigación. Esta debe estar dirigida principalmente hacia los académicos o debe estar orientada hacia las necesidades del "practicamente" y hacia los tipos de problemas a que se ven enfrentados en sus tareas cotidianas? Debe ser confinada a los problemas de la planificación gubernamental o debe también explorar las

/necesidades que

necesidades que encaran otros actores, sean estos las multinacionales, los sindicatos o los partidos políticos, los agricultores capitalistas y comerciantes o los pequeños agricultores, las organizaciones campesinas o de barrios? No valdría la pena, dado los limitados poderes de los planificadores, intentar un punto de vista más realista del contexto en el cual los diferentes actores tomen sus decisiones y de las formas en que operan para lograr sus propios fines? Claramente ambos puntos están interrelacionados y en conjunto requieren una investigación menos abstracta.

Un punto de partida útil es el ensayo de Friedman y Douglas, quienes han señalado, en su discusión sobre la política en el Asia, que los cambios que están teniendo lugar en el clima económico y en la estructura económica mundial requieren una reorientación de nuestras ideas respecto a las prioridades y a la viabilidad de las estrategias regionales.^{52/} Ellos apuntan hacia la transición que ha tenido lugar tras la aguda alza en el precio de algunos productos claves (especialmente alimentos y petróleo) al comienzo de los 70 y a la declinación en las expectativas de exportación para los productos manufacturados de los países del "tercer mundo" en la subsecuente recesión.

En este contexto, muchas de las estrategias de industrialización, que nos son familiares y que subyacen en la teoría de los polos de crecimiento, se están haciendo menos viables, mientras que las contradicciones sociales que acompañan a las tasas altas de crecimiento se están haciendo más sensibles en términos políticos y menos fáciles de defender. Para mantener la competitividad, los capitalistas se esfuerzan para mantener los salarios a los niveles más bajos posibles, a menudo reprimiendo a las organizaciones de trabajadores.^{53/} En otros casos, existe un cambio visible hacia políticas nacionales que enfatizan una más plena utilización de los recursos nacionales y particularmente, hacia un incremento de la proporción de los alimentos que la nación requiere, que pueden ser producidos domésticamente. La medida en que un gobierno decida continuar con sus políticas de industrialización o decida cambiarlas por una con un más alto grado de "auto-suficiencia", obviamente tendrá un impacto diferencial no sólo en términos sociales sino que también espaciales.

/De esta

De esta manera, las direcciones básicas de política de un gobierno en particular influyen en las decisiones de política y de planificación regional. Además de las objeciones ideológicas contra la "descentralización" basada en estrategias de "polos de crecimiento industrial" y el hecho de que no puede decirse que estas han producido "desarrollo regional" en muchos casos, parecen estar también en peligro de quedar obsoletas y de ser bastante menos relevantes para los formuladores de políticas a nivel nacional.^{54/} En el caso de las políticas de industrialización, el problema parece ser cada vez más relacionado a la competitividad y a la productividad, mientras que otros países parecen estar necesitando tipos diferentes de estrategias para poder responder a los cambios que están teniendo lugar en las condiciones económicas.^{55/}

Al mismo tiempo, las opiniones vertidas en las secciones previas muestran que las diferentes regiones tenderán a desempeñar funciones diferentes dentro del contexto general y del funcionamiento de la economía nacional. Por lo tanto, el problema no es simplemente el desarrollar una "nueva estrategia regional" que sea más aplicable, o ajustar las anteriores para que sean más apropiadas a las condiciones cambiantes. Por el contrario, dada la dirección de los acontecimientos actuales, parece que será más importante que los planificadores sean capaces de identificar el tipo de regiones y de funciones con que están operando, para verlas en la perspectiva de las necesidades nacionales y para considerar las posibilidades de tener diferentes aproximaciones y métodos para la formulación de políticas para cada tipo de región.^{56/}

Sin embargo, está implícita en esto la conclusión de que la teorización sobre los problemas y las políticas del "desarrollo y la planificación regional" deben ser más específicas respecto al contexto, no sólo en lo que se refiere a las necesidades impuestas por la lógica que hay tras una estrategia de crecimiento económico en particular, sino que también en referencia con los tipos de estructuras "intrarregionales" con las que puede operar. Las discusiones actuales sobre estrategias y desarrollo regional tienden a basarse muy fuertemente en teorías generales ("polos de crecimiento", "clausura selectiva", "agropolitan development"), que son esencialmente "impuestas desde arriba" con poca consideración por los tipos de regiones en las cuales se podrían aplicar.

/Opino que,

Opino que, enraizándose en un análisis cuidadoso sobre lo que está ocurriendo en regiones caracterizadas por cultivos de exportación, por la introducción de cultivos industriales o expansión de la comercialización de productos alimenticios, por el hecho de que son regiones metropolitanas o "downward-transitional" o que desempeñan un papel importante como áreas de "reserva de mano de obra",^{57/} la investigación sobre estos aspectos ofrece un número de ventajas importantes. Primeramente, pondría a la discusión en un nivel muchísimo más concreto. Dado que tendrá que considerar a las fuerzas sociales que operan en el "desarrollo regional" y las restricciones que éstas pueden imponer sobre el proceso de planificación, puede abrir el camino para el desarrollo de modelos teóricos más "aterrizados", en el sentido de que estos estarían contruidos en un reconocimiento más explícito de lo que la planificación gubernamental puede o no puede hacer en casos en particular.

Segundo, por medio de la especificación el contexto particular al que se refieren estas discusiones, se pueden muy bien incrementar las posibilidades de diálogo entre académicos y prácticos. Los prácticos muchas veces comentan (sobre todo aquellos que trabajan al nivel regional),^{58/} que es difícil utilizar algo del material teórico existente sobre estrategias de desarrollo regional porque éste es demasiado general y divorciado de los problemas prácticos y de las presiones políticas que están forzados a considerar en su trabajo diario. No siempre queda claro cómo se espera que el planificador llegue a obtener opciones particulares a partir del tipo usual de análisis regional, o en algunos casos, a clarificar cuáles son los tipos de políticas que pueden ser usadas en la práctica para su implementación.^{59/}

Habiendo dicho esto, queda aún la pregunta respecto al tipo de temas que pueden ser investigados para desarrollar una perspectiva más "aterrizada". Lo que sigue a continuación, no son más que algunas sugerencias sobre los tipos de temas que bien podrían ser los apropiados. Esto no debe ser considerado de manera alguna como una "check-list" de temas que en ningún caso es completa. Se presentan a modo de ejemplo para clarificar mi demanda por una aproximación "alternativa" que esté menos atada a la hegemonía del pensamiento europeo y norteamericano sobre planificación regional.

Uno de estos temas se refiere a la aproximación a la planificación metropolitana. Uno de los principios que ha sido ampliamente difundido en las discusiones actuales es que la ciudad debe ser vista en su contexto interregional y en términos de la eficiencia con que desempeña sus funciones como "agente de cambio". Se ha puesto énfasis en la ciudad considerada como "polo de crecimiento",^{60/} y en la eficiencia relativa de las ciudades de diferente tamaño.^{61/} Pero por otra parte, cuando el planificador se enfrenta con los problemas de las ciudades, se encuentra cara a cara con situaciones distintas, con problemas de vivienda, de especulación con la tierra, con congestiones de tránsito, con problemas de seguridad sentidos por las clases altas y con presiones organizadas provenientes de los grupos urbanos pobres.

En este contexto hay una marcada diferencia tanto de nivel como de enfoque entre lo que discuten los teóricos y lo que enfrenta el planificador. Aunque estos puntos de vista pueden no ser mutuamente excluyentes, el combinarlos puede ser en la práctica una tarea de dimensiones laberínticas, y no es de ninguna manera claro el por qué la metrópoli en términos de la planificación cotidiana, no puede ser considerada como un área con problemas propios bien definidos, que a la larga deben ser considerados en una base "interregional".^{62/}

Desde un punto de vista relativamente similar, cuando los gobiernos se enfrentan a problemas de localización industrial y con el problema perenne de la "descentralización" como medio para producir un sistema urbano más balanceado, el aspecto principal tiende a ser el tipo de firmas que pueden ser "atraídas" y cuán estable y viable puede ser esta base industrial en el tiempo. Si éste es el caso, también será necesario conocer cuáles son los cambios que se están produciendo en la estructura legal y en la organización de la industria en un país en particular,^{63/} y cuáles son en la práctica los factores que influyen en las decisiones de localización y de otras inversiones de las subsidiarias de las multinacionales, de las grandes corporaciones nacionales y de las firmas locales. En la medida en que ésto tome en cuenta su posición de competitividad, sus relaciones comerciales locales y externas, y su peso político, la localización es sólo una de las varias decisiones que una firma debe tomar, y probablemente éstas variarán de país en país, dependiendo de sus condiciones particulares de desarrollo. Por lo tanto, parece /ser importante

ser importante el desagregar y extender la teoría de localización industrial para poder observar la toma de decisiones de las diferentes unidades y cómo las afectan los gobiernos dentro de diferentes condiciones económicas y políticas.

Este énfasis en el "contexto" puede ser aplicado con igual fuerza a las estructuras "interregionales" y al proceso de transformación que las macro-políticas requieren en las áreas rurales. Por una parte, la teoría existente en "planificación regional rural" rara vez arroja alguna claridad sobre los diferentes tipos de "regiones rurales" involucradas. Por la otra, los problemas en la implementación de proyectos de "descentralización" y de "desarrollo rural", a menudo reflejan no sólo un sesgo hacia grupos actualmente poderosos ^{64/} "cuya eficiencia" o "ineficiencia" queda abierta a debate sino que también sugieren que la formulación de políticas ha sido muy poco específica. Con esto, quiero decir que existe una tendencia a subestimar la medida en que los grupos menos poderosos están constreñidos por las relaciones de producción y de intercambio en las que se encuentran, así como la rigidez y solidez de las estructuras económicas y sociales cuando las políticas amenazan aquellos intereses consagrados que están involucrados.

Esto último tiene que ser visto en una perspectiva histórica no sólo porque tiene que ver con un proceso en el cual estas relaciones son institucionalizadas, sino por el grado de inercia histórica que existe. Me parece que se pueden hacer algunos comentarios generales sobre estas estructuras que merecen atención adicional en la investigación futura. Se refieren a la "difusión" de la "modernización" a través del patrón de asentamientos, al patrón de transformaciones que está teniendo lugar en las áreas rurales y a la mezcla de dotación de recursos, presiones políticas y económicas que las producen.

Con respecto a la primera, Jos Hilhorst ha encontrado que cuando la organización de la toma de decisiones gubernamentales ha sido históricamente centralizada, esto ha generado estructuras primadas de asentamientos, y que por el contrario, una estructura históricamente descentralizada tiende a resultar en estructuras más de tipo tamaño-rango.^{65/} Esto, parece calzar con /las observaciones

las observaciones de Richard Morse en cuanto a que los centros secundarios exitosos también son importantes como centros de poder.^{66/} Por una parte, esto refleja la afirmación de John Friedmann que durante las fases iniciales del proceso de "desarrollo", las decisiones de localización suelen estar "fuertemente influenciadas por los deseos de los ejecutivos de obtener acceso a los centros relevantes de poder gubernamental",^{67/} y por la otra, refleja la importancia de la influencia política en la formulación de políticas y en la asignación de fondos públicos. Los mecanismos involucrados en ello parecen ser muy pertinentes a los estudios regionales.

Cuando se considera la extensión de la agricultura "modernizada" hacia áreas de producción "no-capitalista", como lo sugieren las nuevas alternativas de estrategia, la importancia de los derechos de propiedad "modernos", de las estructuras de tenencia y la fortaleza económica y política de los agricultores "progresistas" y de los intereses comerciales "modernos" pueden ser factores prominentes. Aún así, la literatura sobre desarrollo regional rural le presta una sorprendente falta de atención a los problemas de desplazamiento o a la organización de las actividades rurales, salvo en aquello que es directamente relevante para las políticas "convencionales" de modernización. Lo anterior está salpicado de referencias al "potencial económico" de las "áreas subutilizadas" pero al fallar en considerar lo que este punto de vista implica en términos sociales, se torna difícil de utilizar en los frecuentes casos en que las estructuras sociales rurales muestran signos de tensión.

La incorporación de nuevas áreas de producción agrícola y ganadera es obviamente un proceso muy variado y complejo. Considerando el caso del "desarrollo de fronteras" en donde la expansión "espacial" es más propia, los mecanismos que operan apenas si están documentados.^{68/} La evidencia sugiere que la expansión que tiene lugar es normalmente un proceso estructurado. En el caso de la expansión cafetera en Sao Paulo, los mayores terratenientes dirigieron el proceso por medio del control de áreas cruciales de la política pública, tales como el desarrollo del transporte, el reclutamiento de mano de obra (y después de 1900) los esquemas de "valorización" que garantizaron que muy rara vez fueron ellos quienes sufrieran una pérdida real.^{69/} Ejemplos comparables pueden ser citados para el caso de Colombia;^{70/} en /general los

general los caminos, los bancos, los comerciantes, los administradores, los militares y la policía son impulsados cada vez más lejos a través de las rutas de penetración para servir y proteger los intereses del capital.^{71/}

El que los capitalistas se vean envueltos en áreas periféricas produce la creación de estructuras organizativas e institucionales que están hechas para permitirles mantener el orden, la distribución de sus productos y para que obtengan los recursos que necesitan regularmente.^{72/} La necesidad de seguridad y confiabilidad se torna una dimensión importante en la vida económica, requiriendo una trama de relaciones de negocio relativamente estables para facilitar el funcionamiento regular del sistema económico. La unión entre este intercambio "interregional" y las estructuras administrativas, por una parte, y la producción "regional" y las estructuras de intercambio, por el otro, se vuelven importantes para entender el tipo de alianzas que emergen y mantienen al proceso de expansión. Las estructuras "interregionales" son establecidas para servir intereses en particular y para satisfacer ciertos requerimientos, y esto a menudo puede ser conseguido mejor (o al menos más fácilmente) usando, y por lo tanto, preservando las estructuras existentes, en vez de embarcarse en un proceso de transformaciones de largo alcance.

De cualquier forma, una vez que han sido establecidas, estas estructuras son institucionalizadas. Nuevas políticas pueden ser implementadas a través de ellas; son a menudo los canales por los cuales las "innovaciones" empiezan a ser difundidas, y es por lo tanto, muy relevante analizar cómo están organizadas para entender mejor la toma de decisiones de los grupos rurales.

En todos estos casos existe una brecha muy clara entre el punto de vista de los teóricos respecto de los problemas de planificación y el del planificador que está trabajando en el terreno. En muchos casos las diferencias descansan en el grado de generalización y en el medida en que los "factores" socio-políticos son tomados en cuenta. En la medida en que la teoría sea considerada un insumo para la formulación de políticas, esto parece ser una debilidad de la investigación actual. Surge la pregunta, por lo tanto, respecto al público al que la investigación actual se está dirigiendo. Es obvio que no toda la investigación debe ser necesariamente un in-put para la

/planificación;

planificación; siempre habrá lugar para el análisis crítico que evalúe la dirección en que una economía se está moviendo, o el impacto social de la planificación y de la formulación de políticas. Hay cabida para un estudio académico de los "asuntos regionales" por derecho propio. Sin embargo, me parece que hay una seria necesidad de ir más allá de estas alternativas y preguntarse qué significa esta elección en términos del campo en general.

Parece suficientemente claro que la planificación regional ha fracasado en la práctica en convencer a los formuladores de políticas, a los políticos y a los grupos de interés particulares de su relevancia. Para todos ellos ha sido realmente difícil orientarse dentro de un cuerpo de teoría relativamente abstracto y relacionarlos con aquello que ellos mismos ven como necesidades inmediatas. En este sentido parece haber existido un problema con la limitada orientación de los estudios regionales al fracasar en ir más allá de su aproximación técnica y en el presentar la literatura sobre asuntos regionales en una forma tal que los actores involucrados sean capaces de encontrar sus propios intereses en lo que se dice. Ha fracasado en incluir a los grupos de interés más importantes dentro de su público.

Como contraste, el adoptar una aproximación más inductiva y más conocedora de los problemas y del contexto decisional de los grupos en particular, podría reforzar al campo. Como tal, sería más pertinente a los "practicante", podría ganar enormemente en factibilidad y al mismo tiempo, permitiría a los formuladores de políticas el trabajar más eficientemente con los grupos de interés. También podría poner los problemas de participación (de los que está lleno el campo) en un nivel en el cuál e lo menos pueda ser realista-mente considerado.

IV

Los puntos señalados a lo largo de este trabajo están basado en el convencimiento de que el campo de la planificación regional requiere de una revisión.

Mucho de la teoría contemporánea y de la planificación actual están basadas en supuestos que parecen requerir seriamente una verificación y que con frecuencia descansan en una cláusula ceteris paribus, que saca a las

/discusiones técnicas

discusiones técnicas de la realidad política. Aún más, una gran proporción se basa en experiencias que muy poco tienen que ver con la situación latinoamericana. Me parece que sin una revisión, existe un serio peligro de que los gobiernos se inclinen por la planificación nacional, por una parte, y por la planificación de proyectos, por la otra, puesto que no conseguirán ver que más es lo que la planeación regional puede ofrecerles. Es en esta perspectiva en la que debemos considerar a la investigación futura.

... las actividades de investigación en ciencias sociales y humanas en América Latina, y en particular en el campo de la planificación regional, han experimentado un crecimiento considerable en los últimos años. Este crecimiento se ha dado en gran medida gracias a la atención que los gobiernos latinoamericanos han prestado a este tipo de actividades, así como a la creciente conciencia de la necesidad de una planificación regional que permita un desarrollo más equitativo y eficiente de los recursos disponibles en cada una de las regiones del continente. Sin embargo, a pesar de este crecimiento, la investigación en planificación regional sigue siendo una disciplina relativamente nueva y con pocos antecedentes en América Latina. Por lo tanto, es necesario que se dedique mayor atención a la investigación en este campo, particularmente en lo que respecta a la metodología y a la recolección de datos. En este sentido, se sugiere que se realicen estudios de caso que permitan identificar los factores que influyen en el desarrollo regional, así como que se desarrollen metodologías que permitan una mejor comprensión de la complejidad de los fenómenos regionales. Además, se sugiere que se fomente la colaboración entre investigadores de diferentes países latinoamericanos, así como con investigadores de otros continentes, para compartir experiencias y conocimientos en el campo de la planificación regional.

VI

... las actividades de investigación en ciencias sociales y humanas en América Latina, y en particular en el campo de la planificación regional, han experimentado un crecimiento considerable en los últimos años. Este crecimiento se ha dado en gran medida gracias a la atención que los gobiernos latinoamericanos han prestado a este tipo de actividades, así como a la creciente conciencia de la necesidad de una planificación regional que permita un desarrollo más equitativo y eficiente de los recursos disponibles en cada una de las regiones del continente. Sin embargo, a pesar de este crecimiento, la investigación en planificación regional sigue siendo una disciplina relativamente nueva y con pocos antecedentes en América Latina. Por lo tanto, es necesario que se dedique mayor atención a la investigación en este campo, particularmente en lo que respecta a la metodología y a la recolección de datos. En este sentido, se sugiere que se realicen estudios de caso que permitan identificar los factores que influyen en el desarrollo regional, así como que se desarrollen metodologías que permitan una mejor comprensión de la complejidad de los fenómenos regionales. Además, se sugiere que se fomente la colaboración entre investigadores de diferentes países latinoamericanos, así como con investigadores de otros continentes, para compartir experiencias y conocimientos en el campo de la planificación regional.

REFERENCIAS

- 1/ El término de "estudios regionales" es utilizado aquí como una abreviación para incluir todos los análisis relacionados con la manera en que una región se "desarrolla" y con los estudios vinculados a la teoría y la práctica de la planificación regional.
- 2/ A menudo los economistas liberales han argumentado (aunque rara vez por escrito) que los asuntos "regionales" normalmente no se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo y que merecen poca atención. Intento argumentar aquí que por el contrario, existe una dimensión espacial muy específica en el proceso de la acumulación de capital. El hecho de que los académicos marxistas le estén dedicando una creciente atención a los "problemas regionales" y al "análisis espacial" es un reflejo en la misma dirección; hay preocupación por parte de ellos de que el regionalismo distraiga la atención sobre la lucha de clases y que pueda ser un elemento decisivo para la clase trabajadora o para los movimientos campesinos, y se preocupan de que ciertos mecanismos de acumulación deban ser explorados teniendo en cuenta su dimensión espacial. Para tener una idea del punto de vista europeo y norteamericano al respecto, véase "Review of Radical Political Economy", Vol. 10, Nº 3 y a Doreen Massey "Regionalism, some current issues" en Capital and Class, otoño 1978.
- 3/ La región es vista aquí como un constructo intelectual utilizado para designar una parte particular de la economía nacional. La planificación regional se refiere a la planificación de una región administrativa la cual puede o no coincidir con esto. El término "desarrollo" es puesto entre comillas simplemente porque considero que es una designación inadecuada.
- 4/ Este punto ha sido enfatizado por mucho tiempo por los teóricos marxistas. Sin embargo, aunque reconocen la importancia de la dimensión espacial en el análisis marxista, no existe una teoría sobre desarrollo espacial combinado y desigual, y menos aún de sus implicaciones en términos políticos. Se han hecho varios intentos de aplicar la teoría del imperialismo a la comprensión de los aspectos espaciales del "desarrollo" subnacional, (véase por ejemplo I. Horowitz et. al., Latin American Radicalism, New York, 1969) y analizar la economía política de las áreas metropolitanas (Manuel Castells, The Urban Question, London, 1977 and David Harvey, Social Justice and the City, London, 1973), pero no han sido integradas en un marco general. Sobre este punto véase además David Slater, Geography and Underdevelopment, Part II, Antipode, Vol. 9, Nº 3, 1977.

En la teoría "convencional" se han realizado algunos trabajos pioneros en el contexto histórico (por ejemplo, Akin Mabogunje,

/Urbanization in

- Urbanization in Nigeria, London, 1968) y en el contexto internacional de la planificación regional (Stuart Holland, Capital versus the Regions, London, 1976), y si bien este último ha recibido una creciente atención, el primero ha sido dejado en el olvido.
- 5/ El clima económico benigno de la era de post-guerra ha sido reemplazado por un período de recesión generalizada en el cual las estrategias nacionales deben ser reevaluadas. Esto tiene claramente repercusiones en las políticas y la planificación regional.
- 6/ Stuart Holland, op. cit., 1976.
- 7/ Véase por ejemplo a Martin Katzman, "The Brazilian Frontier in Comparative Perspective", Comparative Studies in Society and History, vol. 17, Nº e, 1975 y a Ernest Feder, Strawberry Imperialism, The Hague, 1977.
- 8/ Boisier, por ejemplo, ha enfatizado la importancia de los "lobby functions" como un medio para ajustar los parámetros impuestos por la política nacional y para relajar las restricciones sobre lo que los grupos regionales pueden hacer. Véase a Sergio Boisier "Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche", Documento CPDR-C/60, ILPES, Santiago de Chile, enero de 1978.
- 9/ Véase William Goldsmith, "Marxism and Regional Policy: an Introduction", Review of Radical Political Economics, vol. 10, Nº 3, 1978, pag. 14; y a Holland op. cit., 1976. Bert Helmsing me ha informado que esto también es aplicable al caso colombiano.
- 10/ Sobre este punto véase a John Friedmann y Mike Douglas, "Agropolitan Development: Towards a new Strategy for Regional Planning in Asia", en Fu-chen Lo y Kamal Salih (eds) Growth Pole Strategy and Regional Development Policy, Oxford 1978; y a José Luis Coraggio, "Polarization, Development and Integration" en Antoni Kuklinski (ed), Regional Development and Planning, Leydon 1975.
- 11/ David Dunham, "What do Regional Development Theorists do After Midnight?", IDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1978.
- 12/ Sobre este punto véase John Friedmann, "The Crisis of Transition: a critique of strategies of crisis management", Development and Change, vol. 10, Nº 1, 1979.
- 13/ Se ha argumentado, por ejemplo, que la teoría de los polos de crecimiento ha servido en efecto para alinear las economías de los países del "tercer mundo" hacia una relación de dependencia con el capitalismo foráneo, favoreciendo las inversiones extranjeras en los sectores más dinámicos. El énfasis en agricultura

- capitalista o ampliamente comercializada tiene este mismo sesgo. Lo que se puede apreciar entonces, es una racionalidad ideológicamente sesgada para la subsecuente penetración de intereses capitalistas. Recientemente el paradigma convencional ha ido cambiando en la dirección de la distribución con crecimiento. No obstante, aún podría discutirle a Friedmann que el cambio que se está produciendo no es muy grande. (Friedmann ibidem).
- 14/ Stuart Holland, op.cit., pag. 274.
- 15/ Este es claramente el caso en el cual han emergido facciones basadas étnicamente dentro de una sociedad capitalista: por ejemplo, el caso de Ghana.
- 16/ La política regional en la Gran Bretaña es un caso representativo. La atención dada a las "áreas deprimidas" ha sido función no sólo de la suerte corrida por las industrias del carbón, textil y astilleros que están localizadas en estas áreas, sino que también de la lucha de clases reflejada en el poder de los sindicatos y en la base de sustentación y la fortaleza política de algunos gobiernos en particular. En situaciones como estas el apoyo a las políticas regionales ha variado con el tiempo. Los movimientos separatistas europeos presentan un ejemplo similar.
- 17/ Véase la contribución de Jos Hilhorst sobre "Estilos de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional" (1979) pág. 17 (pie de página).
- 18/ Jos Hilhorst, ibidem.
- 19/ La contradicción en esto es que mientras la teoría de planificación minimiza los factores políticos "externos", los teóricos preocupados del "cómo crece una region" tienen poco que decir acerca del rol del estado, en términos comparativos.
- 20/ Véase Hilhorst, op.cit., 1979.
- 21/ Véase por ejemplo a Walter Stohr, Regional Development Experiences and Perspectives in Latin America, The Hague, 1975, Capítulo IV.
- 22/ Véase David Dunham, "On the Status and Orientation of Regional Planning", trabajo presentado a la Fourth National Development Conference, University of Strathclyde, octubre, 1978.
- 23/ Aún allí donde las industrias nacionales o los consejos nacionales de comercialización están comprometidos, es poco probable que los planificadores regionales tengan una influencia importante en materia de políticas. En el caso de cultivos de exportación más importantes (como por ejemplo en Ghana), el planificador puede operar en casi todas las actividades, excepto tal sector.

- 24/ Fu-Chen Lo y Kamal Salih, "Growth Poles and Regional Policy in Open Dualistic Economies: western theory and Asian reality", ensayo presentado en el Symposium on Regional Development Planning in Asia, Nagoya, noviembre de 1975.
- 25/ Este asunto es la materia a tratar en las secciones siguientes con una mayor amplitud.
- 26/ John Friedmann, Regional Development Policy: a case study of Venezuela, Cambridge, Mass., 1966.
- 27/ De este modo la noción de "migración rural-urbana prematura", por ejemplo implica que el verdadero problema es uno de ajuste y oportunidad para poder obtener el balance adecuado entre la expansión de las regiones urbanas y rurales. Esto, diría yo, pone el problema de planificación en la perspectiva correcta, aunque pone una demanda exagerada sobre los "sistemas de guía". Véase a Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.
- 28/ Véase Harold Wolpe, "Capitalism and Cheap Labour Power in South Africa" en Economy and Society, Vol. 1, Nº 4, 1972. Para un análisis sobre estas relaciones véase también a Anna Conti, Production and Reproduction in the Political Economy of Upper Volta, tesis de magister no publicada, ISS-1979. La introducción de la producción modernizada en el norte de Ghana en los comienzos de los años 70 y la consecuente reducción de los flujos de migración obrera hacia las áreas de producción de cacao ilustra la significación que tienen estos factores. El resultado fue una rápida disminución del apoyo del gobierno. Sobre este punto, véase a Jacob Songsore, "Structural Crisis, Dependent Capitalist Development and Regional Inequality in Ghana", ISS Occasional Papers, Nº 71, julio 1979.
- 29/ Sobre este punto, véase a Doreen Massey, op.cit., 1973.
- 30/ Sandro Sideri, "Modelo Económico de la Junta Militar Chilena", Chile-América, Vol. 54-55, Centro de Estudios y Documentación, Roma, 1979.
- 31/ En efecto, esto significa que la discusión se enfoca en las desigualdades "regionales" y en los desbalances "regionales" -- y no en las implicaciones regionales derivadas de las maneras como una clase o grupo explota a otros.
- 32/ Este punto será retomado en la sección III.
- 33/ Véase por ejemplo a Jos Hilhorst, Regional Planning, a systems approach, Rotterdam, 1971; y a Richard Morse, "Planning, History Politics", en J. Miller y R.A. Gakenheimer (eds), Latin American Urban Policies and the Social Sciences, Beverly Hills, 1971.

- 34/ Véase por ejemplo el caso del nordeste argentino en la mitad de la década de los sesenta, el establecimiento de la Cassa per il Mezzogiorno, y las fuerzas que se encuentran tras la política regional en la Gran Bretaña.
- 35/ Para un estudio de caso que analiza los procesos políticos del desarrollo regional, véase a David Dunham, Group Interest and Spatial Structures: a study of regional development in southern Ghana, disertación doctoral no publicada, Universidad de Amsterdam, 1977. Sobre este punto es necesario decir que los análisis marxistas tienden a menudo a estar más interesados en explicar los patrones espaciales que los procesos políticos de la lucha de clases que está teniendo lugar.
- 36/ Sobre este punto tengo que admitir ciertas vacilaciones personales. Por una parte, la literatura sobre asuntos regionales le da una guía muy limitada a los planificadores sobre la forma en que éstos debieran hacer los análisis "institucionales". Se les pide que "asuman" el supuesto de que las personas tienen igual acceso a los centros de compra, a las facilidades crediticias, o a los nuevos caminos de acceso. Por otra parte, generar una metodología que facilite el aumentar la "comercialización" de la producción campesina simultáneamente permitirá que los campesinos sean explotados más cabalmente. Por estas razones es que estoy poniendo énfasis en la participación y en la organización.
- 37/ A pesar de que la acumulación es la dinámica de la expansión capitalista a escala mundial, la naturaleza y las prioridades de los regímenes influye en la dinámica de crecimiento en los países en particular.
- 38/ Para una discusión teórica útil sobre esto último, véase Ashok Mitra, Terms of Trade and Class Relations, London, 1977, y a Alexander Erlich, The Soviet Industrialization Debate, 1924-28, Harvard, 1960.
- 39/ Para tener algunos ejemplos sobre este punto, véase Rubén Utría, "The Social Variables of Regional Development in Latin America", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy (eds), Latin America Urban Research, Vol. 2, London, 1972, pág. 69.
- 40/ Claramente en las etapas iniciales de la industrialización, el nivel de inversiones está severamente restringido por la capacidad del país para importar los bienes de capital que se requieren. Con una política de sustitución de importaciones se produce una restricción sobre la importación de bienes de consumo, los que ahora son producidos localmente, amparados por barreras arancelarias. Dado que muchas de estas industrias son en un comienzo ineficientes, los precios de sus productos tienden a ser artificialmente altos, disminuyendo los ingresos reales.

- 41/ Véase por ejemplo la serie publicada por UNSRID sobre la "Revolución Verde" y a Keith Griffin, The Political Economy of Agrarian Change, London, 1974. En la medida en que controlan los sectores de exportación, tienen obviamente una considerable influencia política en los períodos en que existe una crisis de balanza de pagos. También pueden tener una influencia similar a través de la oferta de bienes salario para las áreas urbanas más importantes.
- 42/ Este no es necesariamente un flujo neto desde las áreas rurales hacia las urbanas, ni de la periferia a la capital nacional. La experiencia de la India en los 60 fue claramente una en que los fondos urbanos fueron redirigidos hacia las áreas rurales en los comienzos de la reforma agraria y en que hubo un fuerte incremento de los precios agrícolas. Véase Utsa Patnaik, "Capitalism Development in Agriculture: a note", Economic and Political Weekly, septiembre, 1971, y a Terry Byres, "of Neo-Populist Pipe-Dreams, Daedalus in the third world and the myth of urban bias", Journal of Peasant Studies, Vol. 6, No 2, 1979.
- 43/ Véase Claude Meillassoux, "From Production to Reproduction", Economy and Society, Vol. 1, No 1, 1972.
- 44/ Véase Henry Bernstein, "Capital and Peasantry in the Epoch of Imperialism"; mimeo, Department of Sociology, University of Dar-es-Salaam, s.f.
- 45/ Le agradezco a Francisco Uribe esta información que se desprende de su investigación en marcha.
- 46/ El sí y el cómo se reestructura parece también estar relacionado con la clase de mano de obra (por ejemplo, calificada o no, permanente u ocasional) que se requiera en el sector capitalista.
- 47/ Véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.
- 48/ Para una revisión de esta teoría, véase David Slater, "Geography and Underdevelopment: part II", Antipode, Vol. 9, No 3, 1977.
- 49/ Este punto será elaborado en la sección III. Sobre la tendencia misma véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.
- 50/ Andrew Pearse, "Metropolis and Peasant: the expansion of the urban-industrial complex and the changing rural structure", en Teodor Shanin (ed), Peasants and Peasant Societies, Harmondsworth, 1971. Rubén Utría también se refiere en forma similar a "la tendencia hacia el interior".
- 51/ Como lo he hecho notar, pueden haber varios motivos tras esta tendencia hacia la planificación "regional".

- 52/ John Friedmann y Mike Douglas, op.cit., 1978.
- 53/ Sobre este punto, véase a Sandro Sideri, op.cit., 1979, y a John Friedmann, op.cit., 1979.
- 54/ José Luis Coraggio ha resumido muy hábilmente la dimensión ideológica al afirmar que "la teoría de los polos de desarrollo está diseñada realmente para el desarrollo de los polos y sus grupos sociales asociados y que todo intento de ingenio 'extraer' de ellas los elementos ideológicos, para quedarse sólo con un conjunto de relaciones técnicas, es una contribución al avance de la ideología dominante". ("Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo" en ILPES (eds), Planificación Regional y Urbana en América Latina, México, 1974, pág. 58.
- 55/ Sobre ésto véase a John Friedmann y Mike Douglas, op.cit., 1978.
- 56/ Por ejemplo, Fu-Chen Lo y Kamal Salih (op.cit., 1978) han hecho notar la notable uniformidad con que ha sido aplicada la estrategia de polos de crecimiento en países asiáticos, sin considerar las diferencias de problemas que éstos encaran. Aunque esto es entendible a la luz de los comentarios de Coraggio, es muy desafortunado para la teoría de la Planificación Regional.
- 57/ En cierto sentido estoy sugiriendo una vuelta al tipo de análisis que John Friedmann propuso en la mitad de la década de los 60 (op.cit., 1966), aunque puesta dentro de un macro modelo diferente. El listado señalado no pretende ser completo ni implica categorías que son mutuamente excluyentes.
- 58/ Este es un comentario que se escucha a menudo en referencia a la identificación y planificación de "polos de crecimiento rurales" o "polos de crecimiento" basados en agroindustrias. En este contexto, se ha dicho muy poco sobre cómo se llega desde un análisis de la dotación de recursos, de la estructura agraria y de las relaciones de intercambio a la selección y al diseño de estos "polos de crecimiento".
- 59/ En este caso parece relevante preguntarse en qué condiciones sociales, económicas y políticas son factibles las políticas de "clausura selectiva" y qué políticas se requerirían para llevarlas a cabo.
- 60/ Véase por ejemplo a Jorge Hardoy, "Urbanization Policies and Urban Reform in Latin America", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy (eds) op.cit., 1972, pág. 29.
- 61/ Véase Fu-Chen Lo y Kamal Salih, op.cit., 1975.

- 62/ Sobre esto, véase también a Guillermo Geisse y José Luis Coraggio, "Metropolitan Areas and National Development", en Guillermo Geisse y Jorge Hardoy, op.cit., 1972.
- 63/ En la literatura europea existen varios estudios al respecto: véase por ejemplo, John Westerway, "The Spatial Hierarchy of Business Organisations and its Implications for the British Urban System", Regional Studies, Vol. 8, 1976; J.R. Lasuén, "On Growth Poles", Urban Studies, Vol. 6, Nº 2, 1969; Stuart Holland, op.cit., 1976 y Doreen Massey, "Capital and Location the Change: the U.K. electrical engineering and electronic industries", Review of Radical Political Economics, Vol. 10, Nº 3, 1978. Sin embargo, hay pocos estudios sobre el ambiente de decisión para diferentes unidades por tipos.
- 64/ Véase por ejemplo a Keith Griffin, op.cit., 1974; L. Cliffe J.S. Coleman y M.R. Doornbos (eds), Government and Rural Development in East Africa: essays on political penetration, The Hague, 1978 y I.L.O., Landlessness and Poverty in Rural Asia, Geneva, 1977.
- 65/ Jos Hilhorst, op.cit., 1971, pág. 32.
- 66/ Richard Morse, op.cit., 1971.
- 67/ John Friedmann, "The Spatial Organisation of Power in the Development of Urban Systems", Development and Change, Vol. IV, Nº 3, 1972-73, pág. 18.
- 68/ Véase por ejemplo a Comité Information Sahel, Qui se Nuirrit de la Famine en Afrique?, Paris, 1975; Celso Furtado, The Economic Growth of Brazil, Berkeley, 1963; Lars Bondestam, "People and Capitalism in the North-Eastern Lowlands of Ethiopia", Journal of African Studies, Vol. 12, Nº 3, 1974; Orlando Fals Borda, La cuestión agraria en Colombia, Bogotá, 1976.
- 69/ Martin Katzman, op.cit., 1975; y Celso Furtado, op.cit., 1963.
- 70/ Véase el Estudio Regional Integrado para la Costa Atlántica Colombiana, IDER, Bogotá, 1978; y U.N., Analysis and Projections of Economic Development in Colombia, Geneva, 1957.
- 71/ Para un análisis detallado de un caso como éste, véase a David Dunham, op.cit., 1977, capítulo 2.
- 72/ Véase a David Dunham, op.cit., 1978.



