



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

0958

Documento CPRD/D/1



LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL *

Carlos A. de Mattos

* El autor es funcionario del ILPES, pero el contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales. La presente versión, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, - aun cuando constituye una versión revisada y ampliada de la que se publicó en 1976 -, tiene carácter preliminar y está sujeta a modificaciones de fondo y forma.

INDICE

	<u>Página</u>
I. LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL	1
A. Problemas regionales y planificación regional	1
B. Las bases teóricas de la planificación regional	5
C. El proceso de configuración del espacio en los países latinoamericanos	8
D. Consecuencias derivadas de la configuración espacial resultante	24
E. La planificación regional a escala nacional	30
1. Fundamentos del enfoque	30
2. ¿Crecimiento o desarrollo regional?	34
II. LA ELABORACION DE UN PLAN REGIONAL A ESCALA NACIONAL	40
A. Elementos y actividades que caracterizan a un proceso de planificación	40
B. El diagnóstico para la planificación regional	50
C. La determinación de los objetivos	53
D. El diseño de la estrategia: sus principales opciones	56
E. La trayectoria de las variables	60
F. El programa de política económica	63
III. LA ESTRATEGIA DE PLANIFICACION REGIONAL	67
A. Consideraciones en torno a los conceptos de espacio, territorio y región	67
B. La incorporación de la dimensión espacial a la estrategia	71
C. Los principales campos de acción de la estrategia	75
D. El marco teórico de la estrategia	77

	<u>Página</u>
1. La teoría del desarrollo regional polarizado como posible marco teórico	77
2. Finalidad de una estrategia de desarrollo regional polarizado	82
3. Disponibilidad de recursos y desarrollo regional polarizado	85
4. Hacia una estrategia espacial selectiva ...	92
IV. LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA	95
A. La planificación de una región aislada	95
B. La planificación regional a escala nacional ...	97
V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES	102
BIBLIOGRAFIA	104

I. LOS FUNDAMENTOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

A. Problemas regionales y planificación regional

Durante los últimos años ha sido posible comprobar un creciente interés por los problemas regionales, lo que se ha expresado en variadas actividades tanto en el campo de la investigación como en el de la planificación. Este interés, que se ha manifestado en todo el mundo, ha adquirido especial relevancia en los países subdesarrollados y, en particular, en los de América Latina.

La preocupación por estos aspectos se deriva en lo esencial de la comprobación de que algunos problemas de carácter espacial que se han venido percibiendo desde hace mucho tiempo en los países latinoamericanos, - y que generalmente se los ha ubicado como problemas inherentes a la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países subdesarrollados ^{1/} -, en los últimos años no sólo no han presentado síntomas de retroceso sino que, en muchos casos, han mostrado claros signos de agravamiento. Tal es el caso, fundamentalmente, de los procesos de concentración espacial que se han continuado intensificando y de la persistencia de las agudas disparidades regionales que caracterizan a la mayor parte de nuestros países.

Quizás la preocupación principal se ha suscitado en torno al tema de las disparidades regionales; en esencia, ello surge de la comprobación de que ciertos problemas que aparecían con una determinada magnitud toda vez que eran observados en forma promedial para

^{1/} Al caracterizar la heterogeneidad estructural en el desarrollo reciente de los países latinoamericanos, Aníbal Pinto señala que "grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico, han quedado absoluta o sustancialmente marginados del avance registrado en el polo moderno. En otras palabras, ha habido una triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de estratos económicos y al regional". Véase Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina", en Inflación: raíces estructurales, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

el país en su conjunto, ponían al descubierto una situación mucho más grave cuando se los consideraba desagregados territorialmente. Al hacerlo de esta forma, se percibía que esa situación afectaba en forma más aguda a la población de ciertas regiones del espacio nacional que a la de otras.

Estas disparidades entre regiones de un país se derivan de las significativas diferencias de acumulación de capital y de desarrollo de las fuerzas productivas que existe entre las diversas partes del espacio nacional, en tanto que su persistencia, o su acentuación se fundamenta en el hecho de que los ritmos interregionales del proceso de acumulación de capital tienden a favorecer a las regiones caracterizadas por un mayor desarrollo relativo. La situación emergente de esta tendencia ha sustentado, no solamente las diferentes tasas de crecimiento entre regiones, sino también la desigual distribución territorial de los frutos del proceso de crecimiento.

La información disponible permite comprobar una excesiva concentración en unas pocas regiones de los beneficios que podrían resultar del proceso de crecimiento. Ello se refleja primordialmente en las persistentes diferencias entre el ingreso de unas y otras regiones y, en definitiva, en sus respectivos niveles de bienestar. Estas diferencias de bienestar entre distintas áreas de un país se pueden apreciar comparando los indicadores correspondientes a los diversos sectores sociales, tal como es el caso de aquellos que se refieren a educación, salud, alimentación, vivienda, etc. Todos ellos tienden a documentar los inaceptables niveles de pobreza que afectan a la población localizada en vastas áreas de cada territorio nacional, en la mayor parte de los países latinoamericanos. ^{2/}

^{2/} Véase, por ejemplo, Rodrigo A. Medellín, "La dinámica del distanciamiento económico social en México", Miguel S. Wionczec (Ed.). La sociedad mexicana: presente y futuro, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

En la medida en que esta situación se analiza con una mayor desagregación territorial, se puede observar que las disparidades son aún más amplias de lo que una aproximación agregada indica. Así, por ejemplo, si se comparan las regiones Centro-Sur y Nordeste de Brasil, se podrá observar la existencia de diferencias significativas para los diversos indicadores considerados. Si a continuación se observan los mismos indicadores para los estados de situación relativa opuesta, en cada región (por ejemplo, San Pablo en el Centro Sur y Piauí en el Nordeste) se percibirá que esas diferencias son aún sustancialmente mayores. Si se continúa avanzando en la desagregación, comparando situaciones extremas, tal como sería el caso de los centros urbanos de las regiones de mayor desarrollo relativo y las áreas rurales de las regiones menos desarrolladas, se encontrarán diferencias todavía mayores.

La preocupación frente a esta situación se agudiza al comprobar que estas disparidades han tendido a mantenerse, y aún a acentuarse, a lo largo del proceso histórico de los países latinoamericanos, y en particular, en el transcurso de las últimas décadas. Los resultados de numerosos estudios sobre disparidades regionales realizados durante los últimos años en diversos países latinoamericanos han mostrado en forma muy clara su persistencia y, en la mayor parte de los casos, su agravamiento ^{3/}. Este hecho se agrava ante la comprobación de que la mantención o acentuación de las disparidades regionales es independiente del ritmo de crecimiento del país considerado; esto es, ellas han sido igualmente persistentes tanto en los países que han crecido en forma sostenida con tasas relativamente altas ^{4/} como en aquellos que lo han hecho más lentamente.

^{3/} En la bibliografía que se incluye al final de este trabajo aparecen mencionados varios de estos estudios.

^{4/} Un buen ejemplo de ello lo constituyen los estudios del caso mexicano realizados por John Leimone, "Causación acumulativa y crecimiento interregional en México", en Leopoldo Solís (Ed.) La economía mexicana. II. Política y desarrollo, (continúa..)

El proceso de generación y acentuación de disparidades regionales constituye uno de los resultados del modelo de funcionamiento espacial del sistema que también conduce a una persistente concentración espacial de las actividades económicas y de la población, con el surgimiento de grandes aglomeraciones metropolitanas y con un continuo aumento de la primacía urbana ^{5/}. El resultado de todo ello ha sido la conformación de estructuras espaciales que, se han ido constituyendo en un obstáculo adicional para lograr una distribución más equitativa de los frutos del proceso de crecimiento.

Las consecuencias de esta situación han determinado, por una parte, el aumento y la profundización de los estudios e investigaciones sobre los temas del desarrollo regional, y, por otra parte, han sustentado la convicción de la necesidad de incidir deliberadamente en la configuración del espacio a través de procesos de planificación regional. En efecto, la situación descrita determinó la multiplicación de los esfuerzos por lograr una comprensión más sólida sobre el funcionamiento espacial de un sistema nacional, en el entendido de que sólo de esta manera sería posible identificar las causas determinantes de los procesos de concentración espacial y de generación de disparidades regionales y se podría establecer la base teórica necesaria para definir en forma más efectiva las acciones para enfrentar los problemas regionales. Por otra parte, y estrechamente relacionado con lo anterior, al observar la tendencia que estos fenómenos han asumido durante las últimas décadas se llegó a la

(Cont..) México: Fondo de Cultura Económica, 1973 y por Ricardo Carrillo Arronte, "La estrategia del desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas", en Miguel S. Wionczeck (Ed.), op. cit.

5/ Véase, "Algunos problemas regionales vinculados con la metropolización", Boletín Económico de América Latina, vol. XVI, núm. 2, (Segundo semestre de 1971).

/conclusión de

conclusión de que de no mediar acciones específicamente definidas con este propósito, la concentración espacial y las disparidades regionales se mantendrían o continuarían acentuándose. Se fortaleció así la idea de que la planificación regional constituía un medio necesario para enfrentar esta situación.

B. Las bases teóricas de la planificación regional

Las diversas actividades que se han debido emprender en los países latinoamericanos en torno al tema del desarrollo y la planificación regional han tenido que apoyarse en el conjunto de conocimientos teóricos actuales en esta materia; este cuerpo teórico se ha ido conformando con el resultado de los esfuerzos realizados con el propósito de analizar el comportamiento de los agentes y de las unidades productivas en relación al espacio y, en forma más general, con la finalidad de establecer una aproximación de carácter positivo sobre el funcionamiento espacial del sistema. Estos esfuerzos buscaron incorporar en forma explícita la dimensión espacial a la teoría económica e intentaron explicar las condiciones y los factores que determinan el crecimiento regional ^{6/}. El cuerpo teórico que se ha ido configurando a partir de allí se encuentra aún en una etapa de desarrollo incipiente, de forma que resulta más apropiado hablar de contribuciones teóricas antes que de una teoría sistemática y totalizante ^{7/}.

6/ Véase especialmente: Tormod Hermansen, Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional, Santiago de Chile: ILPES, 1970; Edwin Von Boventer, "Hacia una teoría de la estructura espacial de la economía", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. III, núms. 2-3, (Caracas, enero-febrero de 1964); J.G.M. Hilhorst, "La théorie du développement régional. Un essai de synthèse", en Aspects multidisciplinaires du développement régional, (París, Organisation de Coopération et de Développement Economique, 1969).

7/ Al respecto, Wróbel expresa: "Todas las elaboraciones teóricas existentes proveen apenas de explicaciones parciales del problema, concentrándose en aspectos específicos del desarrollo regional", Andrezj Wróbel, "Teorías e modelos de desenvolvimiento regional", Boletim Geográfico, año 33, núm. 239, (Rio de Janeiro, marzo-abril de 1974).

En buena medida, ello se explica por la circunstancia de que la preocupación por incorporar en forma explícita los aspectos espaciales a la teoría económica aparece tardíamente y se desarrolla con vinculaciones débiles con las preocupaciones centrales del análisis económico. Es así que, en lo esencial, los orígenes de este proceso recién pueden ubicarse hacia mediados de la primera mitad del siglo pasado, con la publicación de la obra de von Thünen en la que se sientan las bases de la teoría de la localización agrícola. Posteriormente, será sólo durante el segundo decenio del presente siglo cuando se podrá ubicar otro hito fundamental de la teoría económica espacial, con las contribuciones de Alfred Weber sobre localización industrial. Von Thünen y Weber fueron quienes, analizando ciertos fenómenos específicos, hicieron las primeras contribuciones significativas en la búsqueda de incorporar los aspectos espaciales a la teoría económica y sentaron las bases sobre las que se irían a sustentar los aportes posteriores.

Esos aportes, que comenzaron a presentarse en el período de la primera posguerra, en lo fundamental se encaminaron a ampliar la teoría de la localización, tratando de precisar su relación con la teoría económica general, incorporándola al ámbito definido por la interdependencia del conjunto de los fenómenos económicos ^{8/}. Es en ese contexto que se ubican como las contribuciones más destacables, los modelos de organización espacial de Lösch y Christaller. A ellos han seguido numerosas proposiciones, en las que diversos autores contemporáneos se han propuesto ampliar y completar estos modelos, tratando de incorporarles supuestos cada vez más realistas. Si bien todavía constituyen aproximaciones insatisfactorias, es en ellas donde se encuentran los fundamentos teóricos en que se apoya la mayor parte de los intentos de descripción y explicación del funcionamiento espacial del sistema socioeconómico, para diferentes situaciones concretas.

^{8/} Véase Gerhard Stavenhagen, "La teoría económica espacial", *Económica*, año VI, núms. 21-24, (La Plata: julio 1959 - junio de 1960).

Tal es el caso de los numerosos trabajos teóricos que se han venido desarrollando durante las últimas décadas con el propósito de analizar los problemas relativos al crecimiento regional, considerado éste como un fenómeno específico de las teorías del crecimiento. Es en este contexto, donde deben ser ubicadas las investigaciones y las contribuciones teóricas de autores que, como Perroux, Hirshmann, Myrdal, Friedmann y muchos otros, han planteado diversas aproximaciones al problema del crecimiento regional. Estas aproximaciones han establecido una base más sólida para hacer frente a las diversas situaciones y problemas concretos que se le presentan a la planificación regional.

A su vez, estas experiencias de planificación regional, que se han estado llevando a cabo en forma continuada durante las últimas décadas, en países con diverso grado de desarrollo y enfrentando situaciones y problemas muy diversos y muchas veces nuevos, también han aportado elementos de juicio que han contribuido a enriquecer la comprensión de estos fenómenos. Experiencias de planificación regional tales como, por ejemplo, las que se llevaron a cabo con el propósito de enfrentar el menor desarrollo del Sur de Italia o del Nordeste de Brasil, han dejado una importante contribución a la mejor comprensión de los problemas del crecimiento regional.

Por otra parte, para el caso de los países latinoamericanos y a partir de los elementos teóricos disponibles, recientes investigaciones han profundizado en el estudio de las relaciones de dominación-dependencia que ligan las actividades de las regiones centrales con las que se encuentran localizadas en las regiones de la periferia, en el marco de las relaciones sociales de producción propias al contexto considerado y, teniendo en cuenta, la interdependencia existente entre los fenómenos económicos, sociales, políticos y territoriales. Estos estudios de los factores determinantes y de las modalidades de las relaciones de dominación-dependencia, han logrado articular algunos esquemas descriptivos y explicativos del proceso de configuración del espacio para el caso de los países subdesarrollados que, al nivel de /los conocimientos

los conocimientos actuales en este campo, resultan de utilidad para las tareas de planificación regional, como más adelante se intentará mostrar.

Sin embargo, todas estas contribuciones aún no pueden integrarse en un marco teórico único, capaz de explicar globalmente los problemas que se presentan en torno al crecimiento regional; aún cuando es innegable el avance realizado hacia la comprensión del funcionamiento espacial del sistema socioeconómico, no cabe duda que el desarrollo de este campo es aún incipiente ^{9/}.

C. El proceso de configuración del espacio en los países latinoamericanos ^{10/}

La observación y el análisis del proceso de conformación de la estructura de un sistema nacional del tipo predominante en América Latina, realizado a la luz de ciertas proposiciones de las teorías del crecimiento regional, permiten esbozar un esquema general sobre el funcionamiento espacial del mismo. Al formalizar este esquema, se trata de configurar un marco comprensivo y coherente con un razonable alcance explicativo, buscando de esta forma establecer un punto de partida adecuado para la ubicación y discusión de los problemas de planificación regional.

^{9/} Hilhorst comienza su mencionado trabajo sobre el tema, afirmando: "A pesar del título del presente documento, debe admitirse que no existe teoría del desarrollo regional. Hasta el presente, los economistas, los geógrafos, los planificadores y los sociólogos han reconocido el carácter particular del fenómeno del desarrollo regional así como la necesidad de explicarlo, pero ninguno de estos especialistas ha tenido éxito en producir una doctrina, cuya necesidad se hace sentir cada vez más en una época en que numerosos gobiernos de los países desarrollados y del tercer mundo se han decidido a emprender, o a proseguir, un esfuerzo de planificación regional". En todo caso, cabría preguntarse si acaso es posible producir una doctrina como la que propone Hilhorst, habida cuenta de que en definitiva las diferentes corrientes actualmente vigentes en materia de teoría económica se afirman en posturas ideológicas hoy por hoy irreconciliables.

^{10/} En este capítulo se retoma el planteo general de nuestro trabajo: "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", Revista EURE, vol. II, núm. 6, (Santiago de Chile: noviembre de 1972).

Con el propósito de plantear este esquema general y definir las principales hipótesis implícitas en él, se realizará un análisis del proceso de configuración del espacio en los países latinoamericanos considerando las diversas modalidades que el crecimiento ha asumido en ellos a lo largo del mismo, así como la incidencia que esas diferentes modalidades han tenido en la conformación de la estructura espacial. Obviamente, el país considerado intenta representar una situación promedio, de manera que cada país se podrá adscribir, en mayor o menor grado según los casos, a la situación descripta; sin embargo, las líneas generales del esquema pretenden tener validez para la mayoría de los países latinoamericanos, a partir del momento en que ellos acentúan su etapa de industrialización.

Ante todo, es necesario advertir que el proceso que a continuación se presenta, se encuadra exclusivamente en el marco definido por las relaciones sociales de producción que caracterizan a una economía capitalista; ello implica que se hace referencia a un contexto en el que existe trabajo asalariado y apropiación privada de los medios de producción. En el proceso económico respectivo, el mercado cumple una función básica en la asignación de recursos y, prácticamente no existen restricciones a la movilidad territorial de la fuerza de trabajo y de los recursos financieros para formación de capital. Estos aspectos generales constituyen las condiciones esenciales de la descripción que aquí se intenta y determinan las específicas reglas de juego que acotan el funcionamiento del sistema.

La proposición básica en torno a la que se ha estructurado el esquema es la siguiente: en un determinado contexto nacional, a lo largo del proceso histórico, algunos subsistemas espaciales en los que se ha verificado una mayor concentración de actividades y concomitantemente una mayor acumulación de capital, tienden a actuar como

/centros dominantes

centros dominantes ^{11/} que ejercen su acción sobre los restantes subsistemas del espacio nacional. Este fenómeno de dominación se afirma fundamentalmente a través de la captación que el subsistema espacial central realiza de una parte sustancial de factores procedentes de las regiones de la periferia; la utilización de estos recursos le permiten - en un proceso acumulativo de alimentación circular - incrementar aún más su acumulación de capital y lograr un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas. Ello tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación - dependencia que ligan al subsistema central con los subsistemas periféricos, en el marco de cada espacio nacional.

Teniendo en cuenta la rigidez al cambio, y por lo tanto, la persistencia temporal de ciertos elementos fundamentales de la configuración del espacio a lo largo del proceso histórico de cada país, es necesario buscar los orígenes de las actuales estructuras espaciales de los países latinoamericanos en el momento mismo en que comienza la ocupación del territorio. Es así, que muchos de los elementos más relevantes de las actuales estructuras se definieron durante la época colonial; fue entonces cuando se establecieron los centros de mayor importancia de los diversos sistemas urbanos

^{11/} Es necesario aclarar que cuando se utilizan las expresiones región dominante o central y regiones dependientes o periféricas, se está haciendo referencia a subsistemas espaciales, esto es a entidades complejas conformadas por procesos y elementos de carácter social, económico, político y territorial. En el marco del esquema que aquí se presenta, esta observación es de fundamental importancia desde que obviamente carecería de alcance explicativo hablar de la dominación que unas unidades físicas (o territoriales) ejercerían sobre otras unidades del mismo tipo. Las estructuras sociales, económicas, políticas y territoriales del subsistema dominante, así como de las regiones dependientes, son esenciales para la comprensión de este análisis; la concentración espacial de que aquí se habla, debe ser entendida como concentración social, económica, política y territorial.

/nacionales así

nacionales así como las pautas básicas de la ocupación de las respectivas áreas rurales. La mencionada rigidez al cambio de la configuración del espacio determina que buena parte de los elementos que la caracterizan y que se implantaron en esa época, sean los que jugaron un papel fundamental en la evolución posterior de ella; así, durante el período en que predomina el modelo primario-exportador esta configuración se afirmará y comenzará el proceso de expansión de la ocupación del territorio.

En esa etapa, ciertos subsistemas espaciales - en la mayor parte de los casos aquellos que se van conformando en torno a la ciudad capital - fueron absorbiendo y concentrando una parte proporcionalmente mayor de las actividades político-administrativa del país y de las actividades de intermediación comercial entre ese punto y su periferia nacional y entre la nación y el resto del mundo. De tal forma, la acumulación de capital realizada por dicho subsistema a base de las actividades mencionadas, estableció el elemento inicial del proceso de concentración ^{12/}, definiendo, real o potencialmente, la aglomeración principal o región central.

En una primera etapa, cada una de estas aglomeraciones principales creció a expensas de las actividades más dinámicas del sector primario de las regiones de la periferia de cada contexto nacional. Fue en estas regiones, que de alguna manera comandaron el proceso económico de sus respectivos países, donde se generó el excedente que permitió financiar el equipamiento urbano que la expansión de la aglomeración principal requería. El intercambio comercial es el mecanismo que entonces predomina para la realización de estas transferencias espaciales de excedentes. Como ejemplo, podría señalarse el papel

^{12/} Véase un análisis sobre la importancia de los elementos iniciales del proceso de polarización en Philippe Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", Revue Economique núm. 6, (París: noviembre de 1965).

que cumple el sector agropecuario pampeano en relación al crecimiento y equipamiento inicial de Buenos Aires ^{13/} o el auge de la economía cafetalera del Centro-Sur de Brasil, que explica en buena medida la consolidación y el equipamiento de San Pablo ^{14/}. Es pues, durante el período de predominio del modelo primario-exportador cuando se consolidan la mayor parte de los centros urbanos principales de cada país, al tiempo que se van definiendo los elementos más importantes de las respectivas redes urbanas. Es el caso de Buenos Aires, Santiago, Lima, Montevideo, México y muchas otras ciudades, que ya se encontraban ubicadas en el rango de aglomeración principal cuando la etapa del modelo primario-exportador tiende a agotarse, aún cuando su mayor ponderación relativa sobre las restantes ciudades del sistema urbano nacional no era entonces tan desproporcionada como llegará a serlo posteriormente.

Cuando el proceso de industrialización se inicia en cada país latinoamericano, las primeras actividades de carácter industrial se localizan preferentemente en aquellos centros urbanos que ya se habían consolidado como aglomeración principal. Estos centros ofrecen a la industria una mayor concentración de factores de producción, mercado, infraestructura, servicios, etc., elementos estos que condicionaban un mayor nivel de economías de aglomeración ^{15/} que las que ofrecían otros puntos del territorio. Estos factores locacionales determinaban, en definitiva, la existencia de una mayor capacidad de absorción de inversiones.

^{13/} Véase, por ejemplo, Aldo Ferrer, La economía argentina, México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

^{14/} Véase Warren Dean, A industrialização de Sao Paulo, San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo, 1971.

^{15/} Véase una tipología de las economías de aglomeración especialmente aplicable al caso de los países subdesarrollados, en Celso Furtado, "Discontinuidades entre países: hacia una teoría de las estructuras espaciales", El Trimestre Económico, vol. XXXVI, núm. 141, México: enero-marzo de 1969.

La concentración productiva en la aglomeración principal - en una primera etapa de actividades vinculadas al sector importador-exportador, posteriormente de actividades del sector industrial -, contribuirán a su vez a incrementar las economías de aglomeración existentes, las cuales afirmarán ventajas comparativas para la localización de nuevas actividades y para la recepción y asimilación de innovaciones tecnológicas. A partir de allí, la industria tenderá a irse concentrando de más en más en la aglomeración principal (Ver gráfico 1).

Por esta vía, como se verá a continuación el crecimiento del sector industrial se constituirá en el factor clave del proceso de afianzamiento de las relaciones de dominación-dependencia que articularán los flujos económicos entre la aglomeración principal - que así va definiendo su carácter de subsistema dominante - y las diversas regiones de la periferia de cada marco nacional. El carácter de centro dominante en el ámbito nacional se afirmará a través de nuevos mecanismos para captar recursos procedentes de las regiones de la periferia; ello dará lugar a la conformación de ciertos procesos que caracterizarán la etapa del denominado "modelo de crecimiento hacia adentro". Estos mecanismos habrán de incidir simultáneamente sobre los factores capital y fuerza de trabajo.

En primer lugar, puede observarse que el ya señalado aumento de las economías de aglomeración, derivado de la localización de algunas actividades del sector industrial en el marco de centros urbanos dotados de un cierto nivel de infraestructura básica, determinará un aumento de la productividad en el centro ^{16/}; a su vez este aumento de la productividad tendrá un efecto favorable en los costos de producción

^{16/} Véase Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. IX, núm. 35, (Bogotá: septiembre de 1975) y Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía de urbanização brasileira", Pesquisa e Planejamento, vol. 3, núm. 3, (Río de Janeiro: octubre de 1973).

y en la rentabilidad de las actividades localizadas en el centro, lo cual constituirá un estímulo para la atracción de capital del sector privado hacia dichas actividades. Consecuentemente, una parte sustantiva de los excedentes generados en distintas regiones periféricas del espacio nacional comenzarán a orientarse hacia el centro, en busca de mayor rentabilidad. De hecho, la más alta rentabilidad y la mayor capacidad de absorción de inversiones de la aglomeración principal incidirán a manera de instrumentos ad-hoc de política económica, favoreciendo al centro en detrimento de la periferia.

Este proceso de transferencia de excedentes se va haciendo más intenso a medida que las nuevas formas de producción van penetrando en las regiones de la periferia. Ello se inicia en el momento en que la agricultura de subsistencia comienza a generar excedentes y se intensifica aún más cuando las relaciones de producción capitalistas llegan a la agricultura.

En función de ello, en la mayoría de los países latinoamericanos fue conformándose un amplio y eficiente aparato de intermediación financiera que, generalmente, afincó sus raíces en el centro, pero al mismo tiempo, extendió sus ramificaciones hacia todos los puntos del espacio nacional donde la magnitud del excedente generado lo justificó ^{17/}. Esta red de intermediación financiera constituyó un mecanismo extraordinariamente funcional y eficaz para que el centro lograra apropiarse de una parte sustancial del excedente generado en diversos puntos de la periferia y, de esta manera, incrementase su proceso de acumulación de capital.

^{17/} Véase un análisis de la transferencia de los excedentes de la Sierra hacia la Costa peruanas, realizado por Keith Griffin en su libro Underdevelopment in Spanish America. An Interpretation, Londres: George Allen and Unwin, 1969. Un análisis del sistema financiero y de las corrientes regionales para el caso de México, puede consultarse en Robert T. Aubrey, "Las corrientes regionales de crédito y el sistema financiero mexicano", Economía Política, núm. 31 (México: primer trimestre de 1972).

De igual forma, el centro logró captar parcelas considerables de las divisas resultantes de las exportaciones realizadas por las regiones periféricas. Especialmente, hacia el fin de la etapa en que predomina el modelo primario-exportador, puede comprobarse que la mayoría de los grandes centros latinoamericanos se consolidaron, financiando su equipamiento industrial y su infraestructura urbana, en buena parte con recursos provenientes de las exportaciones de productos del sector primario de las regiones de la periferia ^{18/}.

Sin embargo, debe anotarse que el origen de los recursos con los que el subsistema central ha financiado su proceso de acumulación de capital varía a lo largo de la etapa de industrialización, caracterizando dos situaciones diferentes: en primer lugar, durante las etapas iniciales del proceso de industrialización, particularmente cuando la concentración de actividades del sector industrial es aún escasa, el financiamiento del proceso de acumulación del centro se realiza fundamentalmente con excedentes que proceden de las regiones de la periferia; es ésta la fase en que el centro crece a expensas de la periferia.

^{18/} Celso Furtado, en su conocido informe sobre la situación del Nordeste de Brasil, afirma: "Parte del ingreso generado por las exportaciones nordestinas - aquella parte que es gastada en los mercados del Centro Sur - sufrió serios procesos de erosión. Estímase que, entre 1948 y 1956 hubo una transferencia media anual de recursos correspondiente a cerca de 24 millones de dólares, del Nordeste para el Centro-Sur, causada por esos factores". Una política de desenvolvimiento económico para o Nordeste, (Recife: SUDENE, 1967, 2ª ed. p. 10). Eduardo Neira Alba, por su parte, al estudiar las características de la economía bahiana, afirma: "La incapacidad de la economía bahiana de retener ahorro generado por el régimen de exportaciones puede ser factor de gran importancia para explicar el atraso del desarrollo regional del Reconcavo. Mientras que Sao Paulo se desenvolvía como un centro industrial productor de bienes de consumo y de capital y daba lugar a un proceso de sustitución de importaciones, Salvador continuaba actuando como centro exportador de materias primas y contribuía, por medio de compras y transferencias, a la capitalización del parque industrial de la región Centro-Sur", El concepto de estrategia aplicada al desarrollo del Reconcavo bahiano, (Salvador: 1970).

/En segundo

En segundo término, cuando la concentración de actividades del sector industrial supera ciertos límites, - en particular, cuando ya se han consolidado las estructuras de tipo monopólico u oligopólico que caracterizan la fase más reciente de la industrialización de los países latinoamericanos-, la parte del excedente generado en el propio sistema central, permite cubrir un alto porcentaje de sus necesidades de acumulación de capital. En la medida en que se incrementa la capacidad instalada del conjunto de las unidades productivas localizadas en el centro, aumenta el producto que allí se genera; este aumento de la producción del centro conduce a un incremento del excedente generado, que en las condiciones favorables consideradas, tiende a reinvertirse en el propio centro. Y ello es así, aún si se tiene en cuenta que en este período muchos países latinoamericanos fueron afectados por una fuga de capitales de magnitud considerable.

En esta dinámica, el aumento de la acumulación de capital en el subsistema central toma la forma de un proceso acumulativo de causación circular, en el que las economías de aglomeración favorecen el crecimiento del sector industrial y éste, a su vez, contribuye a aumentar las economías de aglomeración que, por su parte, favorecen la implantación de nuevas industrias, y así sucesivamente (Ver Gráfico 1).

En segundo lugar, la concentración de actividades productivas en el centro lo transforma en un punto de atracción para la población de la periferia. Las perspectivas de ocupación creciente y de mejores ingresos estimula las corrientes migratorias con este destino. Por otra parte, a esa imagen de apariencia cada vez más atractiva, se contraponen la situación imperante en las regiones de la periferia caracterizada por un continuo deterioro de las condiciones de vida y del mercado de trabajo. En las áreas rurales, por una parte, el crecimiento a tasas muy altas de una población con acceso a extensiones limitadas de tierra y, por otra parte, la penetración de nuevas formas de producción más intensivas de capital en la agricultura determinan un proceso persistente de expulsión de población desde las áreas rurales /hacia los

hacia los centros urbanos y desde las regiones periféricas hacia el centro ^{19/}.

De este modo, la población del centro, tiende a crecer en forma vertiginosa y persistente, generalmente con una tasa más alta que la de los restantes centros urbanos del país. Esta captación de población implica un debilitamiento real de la periferia, pues las corrientes migratorias que allí se originan incluyen generalmente buena parte de la fuerza de trabajo más joven y de mejor calificación. El peso relativo demográfico del centro nacional resulta así cada vez mayor, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Este mecanismo también se autoalimenta en forma circular, operando dentro de ciertos límites en forma continua. Ello determina, a su vez, condiciones más favorables para la expansión del sector industrial que dispone de una abundante oferta de fuerza de trabajo que puede incorporar en niveles salariales muy bajos.

De tal manera, aún cuando en los países latinoamericanos, en general la urbanización precedió a la industrialización, puede comprobarse que ésta a su vez, estimuló notablemente al proceso de urbanización y, fundamentalmente, al proceso de concentración espacial, condicionando los fenómenos de primacía urbana que irán a caracterizar a la mayor parte de nuestros países ^{20/}.

Por otra parte, el crecimiento del sector industrial al determinar el incremento de la ocupación en el centro y generar un mayor volumen de sueldos y salarios pagados, conduce a un aumento del monto global del ingreso personal disponible. A su vez, la ampliación del mercado del centro determinado por el incremento de la población y del volumen de ingreso personal disponible, estimula la expansión y

^{19/} Véase un detenido análisis de los factores desencadenantes de las migraciones internas en, Paul Singer, "Migraciones internas. Consideraciones teóricas sobre su estudio", incluido en Humberto Muñoz, et al., Las migraciones internas en América Latina, Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1974, p. 83 y ss.

^{20/} Véase Denis-Clair Lambert y Jean-Marie Martin, América Latina. Economías y sociedades, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1976.

/diversificación del

diversificación del sector terciario. La expansión de estas actividades también contribuyen a generar mayor ocupación y, por consiguiente, a determinar un nuevo aumento del volumen de sueldos y salarios pagados en el centro, lo cual implica un nuevo incremento del volumen de ingreso personal disponible. Estas condiciones - aumento de la ocupación y del volumen de ingreso personal disponible en el centro - constituyen otro estímulo para atraer fuerza de trabajo desde la periferia.

La concentración económica y demográfica que correlativamente conduce a una concentración del poder político, determina un aumento continuo de la gravitación de la estructura de poder del subsistema central en el proceso de toma de decisiones. Como, en general, esta estructura de poder tiende a representar preferentemente los intereses de los grupos vinculados al sector económico dominante, las decisiones emergentes tenderán a beneficiar al centro; ello afirmará el poder de negociación de los grupos predominantes en él, frente al que tienen los sectores localizados en las diversas regiones de la periferia ^{21/}. En definitiva, esto implica que el subsistema central podrá beneficiarse con una más alta participación relativa en la asignación de los recursos que el sector público destina a inversión ^{22/}; esta inversión que en su mayor parte se realiza en obras de infraestructura urbana, aumenta los efectos de las economías de aglomeración del centro, estableciendo un estímulo adicional a las ya muy favorables condiciones existentes allí para la atracción de nuevas actividades productivas.

A medida que este proceso avanza, el incremento de la concentración demográfica, unido al aumento del volumen de ingreso personal disponible, determina - como ya se ha señalado - la ampliación del mercado del subsistema central. A su vez, la ampliación del mercado

^{21/} Véase David M. Dunham, Intereses de grupo y estructuras espaciales: algunas propuestas teóricas, (Santiago de Chile: ILPES, mimeografiado, 1976.

^{22/} Véase, por ejemplo, un análisis de este proceso para el caso de México en Ricardo Carrillo Arronté, op. cit.

permite el aumento de las escalas de producción de las actividades económicas localizadas en el centro, lo cual implica un nuevo aporte al incremento de la productividad de las mismas. En la medida en que esto contribuye a determinar una mayor rentabilidad en el centro, crea un incentivo adicional para que el sector privado canalice sus inversiones hacia actividades allí localizadas, con lo que continúa creciendo la acumulación de capital en el centro dominante.

Como resultado de ello, la gran mayoría de las plantas de gran tamaño se encuentran localizadas en el subsistema central ^{23/}. Consecuentemente las innovaciones tecnológicas se introducen a través del centro que, a nivel de cada espacio nacional, es el que dispone de la tecnología más avanzada, con las directas consecuencias que ello tiene en la elevación de la productividad del subsistema.

Es así que cuando la industrialización vía sustitución de importaciones tiende a declinar, siendo desplazada por la industrialización vía integración monopólica, el comportamiento locacional de las empresas en lo sustantivo no cambia. Se puede comprobar entonces, que gran parte de las empresas de tipo monopólico u oligopólico que caracterizan la fase más reciente de la industrialización de algunos países latinoamericanos también se han localizado en el subsistema central o en su área de influencia directa, atraídas por sus economías de aglomeración.

Ello se ve favorecido por otra parte, por el hecho de que las características del proceso de concentración han llevado a que el conjunto de las actividades económicas del país se hayan organizado espacialmente a escala nacional en forma dependiente de la concentración demográfica y de actividades localizadas en el centro; consecuentemente, la infraestructura nacional de transportes y comunicaciones ha tendido a articularse en función de esas interdependencias y de los flujos que ellas originan, con lo cual también se han estimulado las relaciones de dominación-dependencia.

^{23/} Véase, por ejemplo, C. P. Ferreira de Camargo, et al., Sao Paulo, 1975. Crecimiento e pobreza, San Pablo: Ed. Loyola, 1976.

A lo largo de este proceso en que se han ido conformando las grandes metrópolis latinoamericanas, estos centros han tendido a concentrar en torno suyo a la mayor parte de las actividades industriales de cada país y un elevado porcentaje de la población. El análisis de algunos indicadores significativos de la actividad económica, tales como el valor agregado industrial y el personal ocupado, correspondientes al centro principal de cada país latinoamericano ^{24/}, permite comprobar que aún en los casos aparentemente atípicos, el fenómeno de la concentración asume las características generales descritas ^{25/}.

De esta forma, la concentración demográfica y económica en torno al centro rebasa rápidamente sus límites físicos y administrativos originales, pasando a ocupar sucesivamente nuevas áreas de su región, en un proceso difícilmente controlable. De este modo, se alimenta una

^{24/} Véase, Comisión Económica para América Latina (CEPAL): Aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos, E/CN.12/E/CN/.12/896, cuadros 11, 12 y 13.

^{25/} Uno de estos casos aparentemente atípicos estaría representado por Brasil, país que dispone de una red urbana nacional mejor configurada, en términos relativos, que la que poseen la mayoría de los otros países latinoamericanos. Sin embargo, si se analiza la concentración por el lado de los indicadores económicos, en lugar de hacerlo por el lado de los indicadores demográficos, se puede comprobar que la dominación interna a nivel espacial, no es un fenómeno ajeno a este país. Al observar la evolución de la participación de la industria paulista en la producción industrial de Brasil, se comprueba que en 1949 San Pablo ya participaba en el 48.1 por ciento de la producción industrial brasileña para ascender al 54.5 por ciento en 1959 y al 61.2 por ciento en 1964. (Citado en, O Estado de Sao Paulo, San Pablo, 1º de mayo de 1970, en base a datos tomados de los Anuarios Estadísticos de la Fundación IBGE).

estructura de tipo tentacular, a partir de la cual el centro en un proceso continuo va anexando sucesivamente centros de su periferia inmediata y ocupando ciertas áreas intermedias ^{26/}, para formar así los grandes conglomerados latinoamericanos.

Desde el momento en que superan ciertas dimensiones críticas estas áreas metropolitanas comienzan a presentar problemas de congestión que afectan al total de las actividades que allí se desarrollan. Se supone que es a partir de este punto cuando las economías de aglomeración comienzan a declinar y a cambiar de signo y, consecuentemente, a incidir negativamente en la productividad del subsistema, la que se traslada en la misma forma hacia los costos de producción y hacia la rentabilidad del capital.

Sin embargo, se ha comprobado que ello no ha detenido ni atenuado el proceso de crecimiento de aquellos centros que son afectados por estos procesos. En estas circunstancias, los grupos de poder que se han venido beneficiando con la alta productividad del trabajo en el subsistema principal, presionan directa e indirectamente sobre los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones para que éstos enfrenten los problemas derivados de la excesiva concentración. Como consecuencia de ello, una parte considerable de los recursos financieros del sector público son destinados a absorber deseconomías de

^{26/} Si se analiza, por ejemplo, el caso de Buenos Aires, se observará que en 1914 esta ciudad tenía el 25.8 por ciento de la población de la República Argentina y que en 1970 llegaba al 35.7 por ciento. Si al mismo tiempo se analiza cómo se distribuye esa población en el área urbana, se verá que mientras la Capital Federal pasa del 20 por ciento en 1914 al 12.7 por ciento en 1970, los Partidos del Gran Buenos Aires pasan del 5.8 por ciento al 23 por ciento. Quiere ello decir que el crecimiento de Buenos Aires se realizó acompañado de una extraordinaria expansión territorial de la ciudad, que amplió las fronteras de su área urbana ocupando tierras que estaban fuera de los límites de la zona delimitada para la Capital Federal. El mismo fenómeno se registra en San Pablo, México, Lima y otras grandes ciudades latinoamericanas.

/aglomeración,

aglomeración, generalmente a través de la realización de grandes obras de infraestructura urbana.

Estas obras, que actualmente caracterizan el paisaje urbano de las principales metrópolis latinoamericanas, implican inversiones de extraordinaria magnitud, que absorben un porcentaje muy elevado de los recursos del sector público disponibles para formación de capital ^{27/}. En la medida que estas obras contribuyen a restablecer - aún sea parcialmente - los niveles deseados de funcionamiento urbano, también restablecen el poder de atracción del subsistema a escala nacional. Al hacerlo, estimulan la continuidad del proceso de concentración con lo cual inevitablemente se llegará nuevamente a situaciones de congestión que, a su vez, requerirán de inversiones adicionales en infraestructura urbana y así sucesivamente. Estas inversiones, además, contribuyen a ir comprometiendo en forma creciente el presupuesto del sector público por el lado de los gastos corrientes, desde que todas las obras y servicios públicos implican un compromiso financiero de carácter permanente en términos de funcionamiento y mantenimiento de las mismas. Téngase presente, por ejemplo, la reciente crisis financiera de la ciudad de Nueva York, que estuvo muy estrechamente vinculada a las dificultades para obtener el financiamiento para el respectivo presupuesto de gastos.

Por otro lado, las inversiones en infraestructura urbana implican una reducción permanente de las posibilidades de modificar significativamente los ritmos inter-regionales de acumulación de capital en favor de las regiones de la periferia, con lo cual se las condena a persistir en su situación de menor subdesarrollo relativo ^{28/}.

En síntesis, la lógica del esquema presentado indica que mientras persistan las condiciones actuales el proceso habrá de proseguir sin

^{27/} Véase Ricardo Carrillo Arronte, "La estrategia de desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas", op. cit. p. 422 y ss.

^{28/} Véase Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", op. cit.

mayores perspectivas de atenuarse. Mientras no se definan acciones específicas destinadas a incidir directa o indirectamente sobre la movilidad territorial del capital y de la fuerza de trabajo, parece razonable prever que estos factores continuarán convergiendo hacia el centro. Si ello ocurre así el proceso seguirá determinando un persistente aumento de la acumulación de capital y del desarrollo de las fuerzas productivas en el subsistema central que, de esta forma, incrementará su capacidad de dominación sobre todo el espacio nacional, lo que a su vez le permitirá autoalimentar los movimientos mencionados en la forma descripta.

D. Consecuencias derivadas de la configuración espacial resultante 29/

El proceso precedentemente esquematizado tiene como resultado la conformación de una estructura caracterizada por una marcada concentración espacial y por la existencia de agudas disparidades regionales. Como ya se ha señalado, son las consecuencias derivadas de esta situación las que han originado la creciente preocupación por los problemas regionales. Por consiguiente, la planificación regional surge en América Latina vinculada principalmente a este panorama y al interés por modificarlo.

Aun cuando es difícil establecer conclusiones generales sobre el carácter negativo o positivo de las consecuencias del proceso de concentración, por el contrario resulta posible y necesario emitir juicios de valor ante cada caso concreto, ubicado en su específica circunstancia histórica; en estos casos las conclusiones se derivarán de la confrontación de la configuración espacial a que el proceso de concentración ha conducido con la configuración postulada por la imagen

29/ En este punto se sigue la discusión incluida en nuestro trabajo "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina", El Trimestre Económico, vol. XLII (4), núm. 168, México: octubre-diciembre de 1975.

/objetivo. En

objetivo. En todo caso, el juicio definitivo sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener un proceso de concentración estará condicionado, entre otros factores, por el nivel de concentración de que se parte en el país considerado, por su dimensión territorial y características morfológicas y por la etapa y el grado de industrialización a que ha llegado.

El análisis de algunas consecuencias derivadas del proceso de concentración espacial y de la configuración resultante constituye una base útil para la discusión de algunos problemas de planificación regional. Dicho análisis permite asimismo establecer conclusiones de interés para situar las tareas posteriores en relación a la definición de las posibles estrategias de desarrollo regional. Desde este punto de vista es importante destacar algunos fenómenos que se producen como consecuencia de la existencia de una estructura espacial concentrada; en lo esencial, parece importante hacer referencia a los siguientes aspectos:

a) En tanto las economías de aglomeración derivadas de la concentración espacial benefician a las diversas unidades productivas, permitiéndoles el aumento de sus escalas de producción y el incremento de su productividad, es posible concluir que la concentración ha generado condiciones favorables para la industrialización. Así considerado el proceso de concentración espacial se presentó en los países latinoamericanos como una condición necesaria para la industrialización y, por consiguiente, para el crecimiento económico ^{30/}.

Desde el punto de vista de la planificación regional estas consideraciones resultan de fundamental importancia desde que, si se acepta que el sector industrial constituye el elemento motor del sistema económico en la sociedad contemporánea, se llegará en forma

^{30/} Véase una fundamentación de este punto de vista en Eduardo Neira Alba, La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina, Santiago de Chile: mimeografiado, 1969.

ineludible a la conclusión de que el establecimiento de ciertos niveles de aglomeración se planteará como una condición necesaria en todo esfuerzo encaminado a la reorganización del espacio; es justamente en estas consideraciones que se fundamentan las proposiciones de la "desconcentración concentrada" ^{31/}, que de alguna manera siempre están presentes en las teorías que sirven de base a una estrategia de planificación regional que se proponga reducir el proceso de excesiva concentración en un subsistema central.

b) Las condiciones de vida que afectan a importantes sectores de la población localizada en regiones de la periferia han sufrido un empeoramiento relativo, en la medida en que no se ha producido un proceso de distribución de los frutos del crecimiento económico. El modelo de funcionamiento espacial que ha predominado en buena parte de los sistemas nacionales latinoamericanos ha determinado que, en términos de condiciones generales de vida, la brecha que separa a dichas regiones del centro haya tendido a hacerse más amplia. Ello se ha traducido sobre todo en condiciones desfavorables para los asentamientos humanos de la periferia en cuanto a oportunidades ocupacionales, distribución del ingreso y posibilidades de acceso a bienes y servicios ^{32/}, y ha incidido directamente en el aumento de los flujos migratorios desde la periferia hacia el centro.

Esta situación, que afecta en mayor o menor grado a todos los países latinoamericanos, adquiere particular relevancia en aquellos países que tienen regiones periféricas con elevada concentración demográfica, como ocurre, por ejemplo, en el Nordeste del Brasil o en las regiones de la Sierra en el Perú.

^{31/} Véase Lloyd Rodwin, Países y ciudades. Comparación de estrategias para el crecimiento urbano, Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1972.

^{32/} Véase Alan Gilbert, Latin American Development. A Geographical Perspective, Gran Bretaña: Penguin Books, 1974.

c) El proceso de crecimiento demográfico de las áreas metropolitanas no ha sido acompañado por el establecimiento de condiciones adecuadas para la absorción laboral del persistente incremento de la fuerza de trabajo, lo que se ha traducido en un aumento continuo e incontrolado de la marginalidad urbana en estas áreas en la mayoría de los países latinoamericanos. De hecho, los efectos de las disparidades regionales han estimulado un significativo desplazamiento de población marginal desde las áreas rurales hacia las regiones metropolitanas; de tal manera, la marginalidad se presenta actualmente como un problema que afecta no sólo a las regiones de la periferia, sino que también a un sector cada vez mayor de la población metropolitana.

Se han constituido así en las grandes ciudades latinoamericanas extensas áreas de asentamientos humanos caracterizados por un equipamiento deficiente en lo que respecta a vivienda, servicios, etc., donde reside en situación de segregación social un porcentaje cada vez más elevado de la población urbana ^{33/}.

Si el proceso de crecimiento de cada país no es capaz de incorporar la fuerza de trabajo desocupada o subocupada al proceso productivo, la población marginal tenderá a crecer incesantemente. Esta situación que, en algunos países se aproxima a un punto crítico, está provocando una creciente preocupación a nivel de muchos gobiernos latinoamericanos. Quizá uno de los más elocuentes testimonios de esa preocupación sea una campaña mural y radial que se comenzó a desarrollar en México en 1975, a través de un texto dirigido a los campesinos que expresaba: "La ciudad no es tu campo. No te ilusiones. ¿Quieres irte a vivir a la ciudad?. Piénsalo antes. Las ciudades ya no tienen campo... ya no hay espacio, casas, luz, agua, escuelas, servicios y a veces alimento. Y sobre todo falta trabajo. Mejor piensa como hacer para que tu tierra de más frutos. La tierra da a

^{33/} Véase Naciones Unidas, Informe de Habitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, A/CONF.70/15, Nueva York: Naciones Unidas, 1976.

quien la trabaja bien. Una ilusión puede traer la desilusión de perder lo que ya tienes. Vámonos haciendo menos ilusiones para vivir mejor todos".

d) La persistencia del proceso concentrador ha determinado la tendencia a asignar un monto creciente de los escasos recursos disponibles al financiamiento de inversiones, - fundamentalmente en infraestructura -. en las grandes concentraciones urbanas, con el propósito de absorber deseconomías de aglomeración y de mantener condiciones adecuadas de funcionamiento en la metrópoli en expansión. A ello, debe agregarse un elevado volumen de recursos para mantención y operación de las obras y servicios públicos, lo que implica que un porcentaje cada día más elevado del presupuesto del sector público está afectado en forma permanente con este destino.

En una perspectiva de planificación regional de mediano y largo plazo, cabe plantear la discusión acerca de si tales recursos no podrían tener una más alta productividad desde el punto de vista social, si fuesen asignados a otras regiones; esta discusión, parece particularmente procedente desde el momento en que se supone con algún fundamento que han comenzado a generarse deseconomías de aglomeración en el área metropolitana ^{34/} y en que los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados en las grandes concentraciones que en los centros de tamaño medio ^{35/}.

e) Las formas de ocupación del territorio inherentes al modelo de concentración implica un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos, - en especial de recursos naturales -, en virtud de su permanencia al margen del proceso productivo en función de su desfavorable localización en relación a los centros dinámicos del sistema.

^{34/} Véase Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", op. cit.

^{35/} Véase Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanização brasileira" Pesquisa e Planejamento Económico, vol. 3, núm. 3. Rio de Janeiro, octubre de 1973.

En el contexto de estas consideraciones deben destacarse especialmente los problemas que involucran a vastas áreas de tierra agrícola de gran potencialidad productiva que, - al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con el subsistema central y, en consecuencia, de posibilidades reales de acceso a los mercados de bienes agrícolas -, resultan de hecho condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional ^{36/}.

Algunos autores sostienen que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación de esos recursos, ha impedido entre otros, lograr una diversificación de la estructura productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos ^{37/}. Si se acepta este punto de vista, esta mala utilización de los recursos disponibles se ubicaría como un aspecto netamente negativo del proceso de concentración. Obviamente, este es un punto de fundamental importancia en la discusión de estrategias alternativas de planificación regional.

^{36/} Véase especialmente Estevam Strauss, El espacio económico y el desarrollo de América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1968.

^{37/} Por ejemplo, Carlos Matus, ha sostenido: "... lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están 'mal ubicados' ... Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto 'recursos mal utilizados'. El problema parece harto simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo". Carlos Matus, et al., Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1970.

f) La desproporcionada concentración de actividades en las grandes áreas metropolitanas ha conducido a un continuo agravamiento de los problemas relativos a la contaminación del medio ambiente; estos problemas afectan no sólo a la región metropolitana, sino que también desde ella se derraman sobre extensas áreas de la periferia. En muchas de estas aglomeraciones la contaminación ha adquirido tal magnitud que toda estrategia conducente a su erradicación o atenuación tiene costos tan elevados que muy pocos países pueden llevarla a cabo en forma integral. Por otra parte, una estrategia de este tipo sólo adquiere sentido si se concibe y ejecuta en forma coordinada con medidas destinadas a detener el crecimiento de las respectivas áreas metropolitanas, lo que, a su vez, requeriría de inversiones muy importantes en otras regiones.

En síntesis, el análisis de la situación emergente del proceso de concentración y la evaluación de sus consecuencias - fundamentalmente a través de sus repercusiones en el plano social - conducen en buena parte de los casos a proponer modificaciones de importancia en el proceso de configuración del espacio. Es allí donde se fundamenta la necesidad de la planificación regional como un medio para lograr la incorporación en forma explícita de la dimensión espacial a las estrategias nacionales de planificación. De esta forma se trata de lograr que los procesos de planificación puedan hacer frente con mayor eficacia a un conjunto de problemas que se presentan en las diversas regiones de cada país y que, en general, no han sido objeto de atención específica en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo elaborados en la América Latina.

E. La planificación regional a escala nacional

1. Fundamentos del enfoque

Si se acepta como válido el esquema general presentado precedentemente sobre el funcionamiento espacial de un sistema nacional del tipo de los que prevalecen en los países latinoamericanos, será posible

/inferir de

inferir de allí algunas conclusiones importantes a tener en cuenta para definir el enfoque general del problema de planificación regional.

El comportamiento implícito en dicha descripción postula la existencia de un sistema espacial de extensión nacional, en el que los diversos elementos que lo integran se encuentran ligados por relaciones que asumen el carácter de relaciones de dominación-dependencia. Consecuentemente, entre los diversos subsistemas espaciales de base territorial ^{38/}, (centros urbanos, departamentos, provincias, estados, regiones, etc.) que componen el sistema espacial nacional, se establece una malla de interdependencias que se expresan en un conjunto de flujos territoriales.

Estos flujos adquieren determinada dirección, frecuencia y magnitud, que varía en función de la intensidad de las relaciones de dominación o dependencia que afectan a cada uno de los subsistemas considerados. En tanto estas relaciones no se encuentran limitadas por obstáculos, como aquellos que existen entre naciones (fronteras rígidas, diferencias de monedas, controles aduaneros, etc.), los flujos interregionales tienden a desarrollarse con creciente fluidez y, por lo tanto, a incrementar su frecuencia y magnitud.

En este contexto conceptual, resulta poco realista suponer que en una entidad nacional del tipo de las de los países capitalistas latinoamericanos, coexistan subsistemas espaciales de importancia en situación de aislamiento total. En la medida en que los subsistemas espaciales se van incorporando a las formas de producción capitalista, aparecen y crecen sus relaciones con los centros dinámicos del sistema.

Todo ello permite inferir que - en el marco de un sistema nacional - la alteración de los ritmos y las modalidades de crecimiento en cada uno de los subsistemas incide en el crecimiento de los

^{38/} Un sistema o subsistema espacial constituye un conjunto interdependiente, que comprende elementos económicos, sociales, políticos y físico-territoriales. Este concepto será discutido más adelante.

restantes, y de igual forma, el crecimiento de estos afecta el del sub-sistema considerado. Estas interacciones resultan de la mayor importancia cuando se trata de ubicar el problema general de la planificación regional, desde que lleva a descartar la posibilidad de alterar el ritmo de crecimiento y, por ende, del proceso de acumulación de capital, de un subsistema espacial en forma independiente del sistema de que forma parte.

Un enfoque de planificación basado en una concepción que tienda a minimizar la importancia de dichas interdependencias, como es el caso de aquellos que se han apoyado en ciertos postulados de la teoría del dualismo estructural o en una concepción ortodoxa de la teoría de la base económica de exportación ^{39/}, resultaría de poca eficacia como respuesta a los problemas regionales; ello es así, puesto que al aislar un subsistema del ámbito más amplio del que funcionalmente forma parte, las medidas de política económica del plan sólo podrán incidir parcialmente sobre las relaciones existentes entre el subsistema en cuestión y el resto de los subsistemas, y no podrán evitar el conjunto de filtraciones derivados de la existencia de grupos, actividades y centros dominantes.

Estas consideraciones han llevado a la conclusión de que las tendencias señaladas sólo pueden enfrentarse con eficacia mediante un cuerpo comprensivo y coherente de medidas de política económica que incidan sobre el conjunto de las interdependencias establecidas entre los diversos subsistemas espaciales de una unidad nacional; de tal manera, se fundamenta la necesidad de que las medidas de política económica sean diseñadas con contenido y alcance nacional y orientadas a tener específica gravitación en los subsistemas espaciales seleccionados.

^{39/} Considérese, por ejemplo, el planteo que realiza North en su presentación de la teoría de la base económica, en Douglas C. North, "Location Theory and Regional Economic Growth", Journal of Political Economy, vol. 63, Chicago, junio de 1955.

Esta forma de plantear una respuesta a las disparidades regionales ha contribuido a definir y adoptar una concepción más amplia que el enfoque de planificación de región aislada que predominó en las primeras experiencias latinoamericanas ^{40/}: en su lugar se preconiza la planificación regional a escala nacional, o sea que se ubica la planificación regional como un subproceso de la planificación de la nación en su conjunto.

En este contexto, el proceso de planificación regional se presenta como una secuencia de decisiones y acciones que debe incidir sobre los factores que determinan la conformación del espacio nacional, de manera de lograr la configuración requerida para el cumplimiento de determinados objetivos. Por consiguiente, la planificación regional aparece como un instrumento para racionalizar e integrar las decisiones que se adoptan con el propósito de lograr la reestructuración de las relaciones de dominación-dependencia que ligan a las regiones centrales con las regiones periféricas, de forma de cumplir con los objetivos escogidos. Así concebida, la planificación regional desempeña una función análoga y complementaria a la que cumple la planificación sectorial en el proceso de planificación nacional.

Si se tiene en cuenta que las relaciones de dominación-dependencia se concretan en flujos de diversos tipos (financieros, de bienes, de personas y de comunicaciones) se concluye que en definitiva los diferentes instrumentos del programa de política económica del proceso de planificación serán realmente efectivos en tanto incidan sobre los factores determinantes de dichos flujos, alterándolos de manera de lograr la reestructuración de la configuración espacial requerida para el logro de los objetivos. Aun cuando la estrategia de planificación deberá contemplar la alteración de los diversos tipos de flujos, el énfasis necesariamente deberá recaer en aquellos que están más directamente vinculados al circuito de acumulación de capital, o sea, en las corrientas espaciales de capital y de trabajo.

^{40/} Véase Walter Stöhr, El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1972.

Esta aproximación, considera que el proceso de crecimiento en una determinada región depende, ante todo, del ritmo y de la modalidad de la acumulación realizada en ella. Esta afirmación permite inferir algunas pautas generales para definir las líneas de acción de una estrategia de planificación regional. En forma general, conduce a establecer que la modificación de las tendencias predominantes que favorecen el proceso de acumulación de capital en las regiones centrales en detrimento de las regiones periféricas, debe constituir uno de los elementos fundamentales de toda estrategia que se proponga lograr incrementar el ritmo de crecimiento de alguna de estas regiones. Ello implica que el instrumental de política económica de planificación básicamente debe lograr generar flujos financieros significativos destinados a formación de capital en los centros o regiones seleccionados de la periferia.

2. ¿Crecimiento o desarrollo regional?

Hasta aquí se ha planteado la discusión en torno a algunos aspectos de la planificación regional, centrada fundamentalmente en el concepto de crecimiento. Cuando la aproximación se realiza desde este ángulo, el análisis tiende a ubicarse alrededor de dos tipos de problemas:

a) En primer lugar, un problema de orden cuantitativo que podría expresarse en la siguiente forma: el aumento de la acumulación de capital en una determinada región es condición necesaria - aun cuando no suficiente - para lograr un incremento persistente en el ritmo de crecimiento del producto en la misma;

b) En segundo lugar, un problema de orden cualitativo, que se basa en el hecho de que no cualquier tipo de acumulación regional genera un incremento del producto en la región, sino que ello es función del destino específico de la acumulación. La solución de este problema implica la necesidad de un análisis más complejo que conduzca a la selección de actividades que permitan la configuración de una sólida

/base económica

base económica, que tienda a maximizar el impacto regional ^{41/}; ese análisis presupone una previa compatibilización nacional-regional para definir la estructura productiva que se desea conformar en la región integrada a la estructura productiva nacional.

Sin embargo, el planteo precedente deja de lado la consideración de la forma en que el crecimiento regional podría incidir en los niveles de bienestar social que afectan a la población de la región en cuestión; esto es, en un enfoque de este tipo no se asigna énfasis alguno al problema con el que la planificación regional aparecía originalmente asociada, o sea, con la reducción de las disparidades regionales y con el mejoramiento de las condiciones de vida imperantes en las regiones periféricas ^{42/}.

El análisis de algunas experiencias de planificación regional que lograron resultados positivos en lo que se refiere a la obtención de una elevación de la tasa de crecimiento en determinadas regiones, permite comprobar que, al mismo tiempo, se produjeron en ellas procesos de concentración de la propiedad y del ingreso. Querría ello decir que mientras por un lado se percibe un efecto favorable en el producto nacional a través de un aumento de la contribución de la región al mismo, por otro lado se comprueba que las disparidades regionales aumentan ^{43/}. Vale decir que los "beneficiarios del desarrollo

^{41/} Véase un excelente examen del análisis necesario para seleccionar actividades regionales en, José Marcelino Monteiro da Costa, "Planejamento regional e diversificação da economia", Revista de Administração Municipal, núm. 88, Brasil, mayo-junio de 1968.

^{42/} Véase una discusión de este problema en Alan G. Gilbert, y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingresos y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista EURE, vol. X, núm. 13, Santiago de Chile; junio de 1976.

^{43/} David Barkin ha realizado un importante análisis para el caso del programa de desarrollo regional para la Cuenca del río Tepalcatepec en México. Al evaluar los resultados del mismo, Barkin afirma: "El gran aumento en la producción agrícola de Tierra Caliente fue acompañado del aumento de la población y de la concentración del control de la tierra, lo cual facilitó a su vez la concentración del ingreso". Y más adelante agrega (cont.)

/regional", para

regional", para utilizar la expresión de Barkin, no serían aquellos sectores más necesitados de la población de la región, sino bien por el contrario, los sectores que disponen inicialmente de mayores recursos para aprovechar las condiciones favorables que se brindan para el incremento de la acumulación de capital en la región. El resultado de ello es que se agudiza la pobreza de los más pobres al mismo tiempo que aumenta la riqueza de los más ricos.

Estos fenómenos de concentración de la propiedad y del ingreso derivados de un proceso de crecimiento regional, - que, por otra parte, son análogos a los que suelen producirse en el curso de los procesos de crecimiento nacional - tienen a su vez una serie de consecuencias que resultan perfectamente compatibles con ciertos aspectos fundamentales de la descripción que se ha presentado precedentemente sobre el funcionamiento espacial de una economía del tipo de las que predominan en América Latina. En efecto, una situación como la considerada al llevar a una concentración de la propiedad y el ingreso, favorece las migraciones originadas en la región, así como la transferencia de una parte importante de los excedentes generados en ella.

Todas estas consideraciones indican la necesidad de abordar las tareas de planificación regional apoyadas en una concepción más amplia que aquella que se limita a proponer un aumento de los ritmos de acumulación de capital en las regiones escogidas. Obviamente, la viabilidad de una estrategia más amplia, que se proponga lograr

43/ (Cont.) "... la agricultura comercial y las empresas de servicios se enriquecieron debido al crecimiento del área y sólo unas cuantas personas estuvieron en posibilidad de gozar indirectamente de los frutos del proyecto mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la mayor disponibilidad de servicios públicos; la diferencia entre ricos y pobres se hizo más grande y más rígido el sistema de estratificación social de la región", David Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en D. Barkin (Ed.), Los beneficiarios del desarrollo regional, México: Ed. Sep/Setentas, 1972.

objetivos de desarrollo regional, se encuentra acotada por las restricciones que imponen las reglas de juego inherentes al sistema. En efecto, cada realidad socio-económica establece ciertos límites rígidos a las acciones de planificación y sólo dentro de lo que estos límites permiten será posible efectuar cambios en la configuración espacial. La más importante de estas restricciones se deriva del hecho de que las relaciones sociales de producción de la entidad a planificar, deben ser consideradas como un dato en el problema concreto de planificación; ello implica considerar que su modificación sustancial no puede ser concebida como resultado de acciones de planificación. La planificación sólo puede concebirse como un instrumento para formalizar un cambio de sistema, cuando éste ya ha sido realizado en el plano político.

Ahora bien, si nos ubicamos en el marco de las relaciones sociales de producción que caracterizan a una economía capitalista, debemos tener en cuenta que cierto tipo de disparidades le son inherentes y carece de sentido proponer su eliminación total ^{44/}.

^{44/} Analizando el problema para el caso brasileño, el profesor Luiz Pereira, de la Universidad de San Pablo, expresa: "Como estamos en una sociedad capitalista, una sociología del desarrollo sólo podría estudiar tales fenómenos dentro de la óptica de la teoría del desarrollo capitalista. Todo proceso de acumulación capitalista genera una desigual concentración del capital, creando entonces, necesariamente, puntos de baja actividad económica, contrapuestos a polos altamente desarrollados ... El ritmo de desarrollo del capitalismo no es uniforme ni lineal. Acentúase en determinadas regiones, en detrimento de otras. Es de la lógica del propio desarrollo capitalista crear esos desequilibrios absolutamente insuperables". Más adelante refiriéndose a los planes regionales elaborados para Brasil, afirma que ellos intentan promover lo que designa como "desarrollo capitalista menos desequilibrado. En tal sentido, pienso que es posible suavizarlos, nunca sin embargo, eliminarlos". Revista BANAS, núm. 1116, San Pablo, 22 de diciembre de 1975/ 11 de enero de 1976. Las disparidades regionales como elemento inherente al funcionamiento de las economías industriales y, en particular, de las economías capitalistas es un aspecto que se ha señalado tanto para el caso de los países desarrollados como de los subdesarrollados; al respecto, véase André Gorz, "Colonialismo por dentro e por fora", Revista Civilização Brasileira, año IV, núm. 17, Rio de Janeiro, enero-febrero de 1968.

/Ello es

Ello es así por cuanto este tipo de economía se caracteriza por la existencia de asimetrías generadas por la acción de unidades de carácter dominante que no tienen restricciones para el desarrollo de sus actividades más allá de ciertos límites, tal es el caso, de las estructuras de tipo monopólico u oligopólico que constituyen uno de los elementos característicos de la fase actual de la industrialización de las economías capitalistas.

Ello no obstante, si acaso el propósito general que lleva a emprender tareas de planificación regional apunta hacia la reducción efectiva de las disparidades regionales, la estrategia de planificación deberá contemplar que las acciones básicas del proceso sean concebidas en función de un conjunto más amplio y complejo de objetivos intermedios:

i) lograr una mayor acumulación de capital en regiones más desfavorecidas desde el punto de vista de la distribución de los frutos del proceso de crecimiento;

ii) buscar que esa acumulación se realice en actividades que configuren una base económica regional dinámica;

iii) lograr que los resultados del incremento productivo nacional y regional se distribuyan en forma más equitativa y que, en particular, beneficien a los sectores más necesitados ^{45/}.

^{45/} Al respecto, Barkin afirma: "... las necesidades de crecimiento no implican la concentración del bienestar y de la actividad económica. Sin embargo, mientras el gobierno desee aceptar su papel, complementario al de las empresas privadas y proporcionar inversiones infraestructurales que hagan más redituables las inversiones privadas directamente productivas, los patrones actuales de concentración habrán de continuar. Para cambiar la estructura se requerirá no solamente la garantía de recursos para personas que no tienen acceso competitivo al capital y a mercados de consumo, sino también una decisión explícita para dirigir partes sustanciales de la producción nacional hacia los grupos que estén fuera de la estructura actual del control político y económico. Estas innovaciones serían necesarias para una redistribución tanto personal y geográfica como de riqueza y poder". David Barkin, op. cit., p. 181.

Esta opción estratégica fundamental ha estado y estará presente en el fundamento mismo de las actividades de planificación regional en nuestros países; ello no obstante en la medida en que las decisiones políticas continúen inclinándose hacia meras alternativas de crecimiento, no es aventurado afirmar que no está lejano el día en que también se hablará de la "crisis" de esa planificación regional que hoy día está tan de moda.

II. LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL

A. Elementos y actividades que caracterizan a un proceso de planificación

Como ya se ha señalado la planificación regional a escala nacional es entendida como un instrumento para incorporar en forma explícita y deliberada la dimensión espacial a las acciones que conforman el proceso de planificación, buscando modificar la configuración espacial nacional existente de acuerdo a objetivos preestablecidos. Esto implica que la planificación regional se concibe como un subproceso integrado en el marco del proceso general de planificación.

Esta forma de concebir la planificación regional deja de lado el enfoque de la planificación de regiones consideradas como entidades aisladas de su contexto nacional, así como también el que la ubica como un fenómeno autónomo, capaz de generar sus propias medidas de política económica al margen del proceso general de planificación.

Por consiguiente, para poder ubicar la discusión de algunos problemas que se presentan cuando se desarrollan las actividades de planificación regional, resulta necesario caracterizar brevemente al proceso general de planificación. Con este propósito podría afirmarse que dicho proceso está configurado por un conjunto de decisiones en torno a fines y medios, que determina una secuencia de acciones coherentes que se definen y ejecutan en un determinado horizonte temporal para lograr ciertos objetivos preestablecidos.

En este contexto, se podría distinguir la presencia de dos protagonistas, con esferas de acción diferenciadas aún cuando interrelacionadas y complementarias:

i) por una parte, los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones, o decisores, que - con el fundamento de la ideología a que se adscriben - postulan su aspiración de construir una cierta situación o imagen futura y toman las decisiones que entienden apropiadas para lograrlo; y

/ii) por otra

ii) por otra parte, los planificadores que, en función y a base de la imagen postulada por los decisores, elaboran propuestas sobre la manera de hacerla realidad y de asegurar la máxima coherencia al respectivo proceso de decisiones.

Puede observarse que en tanto el campo de acción de los decisores es fundamentalmente de carácter político, el de los planificadores es predominantemente de carácter técnico, aún cuando de allí no deben inferirse conclusiones acerca de una supuesta neutralidad del planificador. Obviamente, existe una clara interrelación entre ambos campos y, cuando los planificadores se adscriben a la ideología dominante, el contenido político de sus actividades adquiere una alta ponderación. En cualquier caso, lo que importa destacar es que la única imagen que tiene efectiva viabilidad política es la de los agentes que habrán de tomar decisiones.

Con respecto a las acciones que conforman el proceso de planificación cabe señalar que ellas pueden apoyarse tanto en un plan formal integral (plan-libro) como en una estrategia predeterminada. Aún cuando en los países latinoamericanos tuvieron gran aceptación los procedimientos que preconizaron que la planificación necesariamente debía apoyarse en un plan totalmente formalizado, la experiencia más reciente parece mostrar cierta tendencia a apoyar el proceso de toma de decisiones en marcos de referencia de carácter más amplio y flexible.

Cuando se revisa la experiencia cumplida en la década de los años sesenta - especialmente la que se desarrolló bajo el impulso de las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este de 1961 -, se podrá observar que ella se caracteriza por la proliferación de casos de elaboración de planes formales en marcado contraste con el hecho de que fueron muy reducidos los ejemplos en que se podría hablar de experiencias concretas de planificación. Aun así, se puede comprobar que una cierta ortodoxia que preconiza la necesidad de apoyar el proceso en planes formales previamente elaborados ha perdurado hasta el presente.

/Esta óptica

Esta óptica de los planes-libro dio lugar a la difusión y utilización de ciertos métodos para la elaboración de planes que corresponden a lo que se ha denominado planificación por etapas ^{1/}, cuya característica fundamental radica en que los trabajos se inician a partir de la definición de la orientación general y del contenido básico del plan y, a partir de allí - mediante un proceso iterativo de aproximaciones sucesivas - se avanza hasta llegar al nivel de detalle necesario para formalizar totalmente el plan. Esta metodología - que tiene sus antecedentes directos en la teoría y en la práctica de la experiencia de planificación en los países de Europa Occidental - no siempre parece adecuarse totalmente a las condiciones y a los problemas que deben enfrentar los países subdesarrollados.

A este respecto, podría postularse que la elección del procedimiento a adoptar deberá estar condicionado por el contenido esencial que habrá de adoptar el proceso a llevarse a cabo; en tal sentido, se podrían diferenciar dos situaciones básicas:

i) Cuando la situación y los problemas que afectan a la entidad a planificar requieren de procesos de ajuste, el procedimiento que implica iniciar el proceso con la elaboración de un plan-libro, parece configurar una respuesta adecuada y funcional. En estos casos, la planificación tiene un carácter predominantemente indicativo y la publicación y conocimientos previos del plan puede ser recomendable;

^{1/} Para una consideración más detenida del método de planificación por etapas, véase: Jan Tinbergen, Planificación central, Madrid: Ed. Aguilar, 1968; ECAFE, Programming Techniques for Economic Development, Bangkok: United Nations, 1960; Charles Bettelheim, "Las técnicas de planeación", en Planeación y crecimiento acelerado, México: Fondo de Cultura Económica, 1965, (el autor lo denomina "métodos de la exploración progresiva" Vittorio Marrama, Problemi e tecniche di programmazione economica, Bolonia: Casa Ed. L. Capelli, 1962. (Marrama habla del "método de programación descendente"); François Perroux, Técnicas cuantitativas de la planificación, Barcelona: Ediciones Ariel, 1967, (Perroux lo denomina "método que va de los grandes agregados a los pequeños agregados").

/ii) Cuando la

ii) Cuando la situación y los problemas detectados, así como la orientación establecida por los decisores, conducen a definir un proceso de cambio, parece más adecuado apoyar las decisiones en marcos de referencia de tipo más general y flexible. En estos casos, la planificación es fuertemente imperativa y la publicación previa y el conocimiento generalizado del conjunto de acciones previstas para el futuro puede contribuir a movilizar y aglutinar a los sectores opuestos a las transformaciones planteadas, obstaculizando de esta manera la marcha deseada del proceso ^{2/}.

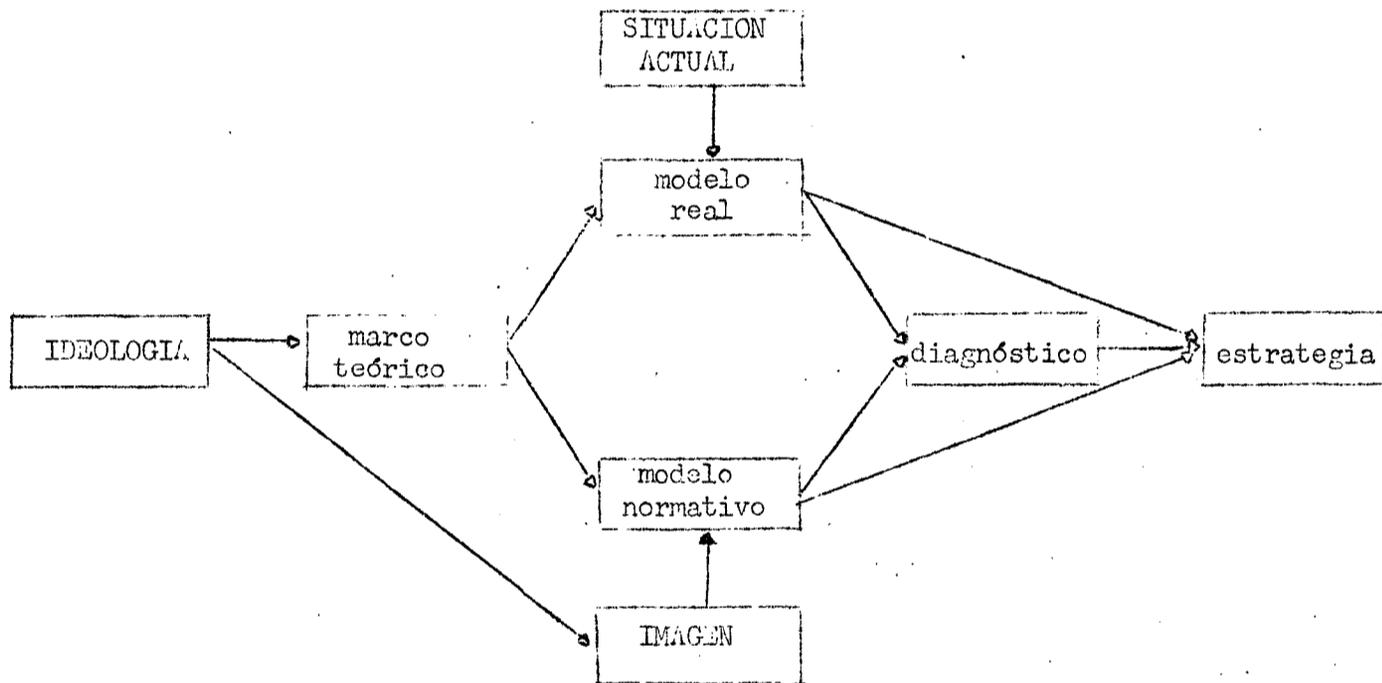
Sea cual sea el procedimiento escogido es posible identificar un conjunto de elementos y actividades que - implícita o explícitamente - siempre están presentes en la planificación y que, en definitiva, son los que caracterizan y dan contenido al proceso.

En general, se acepta que todo proceso de planificación tiene su origen y punto de apoyo en una imagen objetivo que expresa la situación futura deseada por los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones en relación a la entidad a planificar. Esta imagen surge y se fundamenta en la ideología de los decisores y plantea - con diversa precisión y coherencia según los casos - el tipo de sociedad que ellos aspiran a construir al cabo de un determinado período de tiempo. Este fundamento ideológico de la imagen determina el contenido de cada uno de los elementos y actividades que caracterizan al proceso (Ver gráfico 2) y acota la viabilidad política de las acciones pertinentes.

En consecuencia, la imagen futura hace referencia a un cierto modelo de crecimiento, o de desarrollo, el cual a su vez, implica una proposición sobre la estructura y el funcionamiento del sistema durante el período establecido; en definitiva, puede decirse que la

^{2/} Véase Carlos Matus, Estrategia y plan, Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1972.

Gráfico 2
IDEOLOGIA Y ELEMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION



/imagen implica

imagen implica un cierto estilo de desarrollo ^{3/}. Los planificadores buscarán expresar el modelo implícito en la imagen en una forma adecuada para su manejo en el ámbito de las tareas de planificación; para ello, deberán apoyarse en un marco teórico (elementos de teoría general de la sociedad y, en particular, de teoría económica) compatible con la ideología de los decisores ^{4/}. El resultado de este esfuerzo es el modelo normativo ^{5/}, que expresa las propuestas de la imagen en términos de las variables habituales del análisis económico y constituye la base para la identificación de los objetivos de corto y mediano plazo, así como para la definición de los restantes elementos y actividades que habrán de caracterizar al proceso.

Por otra parte, el marco teórico escogido permite realizar el análisis de la situación actual de la entidad y formalizar un modelo real o analítico que será utilizado para la realización de los análisis de diagnóstico y de pronóstico. En lo esencial, los análisis de diagnóstico buscan identificar los desvíos que presenta el modelo real en relación a la situación óptima formalizada en el modelo normativo y, fundamentalmente a detectar las causas de tales desvíos. Se sobreentiende que dichos desvíos tienen un carácter relativo desde que están referidos a un óptimo condicionado por la ideología de los decisores y no a un óptimo de validez universal o absoluto. Y ello

^{3/} Al respecto Jorge Graciarena afirma: "... un estilo es la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema social en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". Y más adelante agrega: "... un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, núm. 1 (Santiago de Chile, 1976).

^{4/} Véase Ronald L. Meek, Economía e ideología. O desenvolvimento do pensamento econômico, Río de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

^{5/} Véase Jorge Ahumada, "Notas para una teoría general de la planificación", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. IV, núm. 4-5 (Caracas, marzo de 1966).

/también habrá

también habrá de incidir en la identificación de las causas de los desvíos, las cuales estarán determinadas a base del contenido explicativo del marco teórico escogido. De tal forma, el diagnóstico constituye un instrumento que permite analizar la factibilidad del modelo normativo, pudiendo incluso, conducir a su ajuste o reformulación.

Desde que estos análisis constituyen una actividad necesaria para respaldar la efectividad de cada una de las acciones de planificación, el diagnóstico no es un elemento estático y totalizante que se elabora globalmente al comienzo del proceso, sino que configura una actividad permanente que se desarrolla y va completando a todo lo largo del horizonte de planificación.

Con esta base se define la estrategia que constituirá el hilo conductor del proceso que busca llegar a la situación deseada en un determinado horizonte de planificación. La estrategia es el resultado de un análisis de carácter integral y permanente, que permite establecer las acciones fundamentales que deberán ser introducidas durante el período de planificación según una secuencia temporal predeterminada, en un marco de viabilidad política y factibilidad técnica, para que de esta manera se configure una trayectoria que conduzca al cumplimiento de los objetivos establecidos ^{6/}.

Como antes se indicó, en aquellos casos en que la situación requiera de transformaciones estructurales, parece mucho más adecuado sustentar el proceso en una estrategia general antes que en un plan-libro de carácter integral, desde que éste difícilmente podrá prever de antemano el impacto de tales transformaciones en su totalidad y definir correctamente las diversas acciones posteriores, máxime si

^{6/} Véase una amplia discusión del concepto de estrategia en: Sergio Boisier, Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional, Madrid: Ed. Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.

se tiene en cuenta que la dinámica del proceso habrá de ir generando cambios importantes a todo lo largo del horizonte de planificación. La estrategia establece un marco básico flexible para la definición de la secuencia de medidas de política económica, así como también para la elaboración de los proyectos de inversión de carácter estratégico.

Las acciones que caracterizan a la estrategia contemplan dos tipos de problemas, uno de ellos de carácter eminentemente cuantitativo y el otro de tipo cualitativo: el primero, se refiere a las proporciones en que se distribuirán los recursos disponibles entre los diversos elementos del sistema y el segundo, al contenido del conjunto de actividades estratégicas (tipo de tecnología a emplear, características de la educación a impartir, etc.). Este último aspecto, deberá definirse a base de la concepción contenida en la imagen acerca del tipo de sociedad que se aspira llegar a realizar mediante la aplicación del plan.

Complementariamente, las diversas acciones de un plan - sean de carácter global, sectorial o regional - deben ser sometidas a ciertas pruebas que aseguren su coherencia interna. Tal es el caso del conjunto de análisis que se realizan con el propósito de prever la trayectoria que deberán ir asumiendo durante el horizonte de planificación las principales variables consideradas para lograr que se cumplan los objetivos. Estas pruebas se refieren tanto a las variables objetivo como a las variables instrumentales, considerando su comportamiento en términos globales, sectoriales y regionales.

Estos análisis habitualmente se realizan con el auxilio de las técnicas disponibles de planificación, cuyo uso permite simplificar el tratamiento de problemas muy complejos, en los que puede llegar a intervenir un número muy elevado de variables. En la práctica, las pruebas de coherencia se van realizando a lo largo del proceso, toda vez que se desea evaluar el impacto de cada nueva acción relevante en el comportamiento del sistema.

/La planificación

La planificación va configurándose como proceso real en la medida en que se van aplicando los instrumentos de política económica escogidos para dirigir y orientar la actividad económica según la estrategia adoptada, de forma que se configuren las trayectorias previstas y se cumplan los objetivos.

Finalmente, el control, evaluación y revisión permanente y continuo del proceso establece la necesaria retroalimentación del mismo y va permitiendo el reajuste de objetivos y estrategias en la medida en que ello sea necesario.

De acuerdo a las consideraciones realizadas precedentemente, se podrían sintetizar los elementos y actividades que caracterizan a un proceso de planificación, así como a las interrelaciones entre ellos en un esquema como el que muestra el Gráfico 3. Obviamente, este esquema tiene un estricto carácter metodológico y se presenta con el exclusivo propósito de situar en un marco formal lógico, la discusión de un conjunto de problemas que se plantean a lo largo del proceso de planificación toda vez que se intenta incorporar al mismo la dimensión espacial en forma explícita y deliberada. En las páginas siguientes nos interesa discutir brevemente tales problemas en el marco de:

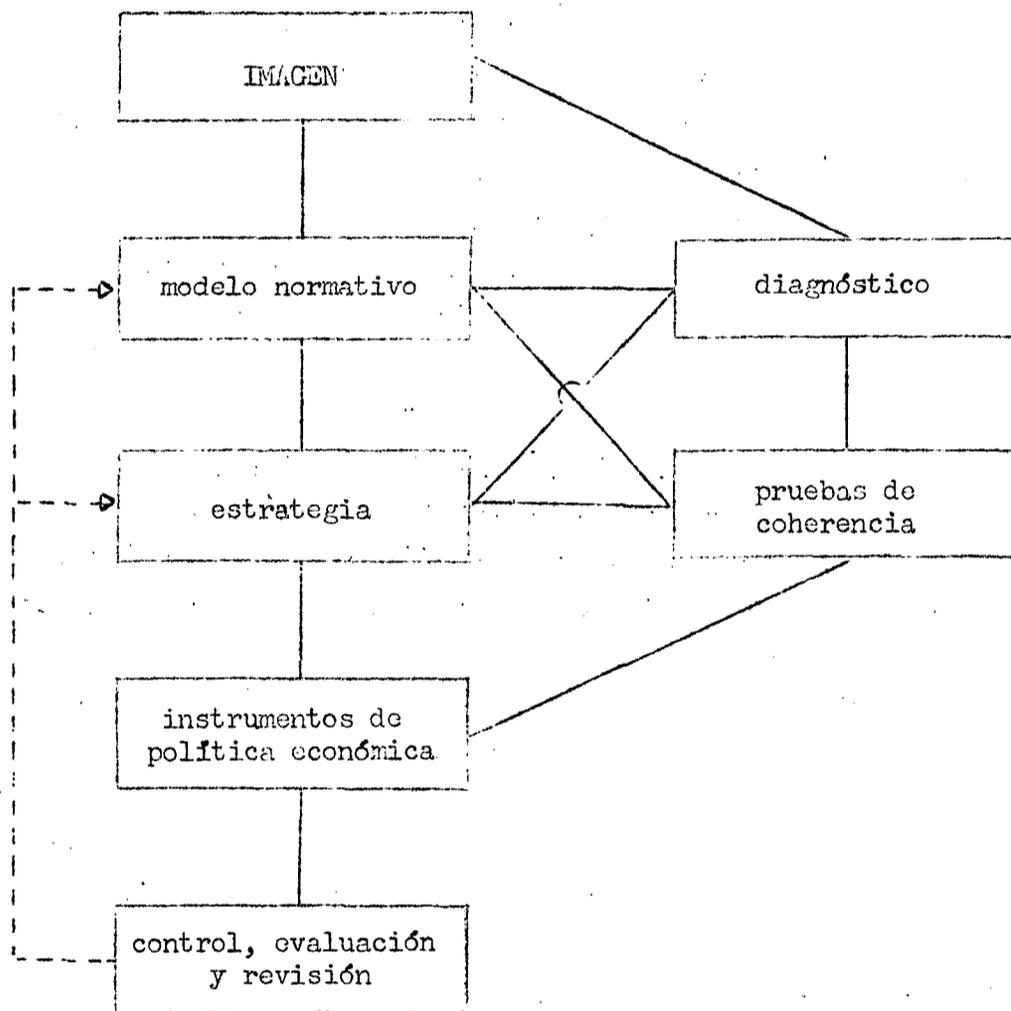
- i) elaboración del diagnóstico;
- ii) determinación de los objetivos;
- iii) definición de la estrategia;
- iv) identificación de la trayectoria de las principales variables, y
- v) elección de instrumentos de política económica.

/Gráfico 3

Gráfico 3

PROCESO DE PLANIFICACION

Elementos y actividades



/B. El diagnóstico

B. El diagnóstico para la planificación regional

Los diagnósticos que se han venido elaborando en el marco de las tareas de preparación de los planes de desarrollo en los países latinoamericanos, por lo general se centraron en el análisis de los aspectos globales y sectoriales y tendieron a omitir el análisis de los aspectos espaciales; sin embargo, estos aspectos constituyen la base imprescindible para la incorporación del enfoque regional al proceso de planificación y, por consiguiente, resulta necesario integrarlos sistemáticamente al diagnóstico para que sea posible:

a) Identificar - con el apoyo de una teoría explicativa del funcionamiento del sistema económico en términos espaciales - las condiciones y los factores que han conducido a la conformación de la estructura interregional existente, habida cuenta de que será sobre estas condiciones y factores que será necesario hacer incidir las acciones que deberán desencadenar los instrumentos de política económica para lograr los objetivos propuestos;

b) Identificar los obstáculos y las potencialidades que presenta el sistema socioeconómico-territorial a través de la actual configuración del espacio y evaluar hasta dónde dichos obstáculos y potencialidades pueden incidir en el proceso de desarrollo nacional y regional planificado.

Los resultados de los estudios de un diagnóstico de este tipo constituirán los fundamentos para plantear la incorporación de los aspectos espaciales en forma explícita al proceso de planificación. Para cumplir con los propósitos precedentemente indicados el diagnóstico deberá contener información sistematizada y el análisis correspondiente, sobre los siguientes aspectos fundamentales:

- i) el territorio natural (morfología, geología, naturaleza de los suelos, recursos naturales);
- ii) ocupación y equipamiento del territorio (infraestructura, ocupación y utilización del suelo, red nacional urbana);

/iii) distribución territorial

- iii) distribución territorial de los recursos humanos (según cantidad y calidad);
- iv) distribución territorial y características de la estructura productiva;
- v) organización y estructura administrativa del territorio;
- vi) y finalmente, como síntesis, estructura y funcionamiento espacial del sistema económico.

Para llevar a cabo los estudios de diagnóstico para la planificación regional, se cuenta con el aporte de numerosos métodos e instrumentos de análisis que permiten realizar la sistematización, la presentación, la interpretación y la evaluación de la información; estos métodos e instrumentos forman parte del caudal específico de conocimientos del campo que se ha dado en denominar "análisis regional"⁷. Al respecto debe señalarse, por una parte, los importantes avances que se han producido en materia de desagregación regional de algunos de los esquemas de mayor utilización de la contabilidad económica; tal es el caso, por ejemplo, de las cuentas del producto y del ingreso⁸, de los registros de insumo-producto⁹ y de los balances

^{7/} Véase una exhaustiva presentación de los métodos del análisis regional en Walter Isard, et al., Métodos de análisis regional. Una introducción a la ciencia regional, Barcelona: Ediciones Ariel, 1971,, y en Avron Bendavid, Regional Economic Analysis for Practitioners, Nueva York: Praeger Publishers, 1974.

^{8/} Una excelente presentación del tema se encontrará en el trabajo de Richard Stone, "La Contabilité Sociale de l'Echelon Régional; une Vue d'Ensemble" incluido en Walter Isard y John H. Cumberland, Planification Economique Régionale. Techniques d'Analyse, París, OCEC, 1961. Véase también Walter Isard, et al., op. cit., Cap. 4.

^{9/} Una presentación general del tema se encontrará en Walter Isard et al., op. cit., Cap. 8. Un ejemplo de la utilización de los esquemas interregionales de insumo-producto en un país latinoamericano puede consultarse en Alberto Fracchia, et al., Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina, Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1962, tomo I.

de pagos. Por otra parte, deben tenerse en cuenta, aquellos métodos de análisis, que se han elaborado a partir de algunas teorías del crecimiento regional que buscan aproximarse a una explicación del funcionamiento del sistema en su expresión espacial; en este marco podrían señalarse los métodos derivados de la teoría de la base económica de exportación, de los modelos gravitatorios y de la teoría del desarrollo regional polarizado ^{10/}.

Muchos de estos aportes al campo del análisis regional, constituyen elaboraciones excesivamente sofisticadas, a veces de muy difícil aplicación a países con insuficiencia estadística crónica como es el caso de la mayoría de los países subdesarrollados. Sin embargo, otros han establecido significativas contribuciones a las tareas que el análisis y la planificación regional deben enfrentar en nuestros países; tal es el caso, por ejemplo, de las teorías centro-periferia aplicadas a los problemas regionales, de las teorías sobre la transmisión interregional del crecimiento y de la teoría del desarrollo regional polarizado, que ya ha dado lugar a importantes estudios y

^{10/} Los orígenes de esta teoría se encuentran en algunos trabajos publicados por François Perroux durante la década del cincuenta, particularmente en su trabajo "Note Sur la Notion de 'Pole de Croissance'", Economie Appliquée, núm. 1-2 (París, enero-junio de 1955). (Una versión en español de este trabajo se ha publicado en los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. II, núm. 3-4, Caracas, junio-julio de 1963.) Una excelente sistematización de la teoría derivada de los planteamientos de Perroux en su versión ortodoxa puede consultarse en Jean Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana, año III, núm. 9, Caracas, enero-marzo de 1963. Una amplia revisión sobre el estado actual de la teoría del desarrollo regional polarizado y un análisis de sus vinculaciones con otros aportes de la teoría económica espacial puede consultarse en: Tormod Hermansen, "Development Poles and Development Centres in National and Regional Development. Elements of a Theoretical Framework", incluido en Antoni R. Kuklinski (Ed.) Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, La Haya: Mouton, 1972.

aplicaciones en América Latina ^{11/}. Como ya se ha señalado, a nuestro juicio; resulta de particular importancia señalar que cuando se vinculan los elementos fundamentales de los marcos conceptuales de estas teorías con la específica modalidad que asumen en un país subdesarrollado las relaciones de dominación-dependencia que ligan a las regiones centrales con las regiones de la periferia, es posible aproximarse a una explicación más completa sobre el funcionamiento del sistema socioeconómico en su expresión espacial y, a partir de allí, plantear algunas respuestas en términos de estrategias o de planes de desarrollo regional.

C. La determinación de los objetivos

La explícita incorporación del tratamiento de los aspectos espaciales a la planificación nacional implica necesariamente un análisis de compatibilidad entre los objetivos globales, sectoriales y regionales, lo cual conduce a una tarea más compleja y de más difícil solución que la que se realiza cuando se determinan los objetivos globales.

El análisis de numerosos planes globales de desarrollo muestra que la mayor parte de ellos se han centrado en ciertos objetivos generales, tales como el aumento del ritmo de crecimiento del producto, el mejoramiento de las condiciones de empleo, el equilibrio de la balanza de pagos, la obtención de una distribución más equitativa del ingreso entre los individuos ^{12/}, etc. Por otra parte, cuando se observan los objetivos que habitualmente se han propuesto cuando el problema ha sido enfocado desde el ámbito regional se puede comprobar que los más frecuentados han sido objetivos tales

^{11/} Véase en particular Sergio Boisier, La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina, mimeo., Santiago de Chile: ILPES, 1976.

^{12/} Véase, por ejemplo, Jan Tinbergen, op. cit.

como la eliminación o la atenuación de los denominados "desequilibrios" regionales, la incorporación de regiones periféricas al espacio económico, el mejoramiento de las condiciones de vida en las regiones menos desarrolladas, etc. ^{13/}

Estos dos grupos de objetivos generalmente presentan cierto grado de incompatibilidad entre sí, fundamentalmente si se los ubica en un horizonte de corto y mediano plazo. Es así, por ejemplo, que - en las condiciones que prevalecen en la mayoría de los países latino-americanos - el objetivo de lograr un determinado incremento en el ritmo de crecimiento del producto parece tener una mayor factibilidad a corto y mediano plazo, cuando se asignan los recursos preferentemente en aquella parte (o partes del territorio) donde ya se han generado economías de aglomeración, en torno a las cuales se han estructurado centros y regiones dinámicas; si consecuentemente, se adopta la decisión de incrementar la acumulación de capital productivo en estos centros y regiones, necesariamente se acentuarán las disparidades regionales existentes.

Por el contrario, cuando el objetivo principal consiste en buscar una significativa atenuación de las disparidades regionales, las acciones de planificación tienden a lograr una importante asignación de recursos en ciertos centros de las regiones menos desarrolladas con el propósito de generar allí economías de aglomeración, de forma de inducir la localización de nuevas actividades y promover el desarrollo de las fuerzas productivas en dichas regiones ^{14/}; sin

^{13/} Véase Walter Stöhr, op. cit.

^{14/} Un buen ejemplo de una opción de este tipo se encuentra en la estrategia de desarrollo regional que se ha definido para la Guayana Venezolana, mediante la que se ha canalizado un importante volumen de recursos para configurar el centro de desarrollo de Santo Tomé de Guayana.

/embargo, los

embargo, los recursos que se asignan en esta forma generalmente tienen un prolongado período de maduración, y por consiguiente, su contribución a la elevación del ritmo de crecimiento sólo será significativo en el largo plazo ^{15/}.

La determinación de los objetivos de un proceso de planificación nacional con desagregación regional, en esencia, constituye una decisión de carácter político. Esta decisión - de acuerdo a las condiciones prevalecientes en cada situación concreta - se inclinará por una u otra de las alternativas extremas que se han esbozado, o bien por alguna alternativa intermedia que busque conciliar, hasta donde ello sea posible, el más alto crecimiento de la economía compatible con una cierta atenuación de las disparidades regionales que permita mejorar las condiciones de vida de la población afectada en mayor grado por dichas disparidades.

Como ya se ha señalado, el horizonte de planificación aparece como un elemento fundamental en esta discusión ^{16/} de la misma forma que lo será para el diseño de la estrategia y para la determinación

^{15/} Numerosos autores han planteado y debatido este problema de compatibilidad entre objetivos, lo cual ha originado la conocida oposición entre "equidad" y "eficiencia". Véase por ejemplo, José Luis Coraggio, Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones, Buenos Aires: CEUR, 1969, pp. 1-2. Esta oposición constituye la base de la discusión emprendida en torno a los denominados "modelo de desarrollo vertical-costero" versus "modelo de desarrollo horizontal", a partir de la propuesta realizada por Carlos Matus Romo en su trabajo: "El desarrollo interior de América Latina: ¿Tesis fantástica o interrogante fundamental?"; ello aparece en forma particularmente clara en la réplica de Pedro Vusković al mencionado documento: "El desarrollo interior de América Latina: algunas dudas". Los trabajos de Matus y Vusković están incluidos en el libro Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, op. cit.

^{16/} Véase S. Chakravarty y R. S. Eckaus, "Elementos de elección en la planificación intertemporal", incluido en P. N. Rosenstein-Rodan (Ed.), Capital Formation and Economic Development, Londres: George Allen and Unwin, 1964.

de la trayectoria que deberán seguir las variables estratégicas. De lo expuesto precedentemente, resulta claro que ciertos objetivos que resultan incompatibles - e incluso antagónicos - en el mediano plazo, pueden ser totalmente coherentes en el largo plazo.

D. El diseño de la estrategia: sus principales opciones

La estrategia de planificación regional implica, en definitiva, un conjunto de proposiciones destinadas a incidir en el funcionamiento del sistema en su expresión espacial diseñadas en función del modelo de desarrollo económico y social implícito en la imagen; ese conjunto de proposiciones define las acciones estratégicas que buscan lograr el cumplimiento de los objetivos en un determinado horizonte de planificación.

Una estrategia de planificación que incorpora explícitamente los aspectos espaciales, difiere necesariamente de lo que habitualmente han sido las estrategias de carácter global de los planes que se han elaborado en América Latina; en este caso, cada actividad estratégica tiene predeterminada tanto su ubicación sectorial como su localización regional. La localización en el territorio de las diversas actividades, independientemente de cual sea su naturaleza, habrá de incidir en la alteración de las interdependencias existentes entre las diversas regiones del ámbito nacional y contribuir a conformar los flujos necesarios para que se logre el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La estrategia de planificación regional en última instancia está condicionada por la posición que la imagen futura defina en relación a las ya señaladas alternativas que se plantean en torno a los problemas de crecimiento versus desarrollo regional y "equidad" versus "eficiencia". De hecho, tal definición encuadra las opciones básicas de la estrategia y permite establecer los lineamientos generales de las respectivas acciones estratégicas. Desde un punto de vista estrictamente metodológico, podrían esbozarse tres tipos de

/opciones básicas

opciones básicas alternativas, a partir de las que se podría considerar cada problema concreto de planificación. Tales opciones serían las siguientes:

a) La opción de alta concentración espacial

En primer lugar, podría señalarse que si los objetivos establecidos postulan la obtención de un incremento de la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto y si, por otra parte, se trata de alcanzar dicho ritmo en un determinado horizonte de mediano plazo, en la mayor parte de los casos la estrategia de planificación buscará mantener las tendencias del proceso interregional de acumulación de capital con el propósito de reforzar y dotar de la máxima eficiencia a aquellos puntos donde ya existen economías de aglomeración.

En la medida en que los recursos disponibles - en particular el capital y la fuerza de trabajo calificada - sean escasos, se buscará obtener la más alta contribución de los mismos, razón por la cual aparecerán como poco recomendables las inversiones de maduración lenta, como es el caso de aquellas que se efectúan en infraestructura económica y social con la finalidad de generar economías de aglomeración en regiones periféricas. Este razonamiento generalmente implica la mantención y el fortalecimiento del proceso de concentración espacial; por consiguiente, es posible afirmar que - en última instancia - una estrategia con esta orientación general conduce a la acentuación de las disparidades regionales.

b) La opción de alta desconcentración espacial

Si por el contrario, los objetivos han sido concebidos para lograr una atenuación generalizada de las disparidades regionales y, consecuentemente, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población localizada en las regiones periféricas, la estrategia se diseñará previendo una configuración espacial distinta a la existente. En este caso, seguramente será necesario crear nuevos centros de acumulación de capital y establecer la infraestructura necesaria para

/que se

que se organicen en forma adecuada los diversos flujos generados por las nuevas relaciones inter e intrarregionales.

A mediano plazo, una estrategia de este tipo, que tiende a sustraer recursos de las áreas caracterizadas por una alta productividad y asignarlos a inversiones de maduración lenta, puede conducir a una disminución de la tasa global de crecimiento de la economía. Sin embargo, si se considera esta opción enmarcada en una perspectiva de largo plazo, se puede observar que al mismo tiempo que se establecen las bases para atenuar las disparidades regionales, se realiza el equipamiento del territorio nacional para enfrentar en mejores condiciones el proceso de desarrollo económico y social en el futuro.

c) La opción de desconcentración parcial

Un tercer planteo podría contemplar una solución intermedia entre las opciones precedentemente esbozadas y tendría básicamente los fundamentos siguientes:

a) la escasez de ciertos recursos, especialmente recursos financieros para formación de capital, no permiten implementar una estrategia que se proponga lograr el desarrollo de la totalidad de las partes del espacio nacional, sin sacrificar en forma sensible el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;

b) la existencia de importantes recursos, fundamentalmente recursos naturales, localizados en regiones económicamente periféricas y hasta entonces no incorporados al proceso productivo, aconsejan su aprovechamiento, habida cuenta del impacto positivo que pueden tener en el ritmo de crecimiento del país ^{17/}, y

^{17/} Este ha sido, por ejemplo, el fundamento que ha determinado la elección de la región de Guayana como un caso de planificación regional. Señala Alexander Ganz: "Si no hubieran existido factores apremiantes de contribución potencial al crecimiento económico de Venezuela y de la América Latina, esta región habría quedado olvidada y sin prestársele mayor atención". Y más adelante agrega: "El objetivo primario de la programación para la región de Guayana es su contribución potencial a la economía venezolana, mediante una diversificación industrial y una (Cont.)

/c) la existencia

c) la existencia de sectores cuantitativamente importantes de la población que se encuentran localizados en regiones periféricas, en condiciones de vida insostenibles, indican la necesidad de definir soluciones que permitan su incorporación al proceso de desarrollo participando en las tareas respectivas y beneficiándose de sus resultados ^{18/}.

A partir de estos elementos de juicio, se puede concebir una solución que aun cuando no busque modificar los aspectos esenciales de la configuración de la actual estructura espacial, puede tratar de lograr la incorporación y el desarrollo de algunas (o alguna) regiones menos desarrolladas de la periferia. Para ello, las grandes líneas de la estrategia se establecen con el propósito de captar ciertos recursos que normalmente se seguirían concentrando en los polos dominantes y canalizarlos hacia las regiones periféricas seleccionadas ^{19/}; mientras tanto, permanecerán al margen aquellas regiones que no han sido consideradas como prioritarias.

^{17/} (Cont.) expansión sustancial de las exportaciones". Alexander Ganz, "La planificación regional, clave de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina: el caso de Guayana una región 'frontera'", Revista de Economía Latinoamericana, año II, núm. 6, Caracas, abril-junio de 1962.

^{18/} Los problemas sociales han constituido el factor determinante de la elección del Nordeste del Brasil como una región de planificación; al respecto, véase, por ejemplo, Stefan H. Robock, Desarrollo económico regional. O Nordeste do Brasil, San Pablo: Editora Fundo de Cultura, 1963, pp. 120 y ss..

^{19/} J. G. M. Hilhorst, en sus comentarios a un documento de K. Porwit, expresa: "Estoy fuertemente convencido que, en general, la planificación regional del desarrollo bajo condiciones de escasez de mano de obra calificada y de capital tiene que tomar la forma de acción concentrada en una o dos regiones en un país por vez. Esta convicción deriva de la circunstancia de que la planificación regional del desarrollo se encuentra normalmente preocupada en problemas de reconversión o de movilización de recursos naturales. Ambas clases de problemas requieren considerables insumos de conocimiento relativamente nuevo, grandes gastos en términos de inversión fija en infraestructura y maquinaria y una gran cantidad de (costo-ahorro) coordinación de acción". "Bajo condiciones de escasez como las indicadas, esto implica que la decisión (Cont.)

E. La trayectoria de las variables

En todo proceso de planificación se presenta como una tarea fundamental la determinación de la trayectoria que deberán asumir las principales variables objetivo e instrumentales, para que se sumplan los objetivos elegidos. A su vez, la incorporación del enfoque espacial a la planificación adquiere mayor concreción cuando se identifica el comportamiento inter e intrarregional de cada una de esas variables. Esta previsión de la trayectoria de las variables hace posible ir definiendo con mayor precisión los instrumentos de política económica y elaborando en forma más ajustada los proyectos de inversión, que contribuirán a ir configurando la trayectoria prevista para lograr los objetivos elegidos. Estos análisis de coherencia deberán desarrollarse en forma interrelacionada con las desagregaciones sectoriales ^{20/}.

De la misma forma que la desagregación sectorial permite realizar correcciones y ajustes a las cuantificaciones globales preliminares de la trayectoria de las variables en el horizonte considerado la desagregación regional puede llevar a nuevas correcciones y ajustes. En esta forma se desarrolla un proceso de carácter iterativo, en el cual cada paso puede modificar los resultados de los otros pasos

19/ (Cont) de resolver los problemas de una o dos regiones es al mismo tiempo la decisión de considerar el problema de otras regiones de baja prioridad y posponer acciones de naturaleza básica", J. G. M. Hilhorst, The Techniques of Interregional Policy Formulation in Poland: a Comment on Dr. Porwit's Paper, p. 2.

20/ Véase ECAFE, op. cit., y Jan Tinbergen y Hendricus C. Bos, Modelos matemáticos del crecimiento económico, Madrid: Aguilar, 1966.

anteriores o paralelos; es así que - excepción hecha del caso en que sea posible disponer de un modelo completo que incluya y procese simultáneamente el total de las desagregaciones ^{21/} - será necesario realizar la compatibilización de los diferentes enfoques mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, en que se irán confrontando, corrigiendo y ajustando los resultados de los distintos modelos parciales, hasta poder llegar a tener cuadros coherentes de la trayectoria de las diversas variables consideradas para cada problema que vaya siendo abordado en el período de planificación. Estos cuadros de coherencia constituyen uno de los medios más eficaces para la verificación de la factibilidad técnica de las diversas acciones de planificación.

Teniendo en cuenta que lo habitual en la experiencia de planificación de los países latinoamericanos es que no se hayan realizado pruebas de coherencia en relación al comportamiento interregional de la trayectoria de las variables, necesaria para el cumplimiento de los objetivos escogidos, parece razonable detenerse en la consideración de los riesgos inherentes a este procedimiento. Este problema puede analizarse para un caso concreto: para ello puede suponerse, por ejemplo, que las acciones definidas en el contexto de una estrategia de planificación tienden a lograr la implantación de ciertas industrias claves para el proceso de crecimiento (v. gr.: siderurgia, petroquímica, automotriz, etc.). El monto complementario de recursos que será necesario asignar para lograr la efectiva instalación y el funcionamiento de estas industrias variará significativamente

^{21/} Véase, L. B. M. Mennes, Jan Tinbergen y J. Waardenburg, The Element of Space in Development Planning, Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1969; K. Porwit, "Regional Models and Economic Planning", Papers, Regional Science Association, vol. XVI, 1966; K. Porwit, "Theoretical and Methodological Questions in the Construction of Comprehensive Models for Regional Planning", Papers, Regional Science Association, vol. XXII, 1968; Sergio Boisier, Desagregación regional de planes nacionales. Un examen de la experiencia chilena y polaca, Santiago de Chile: ILPES, 1971, mimeografiado.

según cuál sea la localización escogida para cada una de ellas. Es así que si se decide localizar una industria de este tipo en alguna región de la periferia en la cual hasta ahora no se han implantado actividades productivas de importancia, se plantearán ciertos requerimientos en términos de insumos primarios que seguramente no surgirían si dicha industria se hubiese localizado en el centro dominante; ellos serán, por ejemplo:

a) Inversiones en infraestructura económica básica (energía, agua, transportes, etc.) que constituyen una de las condiciones fundamentales para la generación de las economías de aglomeración requeridas para el mejor funcionamiento de las industrias;

b) Inversiones en infraestructura social (vivienda, salud, educación, etc.) requerida por el incremento de población que se produce como consecuencia de la expansión de las nuevas industrias;

c) Inversiones complementarias en infraestructura urbana (pavimentación, alcantarillado, evacuación de residuos, transportes, etc.) necesarias para mantener el adecuado funcionamiento del centro urbano en crecimiento;

d) Fuerza de trabajo; como es probable que el centro escogido no disponga de la fuerza de trabajo demandada por el crecimiento de las nuevas actividades, en la cantidad y/o calidad requeridas, se deberá estimular las migraciones desde otros puntos del territorio hacia este centro y establecer programas de capacitación intensiva, cuya maduración sólo se producirá en el mediano y largo plazo.

Si no se consideran estos requerimientos adicionales de insumos primarios, que serán generados por la decisión de localizar nuevas industrias en regiones de la periferia, se tenderá a subvaluar el monto de los recursos cuya asignación en estas regiones resulta esencial para el cumplimiento de los objetivos elegidos. Como se infiere de las consideraciones anteriores, ello puede ser particularmente importante en lo relativo a los recursos financieros necesarios para formación de capital.

/Para determinar

Para determinar la trayectoria de las variables para el período de planificación escogido será conveniente utilizar modelos matemáticos con desagregación regional que aseguren la coherencia necesaria. Sin embargo, como la situación actual en materia de información estadística regional en los países latinoamericanos es muy pobre, en la mayor parte de los casos no resultará posible la utilización de modelos interregionales complejos. Ello no obstante, siempre será recomendable realizar algunas proyecciones utilizando marcos de coherencia más simples, tales como los que se basan en las cuentas sociales con desagregación regional o en balances interregionales de recursos.

F. El programa de política económica

La planificación adquiere concreción desde el punto de vista operativo con la definición de los instrumentos de política económica; es en relación a ellos que serán adoptadas las decisiones, que permitirán dar comienzo al proceso. De tal forma, puede señalarse que los instrumentos de política económica constituyen los elementos fundamentales para que efectivamente pueda iniciarse el proceso de planificación, desde que es sobre ellos que recaerán las decisiones finales adoptadas en el plano político. Dichos instrumentos, estructurados como un conjunto coherente conforman un programa de política económica (ex-ante o ex-post) el cual incide para que las variables cumplan con la trayectoria prevista y de que, consecuentemente, al cabo del período de planificación se hayan logrado los objetivos escogidos.

En todo caso debe tenerse en cuenta que - especialmente en el caso de países subdesarrollados, donde la planificación puede implicar un conjunto de cambios estructurales que afectan profundamente las actividades sociales, económicas y políticas de la nación - el programa de política económica no aparece en su totalidad en el momento de iniciarse el proceso, sino que se va configurando como tal a lo largo del mismo. Es así, que los diversos instrumentos de

/política económica,

política económica, y especialmente aquellos que responden a acciones estratégicas, se insertarán en distintos momentos de una secuencia temporal, según lo vaya aconsejando la estrategia a la luz de la evaluación y revisión continua del proceso.

El análisis de la experiencia latinoamericana en materia de planificación permite comprobar que los correspondientes programas de política económica - ubicados en la concepción ya analizada - también carecieron de un enfoque espacial explícito. Sin embargo, si se tiene el propósito de lograr ciertos objetivos a nivel regional, resulta necesario diseñar el programa de política económica con la finalidad de orientar a las diversas actividades de manera de lograr que se cumpla la trayectoria prevista de las principales variables en términos globales, sectoriales y regionales.

Un programa de política económica con estas características concebido para ser aplicado en una economía de mercado, básicamente comprenderá dos grandes grupos de medidas. Por una parte, aquel que se refiere a la directa asignación de los recursos financieros realizada por los diferentes organismos del sector público en forma coherente con los lineamientos definidos en los pasos previos. De acuerdo a la orientación general de la estrategia escogida podríamos considerar dos casos extremos:

a) Si la orientación general de la estrategia preconiza la mantención de la tendencia a la concentración de actividades en el centro dominante, el sector público deberá asignar sus recursos allí, con el propósito de evitar que se produzcan deseconomías de aglomeración en virtud de la excesiva concentración y, al mismo tiempo, asegurar el mejor funcionamiento del conglomerado constituido en torno a dicho centro. Complementariamente, será necesario asignar recursos en el resto del territorio con el propósito de dotar de la mayor eficiencia al sistema en su conjunto, de manera que los diversos flujos (de bienes, financieros, de personas, de comunicaciones) se organicen en forma funcional al modelo establecido;

/b) Si por

b) Si por el contrario, la orientación general de la estrategia radica en la implementación de un sistema espacial pluripolar, será necesario asignar recursos financieros con la finalidad de generar economías de aglomeración en los nuevos centros de crecimiento y establecer una configuración espacial que permita que los flujos se canalicen en forma funcional a esta nueva estructura 22/.

El segundo grupo de medidas que deben incluirse en los programas de política económica para los procesos de planificación a desarrollarse en economías de mercado, está constituido por el cuerpo de instrumentos destinados a orientar a los agentes del sector privado a asignar recursos financieros en aquellas localizaciones del territorio que fueron escogidas de acuerdo a la estrategia de planificación. Estos instrumentos tienden a estimular o a desestimular a los empresarios privados de forma que realicen sus inversiones en la localización y el tipo de actividad deseadas 23/.

22/ Un ejemplo de asignación directa de recursos para el logro de ciertos objetivos en materia regional se puede encontrar en el caso del desarrollo de Guayana venezolana; allí, el Estado venezolano a través de la CVG, asignó directamente importantes recursos con el propósito de promover el surgimiento de un nuevo polo de desarrollo en una región periférica prácticamente despoblada.

23/ Se puede ilustrar este tipo de medidas con el ejemplo de la política de estímulos a la iniciativa privada por medio de incentivos fiscales y financieros concedidos, principalmente en virtud de las disposiciones de los Artículos 34 y 18, a empresas agrícolas e industriales localizadas en el área del Nordeste del Brasil. En el marco de esta estrategia, la SUDENE aprobó hasta el 30 de junio de 1969, la cantidad de 721 proyectos industriales los cuales generaron 129 598 empleos directos, para 26.7 millones de habitantes de la región. SUDENE, dez anos, Recife: 1969. El resultado de este tipo de estrategia desarrollada por la SUDENE no puede considerarse como favorable: la modestia de las cifras precedentes, relativas a la industrialización de la región son un síntoma claro de ello. En contraposición, puede señalarse que la participación de la industria paulista en la producción industrial de Brasil que se ubicaba en el 48.1 por ciento en 1949, creció a 54.5 por ciento en 1959 (año de creación de la SUDENE) y a 61.2 por ciento en 1964; es decir, el proceso de concentración industrial ha tendido a acentuarse sin que las políticas parciales, como las aplicadas para el Nordeste, hayan incidido en la modificación de dicha tendencia.

/Al respecto,

Al respecto, es necesario tener en cuenta que el empresario privado ha mostrado resistencia a invertir en regiones de la periferia. La razón fundamental de ello debe encontrarse en que la rentabilidad del capital ha sido allí más baja que en los centros dominantes, a lo que debe sumarse la circunstancia de que toda nueva inversión en estas localizaciones implica un mayor riesgo. Por consiguiente, si se desea alterar este comportamiento, los instrumentos de política económica deberán tender a crear condiciones alternativas favorables - en términos de rentabilidad - en las regiones seleccionadas de la periferia. Si ello no ocurre así y los instrumentos escogidos de la política económica (fiscales, crediticios, salariales, de transportes, etc.) no crean condiciones realmente atractivas para el inversor privado, este tenderá a deshechar tales estímulos y seguirá orientándose hacia los centros dominantes, donde tienen fundadas expectativas de obtener una mayor rentabilidad.

III. LA ESTRATEGIA DE PLANIFICACION REGIONAL

Habiendo sido analizados ya los lineamientos generales de las alternativas básicas de una estrategia de planificación regional, interesa ahora considerar con mayor detención algunos aspectos que se plantean cuando se abordan las tareas específicas de elaboración de una estrategia, en el supuesto de que ella se estructurará con el propósito de conducir un proceso de reorganización del espacio que atenúe la concentración espacial y permita una más amplia distribución geográfica y funcional de los frutos del progreso técnico.

A. Consideraciones en torno a los conceptos de espacio, territorio y región

Para poder analizar con mayor precisión los diversos aspectos relativos a una estrategia para la organización del espacio, interesa discutir y tratar de aclarar el contenido de algunos conceptos de uso generalizado en los estudios y actividades que se han llevado a cabo en el campo del desarrollo y la planificación regional, tal como es el caso de los que se refieren a espacio, territorio y región.

Para situar este análisis parece adecuado, en primer lugar, clasificar a las distintas entidades a planificar según su escala relativa; desde este punto de vista cada escala expresa la extensión de la entidad considerada en términos funcionales, institucionales o administrativos. Se tendría así entidades a escala nacional, regional, estadual, provincial, local, etc. ^{1/}. Cada una de las diversas entidades así definidas puede ser objeto de planificación, habida cuenta de las salvedades y limitaciones que se han discutido en el primer capítulo, donde se ha afirmado que, independiente de la magnitud de cada entidad subnacional considerada, la planificación regional debe

^{1/} Véase Walter Isard y Thomas Reiner, "Planification économique regionale et nationale. Techniques analytiques d'application", incluido en Walter Isard y John H. Cumberland, Planification économique regionale. Techniques d'analyse, op. cit.

ser concebida a escala nacional. Por otro lado, en el ámbito del proceso social concebido en su sentido más amplio parece conveniente distinguir ciertos fenómenos o subprocesos que lo conforman. Esta distinción, que se establece con el propósito de facilitar el análisis y la presentación del problema y que tiene un exclusivo carácter metodológico, permitiría considerar separadamente entre otros, los fenómenos sociales (en sentido restringido), políticos, económicos y geográficos (o territoriales). Cada uno de estos fenómenos adquiere identidad específica en función del tipo de variables que lo caracterizan y, en términos de planificación, a través del carácter del problema concreto considerado así como de la naturaleza de los objetivos establecidos.

En función de esta distinción podríamos hablar de ciertos subprocesos funcionales (sociales, políticos, económicos) que se desarrollarían en el espacio concreto tridimensional (el "espacio banal" de Ferroux) o espacio geográfico; de tal manera, podríamos hablar por una parte de los espacios funcionales social, político y económico y, por otra parte, del espacio geográfico ^{2/}. La superposición de estos espacios funcionales en el espacio geográfico o territorio da lugar al concepto síntesis de espacio ^{3/} en su sentido amplio, vale decir,

^{2/} Véase Tormod Hermansen, "Development Poles and Development Centres in National and Regional Development", op. cit., y Fernando Travieso, Ciudad, región y subdesarrollo, Caracas: Fondo Editorial Común, 1972.

^{3/} Durante los últimos años los estudios en torno al concepto de espacio se han incrementado en forma notable a través de numerosas aproximaciones de carácter teórico; esto ha dado origen a múltiples investigaciones y a una amplia discusión. Estos aportes en torno al concepto de espacio se han originado en campos tan diversos como la filosofía, la geografía, la economía, la sociología, la ecología, etc., y han contribuido a aclarar (y muchas veces también a oscurecer) el significado y los alcances de un concepto que aún es objeto de controversia. Entre las contribuciones más recientes no pueden dejar de mencionarse aquellas que se vinculan a la escuela francesa que se inspira en los escritos de Henri Lefebvre y que se han traducido en numerosos estudios que, en lo fundamental, han sido recogidos en la revista Espaces et Sociétés. Por otra parte, una visión más amplia y (cont..)

/y esto

y esto es de singular importancia desde el punto de vista de la planificación, el espacio surge como resultado de la superposición de subprocesos sociales, políticos, económicos, etc., en el ámbito del espacio geográfico. Es a este concepto, en última instancia, al que se hace referencia cuando se propone una estrategia de planificación regional para lograr una determinada organización del espacio. De esta manera, el espacio concebido como concepto síntesis constituye el objeto y el resultado principal de la planificación regional, en su marco de referencia más amplio y comprensivo.

Un determinado sistema socio-económico, caracterizado con sus específicas relaciones sociales de producción delimita las modalidades de la interacción entre los fenómenos sociales, políticos, económicos, etc., en su marco territorial. Esta interacción se caracteriza por la incidencia activa de cada uno de estos subprocesos sobre los otros: es así, por ejemplo, que el subproceso económico modifica al territorio, dotándolo de cierto equipamiento y, a su vez, el territorio incide en la conformación de aquél. Esta interacción activa va produciendo una determinada configuración espacial, que está definida por una peculiar conformación de los subprocesos sociales, políticos, económicos, etc., en el territorio. La configuración espacial que emerge como resultado de esta interacción a lo largo del proceso histórico de toda nación constituye un elemento de fuerte rigidez adicional para todo proceso de cambio.

En este contexto, una región constituye un subsistema del ámbito nacional, ubicado en un área continua del espacio geográfico; en este

3/ (Cont.) comprensiva del concepto de espacio tiene desde hace algún tiempo un uso generalizado en la literatura sobre el tema; por ejemplo, Celso Furtado ya en un artículo de 1969, consideraba al espacio como "un concepto que considera los procesos económicos y su ambiente físico como dos aspectos de un solo conjunto", Celso Furtado, "Discontinuidades entre países: hacia una teoría de las estructuras espaciales", op. cit., p. 42.

ámbito se desarrollan los subprocesos funcionales ya mencionados. Vale decir que superando el significado de su delimitación territorial, la región constituye una entidad compleja y multidimensional ^{4/}.

Desde el punto de vista de la planificación, las regiones, como se verá más adelante, son entidades delimitadas con algún propósito concreto, tal como por ejemplo, facilitar la realización de determinados tipos de análisis o dar mayor operatividad y mejorar las posibilidades de manejo de las acciones del plan ^{5/}.

Finalmente, el territorio o espacio geográfico constituye el contexto o soporte físico en que se desarrollan los subprocesos mencionados y está conformado por el territorio natural, con el conjunto de peculiaridades que le son propias (dotación de recursos naturales, morfología, clima, etc. etc.) más las modificaciones y el equipamiento que han resultado a lo largo del proceso histórico. Por consiguiente, la planificación territorial, (también llamada planificación física) constituye una específica y limitada - aun cuando muy importante - forma de encarar la planificación del sistema o subsistema considerado; así entendida, se puede afirmar que la planificación incorpora explícitamente el enfoque territorial cuando define las acciones del plan considerando su incidencia sobre los diversos elementos que caracterizan al territorio con el propósito de alterar su ponderación relativa.

Sin embargo, el enfoque espacial implica una concepción más amplia desde que las acciones se definen no sólo por su contenido territorial sino también social, política, económica, etc. Las consideraciones

^{4/} Véase Jos G. M. Hilhorst, Regional Planning. A System Approach, Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.

^{5/} Véase Sergio Boisier, Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de la planificación regional, op. cit., y Walter Stohr, El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, op. cit.

precedentes llevan a una conclusión fundamental: la efectiva modificación de una determinada configuración espacial, sólo es concebible cuando resulta de acciones interrelacionadas que incidan simultáneamente sobre los subprocesos sociales, políticos, económicos, etc., en el marco de un determinado ámbito territorial. La mera modificación del territorio y de su equipamiento no asegura una transformación significativa del espacio.

B. La incorporación de la dimensión espacial a la estrategia

A partir de las consideraciones precedentes se puede encarar el problema relativo a la manera de incorporar en forma explícita la dimensión espacial a la estrategia de planificación. Con tal propósito conviene revisar las principales proposiciones teóricas y empíricas que se han formulado al respecto. En lo esencial, dichas proposiciones se resumen en dos enfoques alternativos ^{6/}, que aún cuando se apoyan en procedimientos diferentes sobre la forma de incorporar los aspectos espaciales a la planificación, resultan en algunos casos perfectamente compatibles entre sí y, por consiguiente, pueden llegar a ser utilizados simultáneamente.

6/ Eduardo Neira Alva ha resumido los criterios básicos alternativos de la manera siguiente: "Una corriente de pensamiento propone la división previa del espacio en regiones bajo criterios económicos y/o geográficos estáticos. Otros piensan que es más adecuado definir centros de desarrollo cuya vocación, estructura productiva y capacidad de gerencia pueden maximizar las posibilidades dadas por una particular estructura de los recursos y mercados existentes. En este caso las regiones, como tales, se definirían por el alcance de las relaciones económicas que pueden generar dichos centros y estarían, por lo tanto, sujetas a un continuo proceso de mutaciones y adaptaciones recíprocas. Parece claro que en este caso se trata de enfoques diferentes, pues mientras que el primero estaría buscando una unidad de análisis, el segundo estaría fundamentalmente preocupado por la acción política", Eduardo Neira Alva, La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: 1969. Véase también Walter Stöhr, op. cit., pp. 45 y ss.

En lo esencial, estas proposiciones se pueden presentar en la siguiente forma:

a) La primera de ellas propone considerar al espacio como un sistema, cuyos principales elementos - si se los considera desde el punto de vista de la planificación regional - serán las diversas actividades productivas (elementos del espacio económico) y los centros urbanos, áreas rurales e infraestructura para transportes y comunicaciones (elementos del espacio geográfico) en que aquellas se localizan y desarrollan. Se sobreentiende que estos elementos, diferenciados y jerarquizados, deberán estar fuertemente interrelacionados.

En este contexto, las acciones del plan deberán tender a modificar este sistema en forma consistente con los objetivos perseguidos, a través de la creación de nuevos elementos o bien, de la alteración de la ponderación relativa de los elementos existentes, mediante la implantación en ellos de nuevas actividades y/o de la expansión de las actividades existentes. De esta manera se piensa que será posible generar un conjunto de subsistemas espaciales articulados en función de la gravitación en el tiempo de las actividades impulsadas por las acciones de planificación; de hecho, estos subsistemas conformarían regiones-plan resultantes.

b) La segunda forma propone que el esquema básico para definir las acciones de planificación debe ser establecido previamente mediante la elección de un determinado número de subsistemas espaciales subnacionales, delimitados en función de su base territorial, que constituirían las regiones-plan. Las acciones sobre estas entidades estarían destinadas a lograr la configuración espacial necesaria para el cumplimiento de los objetivos.

Esta concepción - que ha inspirado buena parte de las "políticas de regionalización" actualmente en boga en muchos países latinoamericanos -, en la medida en que implica una cierta desagregación de la base territorial, constituye una primera tentativa de incorporar el enfoque territorial a la planificación. Sin embargo, en la medida en que no implique un tratamiento explícito de la dimensión espacial, la

/regionalización

regionalización sólo puede llegar a significar una aproximación limitada y parcial; en efecto, toda vez que la planificación de cada una de las regiones delimitadas sea abordada solamente con un tratamiento global y sectorial, sin definir concretamente la localización de cada actividad en relación a los elementos del espacio geográfico, los resultados del proceso pueden llevar a acentuar aún más la estructura espacial interna preexistente en dichas regiones. En consecuencia, desde el punto de vista espacial los resultados obtenidos serán totalmente insatisfactorios.

Cuando se adopta la alternativa de la regionalización en el marco de la planificación regional a escala nacional, las acciones de planificación deben ser concebidas con el propósito de enfocar dos escalas igualmente importantes: la nacional y la regional. Estos niveles están definidos por el ámbito espacial de los problemas atacados; se distinguirá entonces, los problemas regionales de gravitación nacional por una parte y, por otra, los problemas regionales de gravitación regional. Los primeros son aquéllos que se vinculan con las interdependencias que se establecen entre las diversas regiones del contexto nacional y determinan los flujos interregionales; los segundos, se relacionan con las interdependencias que se manifiestan en el interior de una región y originan flujos de carácter intraregional. Ello conduce a atribuir funciones específicas y diferenciadas a las acciones que caracterizan a cada uno de estos niveles. A las acciones de escala nacional les correspondería la función de modificar los ritmos de los procesos interregionales de acumulación de capital y de desarrollo de las fuerzas productivas, en tanto que las de tipo intraregional estarían destinadas a alterar los ritmos de estos procesos a nivel de los distintos elementos de cada subsistema regional considerado. Según este enfoque, las acciones de carácter intraregional se apoyarían en una concepción similar a aquella que corresponde al primero de los criterios antes presentados.

/A partir

A partir de estas consideraciones se podría plantear la discusión acerca de la conveniencia o inconveniencia de la regionalización. En todo caso, resulta claro que es posible incorporar el enfoque espacial a la planificación sin que para ello sea necesario realizar una previa delimitación de regiones, máxime si se tiene en cuenta que la regionalización no asegura per-se la incorporación del enfoque espacial. Sin embargo, no parece conveniente adoptar una posición rígida al respecto sino que antes bien la solución estará aconsejada en cada caso concreto por la situación específica que presenta la entidad a planificar.

Podría sostenerse que el primero de los criterios antes considerados presenta mayor flexibilidad que aquél que preconiza la necesidad de la regionalización previa, desde que permite realizar un continuo reajuste espacial de acuerdo a los requerimientos del proceso de planificación. Ello puede ser importante, si se tiene en cuenta que no siempre es posible lograr una división regional que sea adecuada para el logro de todo tipo de objetivo. Además, al irse modificando o ajustando los objetivos a lo largo del horizonte de planificación, una regionalización rígida puede transformarse en un obstáculo para el cumplimiento de las acciones previstas, de igual forma a como actualmente ciertas divisiones administrativas preexistentes suelen presentarse como obstáculos a la planificación regional.

Ello no obstante, el procedimiento de actuar sobre los elementos del espacio presenta dificultades, a veces insuperables, en la etapa de la ejecución desde el punto de vista de la administración y coordinación de las diferentes acciones de planificación. Sin embargo, este procedimiento puede ser recomendable para el caso de los países de pequeña dimensión territorial donde esta característica determina cierta facilidad para enfrentar los problemas de administración y coordinación de las acciones destinadas a incidir sobre los elementos del espacio; por otra parte, en muchos de estos países una estrategia basada en una división en regiones determina subsistemas excesivamente pequeños que prácticamente poco aportan en términos de mayor

/operatividad al

operatividad al proceso de incorporación de la dimensión espacial a la planificación.

Frente a estas dificultades, el procedimiento de la regionalización previa ofrece algunas ventajas que pueden constituir un argumento decisivo en favor de su utilización como instrumento de planificación. En general, puede observarse que las regiones resultan un medio adecuado para encarar la definición de las acciones de planificación y para la ejecución de las mismas, especialmente en el caso de situaciones como las que se presentan en los países latinoamericanos, donde el sistema de planificación todavía no ha logrado el grado de unificación, coordinación y racionalidad requerida para llevar a cabo las tareas pertinentes. En particular, debe destacarse, por una parte, que las regiones constituyen unidades adecuadas para las tareas de recopilación, sistematización y análisis de la información; por otra parte, es importante tener en cuenta que establecen un marco operativo para la coordinación y compatibilización de las acciones que corresponden a los diversos organismos que intervienen en el proceso de planificación regional ^{7/}.

C. Los principales campos de acción de la estrategia

Recapitulando en torno a las consideraciones anteriores, se podría afirmar que - independientemente de cuál sea la opción estratégica escogida - las acciones de planificación regional tendrán que definirse en función de la incidencia que se preve que ellas deberían tener simultáneamente y en forma interrelacionada sobre los elementos

^{7/} Véase una discusión más amplia de este tema en Walter Stöhr, "La definición de regiones con relación al desarrollo nacional y regional en América Latina", incluido en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, México: Siglo XXI Editores, 1976.

del espacio económico y del espacio geográfico, tanto a escala de la nación en su conjunto como de cada región en particular ^{8/}.

A tales efectos, el espacio económico podrá considerarse como conformado por un conjunto de sectores y/o actividades productivas y, a su vez, el espacio geográfico como un conjunto de regiones y/o centros urbanos, áreas rurales e infraestructura para actividades de transportes y comunicaciones. En definitiva entonces, las grandes líneas de la estrategia implican una definición en torno a la ponderación relativa y el contenido que deberán tener los diversos sectores o actividades productivas considerando su distribución entre los elementos del espacio geográfico. La modificación de la ponderación relativa de este conjunto de elementos, de acuerdo al modelo de organización del espacio que se propone, se realizará a través de la alteración de los procesos inter e intraregionales de acumulación de capital y de desarrollo de las fuerzas productivas.

El análisis del ámbito territorial específico en que se desarrollan los elementos que configuran el espacio económico muestra ciertas diferencias de importancia: en tanto las actividades que configuran la estructura industrial se localizan fundamentalmente en los centros urbanos, las actividades agrícolas se extienden a lo largo y a lo ancho de las áreas rurales. Por su parte, las diversas actividades del sector servicios se ubican, con diferente jerarquía, en todos los elementos que caracterizan al territorio nacional, comenzando por las áreas metropolitanas donde alcanzan su expresión superior hasta llegar a las áreas rurales donde adquieren sus dimensiones

^{8/} Aun cuando a lo largo de estas consideraciones sólo se mencionan los elementos de los espacios económico y geográfico, en la medida en que se hace referencia al concepto espacio en su acepción amplia, tal como antes fue definido, debe entenderse que la estrategia de planificación regional surge como resultado de un análisis en que se han considerado los restantes espacios funcionales y que, por consiguiente, en las acciones definidas se contempla la incidencia en ellos, en el marco de la concreta situación institucional de la entidad que es objeto de planificación

/inferiores pasando

inferiores pasando por todos los niveles intermedios de la red urbana nacional así como también por los de la infraestructura para transportes y comunicaciones; por consiguiente, las actividades terciarias⁹ pueden considerarse como de gravitación predominantemente urbana o rural desde que tenderán hacia una u otra localización según el tipo de elementos de que se trate (Ver Gráfico 4).

Así definidos, los campos de acción de la estrategia en términos de elementos de los espacios económico y geográfico, se plantea la necesidad de disponer de un marco teórico, de alcance descriptivo, explicativo y normativo⁹, que interrelacione estos elementos y permita articular las respectivas acciones de planificación. A este tema dedicaremos el resto de este capítulo.

D. El marco teórico de la estrategia¹⁰

1. La teoría del desarrollo regional polarizado como posible marco teórico

Cuando las tareas de planificación son abordadas con el propósito de enfrentarse a problemas que se presentan con intensidad variable en diversas partes del espacio geográfico - como son los que ocasiona el proceso de concentración espacial - se advierte la necesidad de disponer de un marco teórico que sirva de fundamento para incorporar la dimensión espacial al plan. En lo esencial, dicho marco teórico debe referirse en forma funcional y dinámica a las vinculaciones :

⁹/ Véase Tormod Hermansen, "Development Poles and Development Centres in National and Regional Development. Elements of a Theoretical Framework", op. cit.

¹⁰/ Este punto reproduce, con algunas modificaciones, la parte final de nuestro artículo "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina", op. cit.

Gráfico 4

CAMPOS DE ACCION DE LA PLANIFICACION REGIONAL

ELEMENTOS	Espacio Económico Espacio Geográfico	ACTIVIDADES		
		Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
		1, 2 n	1, 2 n	1, 2 n
Centros Urbanos				
Areas Rurales				
Infraestructura para Transportes y Comunicaciones				

/existentes entre

existentes entre los diversos elementos del sistema espacial y, en particular, a los elementos de los espacios geográfico y económico. En otras palabras, debe establecer, con alcance explicativo y normativo, el carácter de las interdependencias de los elementos de la estructura territorial y los de la estructura productiva.

La situación actual de los conocimientos teóricos, así como el contenido y los resultados logrados en las experiencias más recientes en materia de planificación regional, conducen a afirmar que el conjunto de postulados que se han articulado en torno a la teoría del desarrollo regional polarizado configura el marco más adecuado de que se dispone actualmente para cumplir ese cometido. De tal forma, las estrategias de planificación concebidas con ese fundamento teórico - que en adelante denominaremos estrategias de desarrollo regional polarizado - aparecen como un medio para incorporar a la planificación el tratamiento de los aspectos espaciales, particularmente para el caso de aquellas economías en las que el sector industrial tiene un papel preponderante o tiende a adquirirlo. De esa manera, si se cumplen ciertas condiciones que se considerarán más adelante, un sistema de regiones polarizadas puede constituir una base aceptable para sustentar y articular las acciones de planificación, y lograr la estructura espacial que postula la imagen-objetivo ^{11/}.

Al hacer esta afirmación, conviene hacer notar que la teoría del desarrollo regional polarizado, en su estado actual, no se circunscribe a las proposiciones originalmente presentadas y sustentadas por François Perroux. A ellas se han ido incorporando diversos aspectos de teoría económica espacial, desde elementos de los aportes iniciales

^{11/} Un panorama del estado actual de la teoría del desarrollo regional polarizado puede encontrarse en trabajos de diversos autores incluidos en Antoni Kuklinski, Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, París-La Haya: Mouton, 1972, y Antoni Kuklinski y Ricardo Petrella, Growth Poles and Regional Policy, París-La Haya: Mouton, 1972.

de Weber, en relación a los factores de aglomeración, de los análisis de Christaller y Lösch sobre la teoría del lugar central hasta los más recientes de Myrdal, Hirschmann, Friedmann y otros, sobre relaciones centro-periferia y transmisión interregional del crecimiento. Por otra parte, la teoría también ha sido objeto de continua revisión a base de las enseñanzas extraídas de diversas experiencias concretas de planificación regional efectuadas en diversos países del mundo ^{12/}. Todo ello ha dado a esta teoría un contenido mucho más amplio. Justamente uno de los principales méritos de las contribuciones de Perroux y de la escuela francesa es haber propuesto un marco básico en el que ha sido posible integrar otros aportes al estudio del funcionamiento espacial del sistema socioeconómico.

El fundamento básico para proponer una estrategia de desarrollo regional polarizado, como medio para incorporar el enfoque espacial a la planificación, se encuentra en la comprobación de que toda concepción de crecimiento en la que se asigne un papel clave al sector industrial implica necesariamente la concentración territorial de las actividades fundamentales de este sector ^{13/} y asimismo del sector

^{12/} Escapa a la finalidad de este artículo realizar una presentación de la teoría del desarrollo regional polarizado en su estado actual. Una revisión muy completa de este tema puede verse en Tormod Hermansen, "Development Poles and Development Centres in National and Regional Development. Elements of a Theoretical Framework", incluido en A. Kuklinski, op. cit., pp. 1-67.

^{13/} Este punto de vista no sólo es válido para las economías capitalistas - como se ha afirmado en algunas críticas a la teoría de la polarización -, sino también para las economías socialistas, aun cuando pueden ser diferentes los objetivos que la concentración espacial persigue en uno y otro caso. Véase a este propósito, A. Probst, Problemas de la distribución de la industria socialista, Moscú: Editorial Progreso, sin fecha, p. 109, el cual, a propósito de la distribución territorial de la industria en una economía socialista, sostiene: "El emplazamiento conjunto de algunas empresas (incluso muchas) en un punto geográfico (centro), en territorio limitado y próximas unas a otras, ofrece mayores ventajas económicas que la distribución en forma descentralizada de las empresas aisladas y territorialmente alejadas unas de (Cont..)

/servicios. En

servicios. En un proceso de planificación del desarrollo encuadrado en estos términos, las acciones correspondientes tendrán que incidir sobre las actividades localizadas en los diversos centros urbanos para articularlos según una estructura en que aparezcan adecuadamente jerarquizados, de acuerdo a criterios que conduzcan a un aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles y a un aumento persistente de la productividad y de los beneficios sociales. En este contexto se deberán ir configurando los centros y las regiones polarizadas.

Esta forma de encarar la planificación regional ha venido ganando cada día mayor aceptación. Como resultado de ello, los elementos esenciales de la teoría de la polarización están siendo aplicados, en forma experimental, en procesos de planificación que se llevan a cabo tanto en economías de tipo capitalista como socialista ^{14/}. Como es lógico, una estrategia de desarrollo regional polarizado presenta diferencias en su concepción específica, según cuáles sean el sistema socioeconómico y el grado de desarrollo imperantes en el país al que se aplica.

No obstante, puede observarse que, a medida que se ha extendido la utilización de esta teoría en las actividades de planificación, la

13/ (Cont..) otras". Por su parte, Hermansen, loc. cit., p. 20, refiriéndose a la concepción más amplia sobre la teoría de los polos, ha afirmado: "Todos estos conceptos, teorías e ideas tienen como común denominador, el hecho de referirse a los procesos de desarrollo a largo plazo y de preocuparse de la noción de aglomeración geográfica y desequilibrio industrial como fenómenos concomitantes del desarrollo económico". Esta afirmación contiene una hipótesis básica para el enfoque que aquí se propone.

14/ Sobre aplicación de la teoría del desarrollo regional polarizado en los países socialistas, véase Kosta Mihailović, Regional Development. Experiences and Prospects in Eastern Europe, París-La Haya: Mouton, 1972; Lázlo Koszegi, Growth Poles, Growth Centres and Development Policy in Hungary, mimeografiado, UNRISD/71/C71, Ginebra: julio de 1971; y Jerzy Regulski, "Development Poles Theory and its Application in Poland", incluido en A. Kuklinski, op. cit. pp. 207-219. Obsérvese, por otra parte, que los elementos esenciales de la teoría del desarrollo regional polarizado están incorporados en las estrategias espaciales de planificación soviética; véase al respecto, por ejemplo, A. Probst, op. cit.

controversia sobre su contenido, alcance y utilidad práctica ha cobrado gran impulso ^{15/}. Esta discusión, cuyo examen excede el propósito de este trabajo, que no ha puesto en tela de juicio la validez general de la teoría tanto en su faz descriptiva como explicativa - aspectos en los que aparece sustentada por las conclusiones que se han podido extraer del análisis histórico de numerosos casos concretos - está, sin embargo, contribuyendo a una profunda revisión y ajuste de sus alcances normativos y prescriptivos. Ello no obstante, la teoría del desarrollo regional polarizado parece continuar siendo la base más adecuada para concebir estrategias tendientes a la reorganización espacial de sistemas, sean éstos capitalistas o socialistas, en que el sector industrial desempeña una función predominante. Queda sobreentendido que el tipo de sistema socioeconómico constituye el contexto que en cada caso determinará ciertas particularidades de la estructura polarizada.

2. Finalidad de una estrategia de desarrollo regional polarizado

¿Qué se espera conseguir cuando se busca incorporar la dimensión espacial a la planificación a través de una estrategia de desarrollo regional polarizado?. Se podría responder al respecto, en una primera aproximación, que es posible concebir una estrategia de desarrollo regional polarizado con el propósito de hacer frente a los principales problemas regionales que se derivan del proceso de concentración espacial y lograr una mayor integración de las diversas partes del

^{15/} Véase por ejemplo, Niles M. Hansen, "Development Pole Theory in a Regional Context", Kyklos, vol. XX, fasc. 3 (1967), pp. 709-727; José Ramón Lasuén, "On Growth Poles", Urban Studies, vol. 6, núm. 2 Glasgow, junio de 1969, pp. 137-161; José Luis Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, vol. II, núm. 4, Santiago de Chile, marzo de 1972, reproducido en ILPES, Planificación regional y urbana en América Latina, México: Siglo XXI, 1974, pp. 39-58; Pascal Bye, "Crecimiento urbano- Decrecimiento regional y polos de desarrollo", Revista Administración y Desarrollo, núm. 15, Bogotá, 1975 y Alan Gilbert, "Anotaciones sobre la incidencia del desarrollo en la periferia de un centro de crecimiento", Revista de Planeación y Desarrollo, vol. VIII, núm. 2 (Bogotá, mayo-agosto de 1976).

espacio nacional en una configuración espacial donde los diversos subsistemas se articulen orgánicamente en el sistema nacional. Ello permitiría lograr los siguientes objetivos:

- a) Aumentar el rendimiento de los factores productivos más escasos en una economía subdesarrollada, así como los recursos financieros para formación de capital y la fuerza de trabajo calificada mediante su concentración en centros seleccionados. A largo plazo esto puede redundar en un aumento de la productividad global del sistema ^{16/}.
- b) Mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones de la periferia e incrementar su participación en las actividades regionales y nacionales. Para ello sería necesario concebir las acciones tendientes a configurar los subsistemas regionales con el deliberado propósito de establecer las condiciones adecuadas de acceso a mercados de trabajo, y de bienes y servicios para la población localizada en la región, así como contribuir a mejorar la distribución geográfica del ingreso.
- c) Controlar el crecimiento de las áreas metropolitanas, procurando que una parte significativa de la población que alimenta las corrientes

16/ Kuklinski, Los polos y los centros de crecimiento en la política y la planificación a escala regional. Notas para un debate, UNRISD/69/C.6, señala al respecto: "... la concentración de las inversiones en sectores bien elegidos, dentro de complejos de tamaño y de estructura óptimos, permite realizar economías externas, economías de escala y efectos multiplicadores que reducen al mínimo los insumos de capital requeridos para el logro de los objetivos finales". Por su parte, Probst, op. cit. p. 109, afirma: "La agrupación de varias empresas en un punto geográfico o centro, es decir, la peculiar centralización territorial de la distribución de la industria, permite elevar la productividad del trabajo social y reducir las inversiones básicas".

migratorias desde la periferia hacia la metrópoli sea absorbida por los nuevos subsistemas regionales ^{17/}.

d) Incorporar al proceso productivo nacional recursos inexplorados localizados en las regiones de la periferia, lo cual puede traducirse a mediano y largo plazo en una condición para diversificar la estructura productiva e incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto.

e) Conseguir una ocupación más racional del espacio geográfico que permita al mismo tiempo establecer las mejores condiciones en relación al medio ambiente y reducir, gradual y sistemáticamente, ciertos problemas de deterioro y contaminación.

f) Sustraer recursos destinados a la absorción de deseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones y canalizarlos hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Ello sólo puede plantearse proponiéndose este objetivo en forma simultánea con el control de la expansión metropolitana.

En este contexto, una estrategia de desarrollo regional polarizado concebida como parte de la estrategia nacional de desarrollo puede contribuir a articular en forma compatible con la imagen-objetivo planteada, en un horizonte de mediano y largo plazo, las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro nacional con diversas regiones de la periferia. Para ello es necesario, sin embargo, que los respectivos instrumentos de política económica incidan de manera efectiva sobre las causas que determinan los movimientos interregionales de recursos financieros para la formación de capital y de la

^{17/} En todo caso, reducir la intensidad de los flujos migratorios desde las regiones de la periferia hacia el centro sólo puede lograrse dentro de ciertos límites, ya que este fenómeno tiene causas múltiples y de muy complejo carácter. Asimismo, la posibilidad de desconcentrar actividades económicas presenta algunas dificultades que restringen significativamente sus perspectivas a corto y mediano plazo. Véase un análisis de estos problemas para el caso chileno Andrzej Wróbel, El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración. Perspectivas para la década 1970-1980, Santiago de Chile: CIDU, 1972.

fuerza de trabajo, puesto que ellos determinan la concentración espacial del proceso de acumulación y, a su vez, consolidan la posición de los centros dominantes en cada territorio nacional. Esto reafirma la necesidad de disponer de medidas de política económica a escala nacional que incidan en forma coherente en el logro de los objetivos globales, sectoriales y regionales propuestos.

Como se ha señalado, un programa así concebido no tiene antecedentes hasta ahora en los países latinoamericanos ^{18/}. Como las principales experiencias de planificación regional en estos países han sido concebidas en forma independiente del proceso general de planificación no se pueden asimilar a estrategias integradas de desarrollo regional polarizado del tipo de las que aquí se preconizan. Por ello es importante destacar que de la evaluación de esas experiencias es difícil extraer conclusiones que tiendan a cuestionar la validez de las estrategias de polarización como base de la planificación regional a escala nacional, como muchas veces se ha pretendido hacer.

3. Disponibilidad de recursos y desarrollo regional polarizado

La situación imperante en los países latinoamericanos indica que una estrategia de desarrollo regional basada en la creación de regiones polarizadas, como medio para la reorganización espacial a escala nacional deberá adecuarse a las restricciones que impone la escasez de recursos financieros para formación de capital y de fuerza

^{18/} Véase una presentación sistemática de las principales experiencias de planificación regional en América Latina, Walter Stöhr, op. cit., y Eduardo Neira Alva, "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", ILPES, Planificación regional y urbana en América Latina. op. cit., pp. 239-254. También resulta de interés considerar las estrategias de desarrollo regional polarizado propuestas para Chile, Bolivia y el Perú, que Sergio Boisier describe en su trabajo Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina, UNRISD, 1971.

de trabajo calificada. En la mayoría de los casos esto se traducirá en una reducción del ámbito espacial de las acciones y en una prolongación del horizonte temporal necesario para alcanzar los objetivos.

La escasez de recursos para formación de capital, que es una de las restricciones esenciales para el desarrollo de los países latinoamericanos, tiene aún mayor peso para las diversas regiones de la periferia de cada país, puesto que, como ya se ha analizado, una parte muy importante de los excedentes generados por ellas son captados por los centros externos y por el centro nacional.

La perspectiva es análoga en lo que se refiere a la fuerza de trabajo - sobre todo a la de más alta calificación -, pues la dotación del centro es siempre mayor y las regiones de la periferia difícilmente pueden establecer condiciones adecuadas para su retención. De tal forma, buena parte de la fuerza de trabajo de la periferia tiende persistentemente a abastecer el mercado laboral del centro, siendo ello de gran importancia, - favorable para el centro y desfavorable para los subsistemas periféricos - en particular en lo que se refiere a los recursos de mayor calificación.

Para tener una idea acerca de la magnitud de los recursos que se requieren para llevar a cabo una estrategia del tipo que aquí se postula es necesario, ante todo, definir los diversos elementos que caracterizan una región polarizada ^{19/}. En segundo término, habría que considerar la necesidad de recursos que implica cada uno de tales elementos.

En una aproximación de carácter general, una región polarizada comprende necesariamente: a) el polo de desarrollo, configurado por el conjunto de actividades productivas concentradas espacialmente que

^{19/} Se utiliza aquí el concepto región polarizada de acuerdo con la definición de Hermansen, loc. cit., p. 29: "Un área heterogénea continua localizada en el espacio geográfico, cuyas diferentes partes son interdependientes a través de mutuas relaciones de complementariedad e interacción en torno a un centro de gravedad regional".

/desencadenan los

desencadenan los fenómenos de polarización ^{20/}; b) el espacio geográfico integrado funcionalmente en torno al polo de desarrollo, compuesto a su vez, por el área rural, el correspondiente sistema de centros y la infraestructura para transportes y comunicaciones.

Aunque estos elementos que conforman conjuntamente la región polarizada deben concebirse actuando en forma interdependiente y conformando un subsistema dentro del espacio geográfico nacional, se ha tendido a considerarlos en forma separada. Así, mientras se ha insistido mucho en la importancia del primer elemento - es decir, en la configuración del polo de desarrollo y en el análisis de las actividades polarizantes - se ha prestado poca atención a los problemas relativos a su área de influencia. El aspecto más descuidado en las estrategias de este tipo ha sido el que tiene relación con el área rural y con las medidas que es necesario definir y aplicar para que los efectos de polarización se extiendan más allá del centro de crecimiento e involucren a las actividades del sector primario que allí se localizan ^{21/}. El hecho de que se haya comprobado que en algunos casos estudiados el impacto favorable de un polo de crecimiento se extendió espontáneamente hacia una amplia área de influencia del centro respectivo, no permite llegar a la conclusión de que necesariamente toda vez que se implante un polo de desarrollo en el contexto de una región subdesarrollada, aquellos impactos se vayan a repetir mecánicamente ^{22/}.

^{20/} Véase J. Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana, año III, núm. 9, Caracas, enero-marzo de 1963, pp. 175-229, y Ph. Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", Revue Economique núm. 6, París, noviembre de 1975, pp. 944-973.

^{21/} Las experiencias de planificación regional llevadas a cabo en el Nordeste del Brasil y en la Guayana Venezolana constituyen claros ejemplos de esta afirmación.

^{22/} Alan Gilbert en un reciente estudio para el caso de Medellín y su área de influencia llegó a comprobar que la difusión de indicadores de desarrollo tiene limitaciones espaciales. Al respecto, expresa lo siguiente: "La conclusión más importante sería que el centro de crecimiento no induce automáticamente el desarrollo rural de la región y por lo tanto no puede operar efectivamente sin que (Cont.)

/Aunque parezca

Aunque parezca obvio, conviene destacar que el resultado de una estrategia de polarización está condicionada por la efectiva ejecución de todos y cada uno de sus elementos y que sólo de esta forma sería posible asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Por consiguiente, cuando se analiza la viabilidad de una estrategia en función de la disponibilidad de recursos será necesario tener en cuenta los requerimientos planteados por cada uno de los elementos incluidos en ella.

Partiendo de las consideraciones precedentes, interesa hacer un análisis sumario que lleve a formarse una idea de la magnitud de los recursos que requiere la ejecución de una estrategia de desarrollo regional polarizado y, al mismo tiempo, evaluar la incidencia que este problema pueda tener en el contenido de la estrategia.

En primer lugar debe establecerse que la creación de un centro de crecimiento y de su correspondiente región polarizada implica la asignación de un importante monto de recursos financieros para la formación de capital en la infraestructura requerida para contribuir a generar o aumentar las economías de aglomeración en el o los centros seleccionados y, consecuentemente, incrementar la capacidad de absorción de inversiones de actividades productivas en la región polarizada, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

En las economías del tipo de las predominantes en la América Latina las inversiones en infraestructura deben considerarse como una condición necesaria aunque no suficiente para que el sector privado tienda a realizar inversiones productivas en regiones de la periferia. Por otra parte, al considerar la ubicación de la infraestructura en el proceso productivo se concluirá que sólo excepcionalmente el empresario privado asumirá su realización. En consecuencia, tanto su financiación como su ejecución deberán quedar bajo la responsabilidad del sector público.

22/ (Cont.) que se realicen esfuerzos directamente encaminados a mejorar las condiciones agrícolas y sociales", Alan Gilbert, "Anotaciones sobre la incidencia del desarrollo de la periferia de un centro de crecimiento", op. cit., p. 203.

/En segundo

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que la teoría del desarrollo regional polarizado postula como uno de sus elementos esenciales la localización de un conjunto de actividades productivas en el centro de crecimiento. Corresponde a estas actividades - fundamentalmente de carácter industrial - desencadenar el conjunto de "efectos de polarización" ^{23/} que habrán de promover el crecimiento de la región en su conjunto. La formación de capital en actividades de carácter industrial implica la transferencia de recursos desde otras regiones - principalmente desde la región central - hacia los centros de crecimiento escogidos. Para ello las acciones desencadenadas por los instrumentos de política económica buscarán modificar la dirección tradicional de las corrientes interregionales de recursos financieros. De tal forma, la creación de un centro de crecimiento requiere en lo esencial, por una parte, seleccionar el tipo de industrias que allí deben localizarse, y por otra, establecer el tipo de instrumentos de política económica necesarios a fin de lograr la transferencia de recursos para el financiamiento de las inversiones correspondientes a las actividades seleccionadas ^{24/}.

Debe establecerse que, en virtud de los elevados costos que ello tiene, en general no es aconsejable ni viable propiciar la relocalización de industrias. Por consiguiente, los polos que se establezcan en las regiones de la periferia deberán constituirse fundamentalmente a base de la implantación de industrias nuevas, lo que sólo será posible dentro de un proceso de desarrollo cuyo dinamismo así lo permita. Por consiguiente, un proceso de reorganización espacial es difícilmente concebible en una situación de estancamiento.

^{23/} Véase Jean Paelinck, loc. cit., y Louis E. Davin, Economie regionale et croissance, Paris: Genin, 1964.

^{24/} Sergio Boisier, "Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado", Revista EURE, vol. II, núm. 5, Santiago de Chile, julio de 1972, pp. 35-61, expone una proposición para elaboración de estrategias de desarrollo regional polarizado adecuada a los países latinoamericanos que constituye un valioso punto de apoyo para el análisis de este tema.

En tercer lugar, además de la selección y el establecimiento de las actividades polarizantes, debe abordarse el desarrollo de las actividades localizadas en el área de gravitación funcional del centro de crecimiento, aspecto que resulta de fundamental importancia en la medida en que no se desea tan sólo crear un enclave industrial en el espacio geográfico. Ello plantea la necesidad de desarrollar al mismo tiempo el conjunto de actividades localizadas en el área rural y en los diversos centros urbanos de la región, concebidas en forma interrelacionada; de esta manera la región polarizada en su totalidad constituiría un subsistema integrado.

Con tal propósito, por una parte será necesario impulsar deliberadamente actividades que deberán promoverse en el área rural para producir insumos industriales y abastecimientos agropecuarios, considerando su destino regional, nacional y externo y, por otra, establecer la estructura de apoyo, tanto rural como urbana, necesaria para el desarrollo de las actividades productivas del medio rural ^{25/}. En este contexto aparece como tarea de significativa importancia la identificación de las actividades - fundamentalmente del sector terciario - que habrán de caracterizar al subsistema urbano regional en sus diversos niveles jerárquicos, de forma de proveer el encuadramiento requerido por la población y las actividades productivas de la región ^{26/}.

En definitiva, todo ello muestra que la realización de todos los elementos inherentes a una estrategia de desarrollo regional polarizado implica la necesidad de transferir un importante volumen de recursos financieros para formación de capital desde otras regiones, pues en una primera etapa los recursos generados en la propia región sólo cubrirán una mínima parte de las inversiones correspondientes.

^{25/} Véase Yehuda H. Landau, La planificación del sistema de soporte en el área rural, Rejovot, Israel: Centro de Estudios de Colonización, 1970.

^{26/} Véase Philippe Aydalot, loc. cit., así como Jean Hautreux y Michel Rochefort, La fonction régionale dans l'armature urbaine française, París: 1964.

Deberán arbitrarse, por último, los elementos necesarios para proveer a la región polarizada de la fuerza de trabajo, en la cantidad y calidad que requiera el desarrollo previsto en sus actividades. Para su cumplimiento deberá abordarse, sobre todo: a) el establecimiento de la infraestructura sociocultural requerida por la población que se radicará en la región ^{27/}, y b) la ampliación del mercado de trabajo regional.

Los elementos de infraestructura permiten que la región disponga en materia de vivienda, salud, educación, actividades sociales, culturales y de recreación, etc., de los elementos necesarios para asegurar condiciones generales de vida satisfactorias a la población allí localizada.

Por otra parte, la ampliación del mercado de trabajo que se produzca como consecuencia del establecimiento de las diversas actividades productivas características de una región polarizada podrá constituir la base apropiada para configurar una situación que permita lograr niveles adecuados de ocupación y contribuya a mejorar la distribución del ingreso, en el caso de que estos puntos constituyan objetivos de planificación ^{28/}. En esta situación, es razonable pensar que la región dispondrá de mejores condiciones para retener buena parte de su fuerza de trabajo, y al mismo tiempo promoverá corrientes migratorias hacia ella, pudiendo absorber adecuadamente estos nuevos contingentes demográficos.

Aunque resulta difícil detener las migraciones hacia la región central, una estrategia del tipo de la propuesta puede restar fuerza a estos movimientos y estimular corrientes migratorias hacia nuevos

^{27/} Véase L. H. Klaasen, L'équipement social dans la croissance économique régionale, París: OCDE, 1968.

^{28/} Como ya se ha señalado, debe tenerse en cuenta que si no se actúa deliberadamente en sentido contrario un incremento significativo de las inversiones en una determinada región - que produzca un efectivo proceso de crecimiento regional - puede dar lugar al mismo tiempo a un proceso de concentración de la propiedad y del ingreso y, en consecuencia, a un empeoramiento relativo de las condiciones de vida de vastos sectores de la población regional.

centros. Los ejemplos de Santo Tomé de Guayana, que en 1950 tenía una población de alrededor de 4.000 habitantes y en 1971 llegaba a los 143.240 habitantes ^{29/}, y de Brasilia, cuya construcción se inició en 1956 y en 1973 ya contaba con una población urbana de 753.247 habitantes, dan testimonio de la afirmación precedente. En todo caso cabe recordar que la realización de experiencias de este tipo han requerido una importante transferencia de recursos financieros desde otras regiones.

4. Hacia una estrategia espacial selectiva

Habida cuenta de los cuantiosos requerimientos en materia de recursos de capital y humanos que plantea la construcción de una región polarizada en la periferia ^{30/} y las restricciones que impone la escasez de recursos en la mayoría de los países latinoamericanos, debe concluirse que no será posible abordar las tareas de desarrollo regional con el propósito de cubrir todo el territorio nacional. Ello hace necesario adoptar una estrategia selectiva que, en definitiva, conduce a definir una secuencia que establece el orden en que cada región será afectada por un conjunto de decisiones tendientes a dinamizar su proceso de acumulación de capital.

La estrategia espacial selectiva obliga a definir una secuencia temporal en términos de desarrollo espacial, estableciendo un orden de prioridad en cuanto a las regiones que deberán ser incorporadas al proceso de planificación en una primera etapa, cuyo número estará determinado por la disponibilidad de recursos y por la urgencia y la gravedad de los problemas a enfrentar. Para la selección de las regiones hay que sentar algunos criterios que aseguren la elección más adecuada de acuerdo a los objetivos establecidos. El análisis de la experiencia de planificación regional permite observar que tales criterios suelen basarse en aspectos tales como:

^{29/} Corporación Venezolana de Guayana, Informe anual, Caracas, 1973.

^{30/} Las experiencias llevadas a cabo en Santo Tomé de Guayana (Venezuela) y en el Centro Industrial de Aratú (Salvador, Brasil), dan idea cabal de este problema.

/a) el mejoramiento

- a) El mejoramiento de las condiciones de vida en los lugares donde existe mayor concentración demográfica y niveles de vida más bajos;
- b) La incorporación al proceso productivo nacional de recursos inexplorados que, a mediano y largo plazo, pueden contribuir a elevar el ritmo de crecimiento de la economía nacional.

Como la adopción de un tipo de estrategia espacial selectiva implica la postergación de ciertas regiones, será necesario contemplar - en la medida de lo posible y complementariamente al desarrollo integral de las regiones seleccionadas - el equipamiento de algunos centros de la red nacional urbana de las regiones no prioritarias. De esta forma se podrá asegurar el "encuadramiento terciario" mínimo requerido por la población y las unidades productivas localizadas en las regiones que resulten postergadas en una estrategia de este tipo ^{31/}.

En resumen, la ejecución de una estrategia espacial selectiva requiere una importante asignación de recursos tendiente a lograr un incremento en la capacidad productiva prevista en los diversos sectores de actividad económica de cada región seleccionada. Ello implica que los instrumentos de política económica tratarán de movilizar los recursos necesarios hacia dichas regiones. Como es obvio, este aspecto tiene un alcance y un contenido sustancialmente distinto según que el proceso de planificación se desarrolle en una economía socialista o en una economía capitalista.

La elección y definición de los instrumentos de política económica destinado a la construcción de regiones polarizadas deberá considerar varios aspectos. En primer lugar, como ya se ha dicho, la movilización de dos tipos de factores: recursos financieros para formación de capital y fuerza de trabajo. En segundo lugar, que tal movilización de factores contemple al mismo tiempo el cumplimiento de objetivos globales, sectoriales y regionales. En tercer lugar, que tales factores sean asignados en función de una doble especificación de destino: tipo de actividad productiva y localización geográfica. Finalmente, en lo que se

^{31/} Véase L. H. Klaasen, op. cit.

/refiere a

refiere a los recursos financieros para la formación de capital, los instrumentos de la política económica deberán contemplar en las economías capitalistas la movilización de recursos provenientes de un doble origen: público y privado. Los aspectos que anteceden constituyen los datos y restricciones básicas para la definición de los instrumentos de política económica y presuponen una compleja tarea en materia de diseño, articulación y compatibilización de las acciones del proceso de planificación.

La incorporación en forma integrada de los aspectos espaciales a la planificación nacional, a partir de una estrategia de desarrollo regional polarizado, implica ciertas modificaciones en los sistemas de planificación que predominaron en los países latinoamericanos en los años sesenta, desde que ahora será necesario abordar e incorporar un conjunto de problemas nuevos que habrán de incidir significativamente en los diversos planos de actividad.

Al establecer que la incorporación de los aspectos mencionados conducirá a la reestructuración de los sistemas de planificación en modo alguno se prejuzga sobre la profundidad y efectividad del proceso de planificación resultante. A este respecto, queda sobreentendido que el contenido esencial y la viabilidad de un proceso de planificación están determinados por el contexto político en que dicho proceso se ubica. En todo caso, no se puede dejar de señalar que una estrategia del tipo esbozado, en la medida en que afecte intereses de grupos y centros dominantes puede suscitar una creciente oposición que incluso llegue a invalidar la viabilidad política del proceso ^{32/}.

^{32/} Recuérdese, como ejemplo, que el proyecto de reestructuración regional de Francia generó una oposición de tal importancia que, al ser rechazado en el famoso referéndum de 1969, determinó la caída del gobierno del General De Gaulle.

IV. LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

A. La planificación de una región aislada

Los problemas regionales que se presentan en los países de la América Latina han sido objeto en el pasado de variados tratamientos que han conducido a resultados diversos. Sin embargo, sólo excepcionalmente, y en fecha relativamente reciente, tales problemas han sido abordados con un enfoque integral de planificación. Inicialmente, la concepción más frecuentada fue aquella que condujo a la elaboración de programas de desarrollo para una región considerada en forma aislada de su contexto nacional. En estos casos, generalmente la solución adoptada no avanzó mucho más allá de la definición de algunos instrumentos de política económica de efectos parciales o, simplemente, de la asignación de recursos financieros para inversión en algunas obras de infraestructura en la región escogida.

Las primeras experiencias de este tipo fueron impulsadas por el entusiasmo despertado por los resultados de la planificación de la cuenca del río Tennessee, iniciada en 1933 bajo la conducción de la Tennessee Valley Authority (TVA). A partir de allí, un número muy elevado de programas de desarrollo de cuencas hidrográficas ha sido elaborado en la mayor parte de nuestros países ^{1/}.

Aun cuando algunos de estos programas dieron lugar a experiencias de cierto interés, la mayoría de ellos no superó la etapa de proyecto o - en el mejor de los casos - de la realización de ciertas obras de ingeniería. Tanto por su concepción general como por sus resultados concretos, estos programas no pueden ser considerados como verdaderos ejemplos de planificación regional.

^{1/} Véase Walter Stöhr, El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, op. cit., y Alberto Viladrich Morera, América Latina: la planificación hidráulica y los planificadores, Editorial Universitaria: Santiago de Chile, 1972.

En fecha más reciente, se han elaborado algunos programas inspirados en un enfoque más amplio que aquél que fundamentó la elaboración de programas para el desarrollo de cuencas hidrográficas; en estos casos, el punto de partida ha sido la existencia de algún problema concreto que se deseaba enfrentar, en cuyo caso generalmente el procedimiento seguido ha consistido en delimitar la región afectada por dicho problema, y a partir de allí, elaborar un plan de acción regional para hacer frente al problema en cuestión.

Este tipo de enfoque - en lo fundamental - encuentra su inspiración en los planes elaborados y ejecutados por la "Cassa per il Mezzogiorno" con el propósito de atenuar las disparidades que separan a la región meridional de Italia de la región norte de ese país. En este contexto, se ubican como los ejemplos más significativos los trabajos llevados a cabo por la Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para el Nordeste de Brasil y por la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) para la región sur-oriental de Venezuela ^{2/}. Aun cuando los resultados de estas experiencias no pueden considerarse como satisfactorios, tampoco es posible dejar de señalar que constituyen un campo fértil de enseñanzas para aquellos trabajos de planificación regional, que concebidos con un enfoque más amplio, han comenzado a desarrollarse en los últimos años.

^{2/} Sobre los casos mencionados puede consultarse: Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE dez anos, Recife: SUDENE, 1969; Antonio Cerqueira Antunes, La política de industrialización del Nordeste brasileño, mimeo., Santiago de Chile: ILPES, noviembre 1966; Caio K. Koch-Weser, La SUDENE doce años de planificación para el desarrollo en el Nordeste brasileño, Santiago de Chile: ILDIS, 1973; Alexander Ganz, "La planificación regional, clave de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina: el caso de Guayana, una región 'frontera'", Revista de Economía Latinoamericana, año II, núm. 6, Caracas, abril-junio de 1962; John Friedmann, "Desarrollo de la 'Guayana' venezolana en una perspectiva regional". Planificación, núm. 3, Santiago de Chile, junio 1966; Corporación Venezolana de Guayana, Informe Anual, Caracas: CVG, 1968; Fernando Travieso, op. cit., pp. 140 y ss. y Lloyd Rodwing, et al., Planning Urban Growth and Regional Development: The Experience of the Guayana Program of Venezuela, Massachusetts: The MIT Press, 1969.

/Esta manera

Esta manera de enfrentar los problemas regionales a través de la elaboración de planes para una región considerada en forma aislada del resto del espacio nacional, tuvo su apoyo teórico fundamentalmente en los postulados del dualismo estructural, por entonces muy en boga en los países latinoamericanos. En lo esencial, este enfoque parte del supuesto de que la puesta en marcha de un programa de industrialización para una región aislada asegura, por sí mismo, la iniciación de un proceso de desarrollo en ella y, consecuentemente, lleva a la superación de buena parte de los problemas regionales que la afectaban.

Un planteo de este tipo implica desconocer la existencia de un sistema espacial nacional y, por consiguiente, lleva a restar importancia a las interrelaciones existentes entre los distintos elementos del sistema; esto es, implica dejar de lado el hecho de que cambios en el desarrollo de una región inciden sobre el de las restantes y de la misma forma, el desarrollo de estas afecta el de la región considerada. Por consiguiente, este enfoque de planificación, desde que conduce a la definición de medidas parciales de política económica, constituye una respuesta de escasa eficacia para hacer frente a los grandes problemas regionales que se presentan en los países latinoamericanos.

B. La planificación regional a escala nacional

En el transcurso de las dos últimas décadas en la mayoría de los países latinoamericanos comenzó a cobrar fuerza la idea de que la planificación constituía el medio más eficaz para hacer frente a los problemas inherentes al subdesarrollo que los caracterizan, pues esos problemas tendían a hacerse sentir en forma más aguda como consecuencia del agotamiento del modelo primario-exportador.

Como resultado de ello, al promediar este período se crearon numerosos organismos de planificación y - en particular durante el último decenio - cobraron impulso las tareas encaminadas a la

/elaboración de

elaboración de planes nacionales de desarrollo ^{3/}. Un análisis de la orientación y el contenido de estos planes permite comprobar que fueron concebidos con el propósito de lograr el cumplimiento de objetivos de carácter global y sectorial, y generalmente dejaron de lado los problemas regionales. Aún en aquellos casos en que estos problemas merecieron alguna consideración el tratamiento de que fueron objeto sólo excepcionalmente se expresó en una estrategia de desarrollo regional debidamente compatibilizada con las estrategias global y sectorial.

Como los instrumentos de política económica de estos planes fueron concebidos en el ámbito nacional y con vistas a lograr el cumplimiento de objetivos globales y sectoriales y no tuvieron la finalidad de enfrentar problemas que se planteaban regionalmente, su aplicación - total o parcial ^{4/} - no introdujo modificaciones sustanciales en las tendencias predominantes de los flujos espaciales. De ahí que no lograran alterar significativamente la estructura espacial preexistente, aunque esta consecuencia no haya sido deseada ni prevista.

^{3/} Para una presentación y análisis del proceso de planificación en los países latinoamericanos, véase Comisión Económica para América Latina, "La planificación en América Latina", Boletín Económico de América Latina, vol. XII, núm. 2, octubre de 1967, pp. 109-130 y Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, mimeografiado, Santiago de Chile: ILPES, 1970.

^{4/} En todo caso, es necesario reconocer que en la mayoría de los países latinoamericanos no se llegó, en forma efectiva, a la etapa de ejecución de los planes que fueron elaborados durante este período. Al respecto, Cibotti y Bardeci (op. cit., p. 24) afirman: "La movilización interna de recursos y la transformación que debía operarse, exigían aplicar la planificación no sólo como instrumento racionalizador de lo existente, sino más bien como instrumento de gobierno que permitiera llevar a cabo los cambios necesarios, lo más racional y aceleradamente posible. Es de lamentar que en la realidad las cosas no hayan ocurrido así y que la planificación haya sido utilizada generalmente para llenar los requisitos formales de la obtención de crédito externo".

/Sin embargo,

Sin embargo, al avanzar el proceso de elaboración de planes nacionales, los estudios que se fueron realizando para preparar los correspondientes diagnósticos llevaron a identificar y a evaluar más a fondo ciertos problemas que se presentaban con diferente intensidad en distintas partes del territorio nacional y cuyas consecuencias iban siendo más agudas de período en período. Aumentó así el interés por considerar los problemas regionales. A fines de la década de los sesenta, ello se tradujo en diversas tentativas de incorporar su tratamiento a los planes nacionales de desarrollo.

Los primeros esfuerzos se encuentran, por una parte, en los intentos de desagregación regional a posteriori de ciertos planes nacionales ya elaborados y, por otra, en las denominadas "políticas de regionalización". Ambas formas de incorporar el tratamiento de problemas regionales a los planes nacionales de desarrollo en los países latinoamericanos tuvieron resultados sumamente modestos.

En aquellos casos en que se intentó incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a un plan nacional ya elaborado se tropezó con serias dificultades para integrar en un cuadro coherente estos aspectos con los elementos preexistentes del plan. Esto se hizo particularmente perceptible en lo que se refiere a la asignación de los recursos, la cual había sido establecida en función del logro de los objetivos globales y sectoriales del plan. Al incorporar con posterioridad objetivos regionales que, por otra parte, no siempre resultaban compatibles con aquellos, surgió la necesidad de disponer de recursos adicionales para lograr su cumplimiento. Fue necesario para ello reprocesar los cuadros de coherencia del plan para determinar una nueva distribución de los recursos que permitiesen el logro de los objetivos globales, sectoriales y regionales.

En general, esta reelaboración no llegó a efectuarse por varias razones, entre las cuales interesa destacar, primero, la poca importancia que los agentes que controlaban el proceso de toma de decisiones asignaban a los problemas regionales y también, por la urgencia de

/disponer de

disponer de planes terminados para presentarlos ante los organismos financieros internacionales, lo cual determinaba la inconveniencia del reprocesamiento.

En definitiva, este procedimiento no condujo mucho más allá de permitir la identificación y evaluación de diversos problemas que se planteaban en el ámbito espacial, especificando en términos muy generales ciertos objetivos regionales y en algunos casos desagregando la trayectoria prevista de algunas variables según unidades territoriales para un determinado período de planificación.

Por su parte, las llamadas "políticas de regionalización" se limitaron esencialmente a replantear la división territorial del país mediante la reunión de varias entidades subnacionales preexistentes en otras más amplias a las que se denominó "regiones"^{5/}. Esta reformulación de la división territorial de ordinario no fue acompañada por acciones de política económica que permitiesen consolidar en forma efectiva la estructura territorial y/o espacial propuesta. Consecuentemente, no fue posible que se lograra modificar sustancialmente la configuración espacial de cada país.

Sin embargo, estos trabajos han señalado cierto avance en el proceso de incorporación del enfoque territorial a la planificación, desde que han establecido una estructura formal de apoyo para las acciones de planificación regional, constituyendo una adecuada guía para la distribución territorial de los recursos destinados a inversión, en particular a inversión pública. Ello no obstante, parece discutible el criterio que lleva a establecer esa nueva estructura formal sin haber definido previamente los objetivos específicos, cuyo cumplimiento se piensa lograr mediante el proceso de planificación regional; en definitiva, este procedimiento implica delimitar las regiones-plan antes de definir la orientación y el contenido esencial del proceso de planificación.

^{5/} Véase Jorge Hardoy y Oscar Moreno, La regionalización en América Latina: Limitaciones en su implementación, mimeografo, Santiago de Chile: 1969.

Durante los últimos años varios países latinoamericanos - entre ellos Chile, Bolivia, Ecuador, México, Venezuela y Panamá - han iniciado la tarea de elaborar estrategias de desarrollo regional, concebidas como un marco para encuadrar la secuencia temporal de las acciones de política económica en un determinado horizonte de planificación. Aun cuando todavía es temprano para emitir un juicio sobre los resultados de estas experiencias, es posible, sin embargo, apuntar que ellas constituyen un avance en relación a los intentos que le precedieron, desde que se proponen ubicar el proceso de política económica en el contexto de un marco de coherencia más amplio en el que se considera no sólo el ámbito territorial, sino también los diversos subprocesos que en él se desarrollan. Los años venideros permitirán apreciar en qué medida los diversos instrumentos de política económica que se irán adoptando, se encuadrarán efectivamente en el marco de dichas estrategias.

Repasando las páginas precedentes, se puede concluir a manera de síntesis, que los diversos intentos de incorporar la dimensión espacial en forma explícita a la planificación en los países latinoamericanos no se han traducido en procesos de política económica, que condujeran a una reasignación interregional de recursos que permitiese cumplir con objetivos prefijados; por consiguiente, aún no se ha logrado alterar en forma significativa las tendencias a la concentración espacial y a la acentuación o mantención de las disparidades regionales que han caracterizado a los procesos de los países latinoamericanos.

V. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En las páginas precedentes, nos hemos propuesto presentar y analizar, en forma necesariamente sintética, algunos aspectos relativos a la planificación regional del desarrollo, centrandó la atención en la definición y caracterización de las principales áreas de controversia que se plantean en el curso de las tareas de elaboración de los planes regionales. Este enfoque responde a la convicción de que - en el marco de la situación actual de la planificación regional en América Latina - adquiere primera prioridad el planteo de los términos en que se ubica la discusión sobre algunos problemas centrales del mencionado proceso (por ejemplo, aquellos que se presentan a nivel de la elección de objetivos y del diseño de la estrategia). En este contexto, y a manera de conclusión, hemos tratado de mostrar cómo estos problemas no tienen una respuesta teórica única sino que, antes bien, es posible establecer respuestas empíricas, las cuales están determinadas por la concepción que da contenido al proceso de planificación, concepción ésta que implica una definición esencialmente de orden político.

Por otra parte, el enfoque y la discusión de este tema muestra la existencia de un conjunto de teorías, esquemas de análisis y métodos de trabajo, que forman parte del acervo específico de conocimientos relativos al campo del desarrollo y la planificación regional y que aun cuando en su mayor parte se encuentran en una fase embrionaria de desarrollo, constituyen la base ineludible para los trabajos que se llevan a cabo en este ámbito. En particular, debe subrayarse que el fundamento necesario para definir un conjunto eficaz de instrumentos de política económica en el marco de la planificación regional, radica en la posibilidad de disponer de una teoría explicativa del funcionamiento de la economía en su expresión espacial. Consecuentemente, se plantea de modo cada vez más urgente, la necesidad de realizar investigaciones, desarrollar experiencias y establecer

/intercambios de

intercambios de ideas que permitan el enriquecimiento y la consolidación de los fundamentos teóricos de la planificación regional.

Finalmente, parece importante subrayar el cambio de actitud operado en América Latina en relación al campo del desarrollo y la planificación regional con el propósito de extraer de allí algunas directivas; mientras a lo largo del proceso de evolución de las experiencias en materia de planificación global que se llevaron a cabo durante la última década, estos aspectos fueron objeto de escasa atención, en los últimos años se ha podido comprobar que ellos han pasado a constituir uno de los puntos centrales de la preocupación de varias oficinas de planificación de nuestros países, dando origen al desarrollo de algunas importantes experiencias en la materia. Este cambio de actitud, determina la imperiosa necesidad de estimular la realización de investigaciones, la evaluación de experiencias y la difusión de conocimientos, con el objeto de ir conformando una base cada vez más sólida en que se apoyen las tareas futuras de planificación regional que habrán de llevarse a cabo en los países latinoamericanos.

VI. BIBLIOGRAFIA

La bibliografía que se incluye a continuación hace referencia a un conjunto seleccionado de trabajos sobre desarrollo y planificación regional, teniendo en cuenta especialmente aquellos que se refieren a la situación y los problemas de los países latinoamericanos.

Los diversos trabajos aparecen clasificados en cuatro grupos de temas que responden, en líneas generales, a los principales problemas que se abordaron en el texto incluido en las páginas precedentes.

A. Desarrollo regional - Enfoque general

1. Aydalot, Philippe "Note sur les Economies Externes et Quelques Notions Connexes", Revue Economique, núm. 6, París, noviembre de 1965.
2. Aydalot, Philippe Dynamique Spatiale et Développement Inégal. París: Ed. Economica, 1976.
3. Friedmann, John Urbanización, planificación y desarrollo nacional, México: Editorial Diana, 1976.
4. Hilhorst, J.G.M. "La Théorie du Développement Régional. Un Essai de Synthèse", Aspects Multidisciplinaires du Développement Régional, París: OCDE, 1969.
5. Hirschman, Albert O. La estrategia del desarrollo económico, México: Fondo de Cultura Económica, 1961.
6. Hermansen, Tormod Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1970.
7. Myrdal, Gunnar Teoría económica y regiones subdesarrolladas, México: Fondo de Cultura Económica, 1959.
- /8. Perroux, François

8. Perroux, François La economía del siglo XX, Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.
9. Richardson, Harry W. Regional Growth Theory, Bristol: McMillan, 1973.
10. Siebert, Horst Regional Economic Growth. Theory and Policy, Scranton, Pennsylvania: International Textbook Company, 1969.
11. Wróbel, Andrzej "Teorías e modelos de desenvolvimento regional. Um exame crítico", Boletim Geográfico, año 33, núm. 239, Río de Janeiro, marzo-abril de 1974.

B. Desarrollo regional en América Latina

12. Achurra Larraín, Manuel Los desequilibrios regionales en Chile, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1973.
13. Albuquerque, Roberto C. de y Cavalcanti, Clovis de Vasconcelos Desenvolvimento regional no Brasil, Río de Janeiro: IPEA/IPLAN, 1976.
14. Andrade, Thompson Almeida "Desigualdades regionais no Brasil: uma seleção de estudos empiricos", Pesquisa e Planejamento Económico, vol. 7, núm. 1 (Río de Janeiro, abril 1977).
15. Appendini, Kirsten A. et alli "Desarrollo desigual en México, 1900-1960", Demografía y economía, vol. VI, núm. 1 (16), México, 1972.
16. Aubrey, Robert T. "Las corrientes regionales de crédito y el sistema financiero mexicano", Economía Política, núm. 31, México, primer trimestre de 1972.
17. Barkin, David "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en David Barkin, Ed., Los beneficiarios del desarrollo regional, México: Editorial Sep/Setentas, 1972.

/18. Bye, Pascal

18. Bye, Pascal "Crecimiento urbano - Decrecimiento regional y polos de desarrollo", Revista Administración y Desarrollo, núm. 15, Bogotá, 1975.
19. Camargo, Candido P. Ferreira de, et alli São Paulo 1975. Crescimento e pobreza, San Pablo: Ed. Loyola, 1976.
20. CEPAL Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización, mimeógrafo (Documento E/CN.12/913), Santiago de Chile, septiembre de 1971.
21. Castro, Antonio Barros de "Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano", en Andrés Bianchi, Ed., América Latina: ensayos de interpretación económica, Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1969.
22. Castro, Antonio Barros de "A herança regional no desenvolvimento brasileiro", en 7 Ensaíos sobre a economia brasileira, vol. II, Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1971.
23. Coraggio, José Luis Centralización y concentración en la configuración espacial argentina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1972.
24. Dean, Warren A industrialização de Sao Paulo, San Pablo: Difusao Europeia do Livro, 1971.
25. de Mattos, Carlos A. "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", Revista EURE, vol. II, núm. 6, Santiago de Chile, noviembre de 1972.
26. Furtado, Celso "Discontinuidades entre países: hacia una teoría de las estructuras espaciales", El Trimestre Económico, vol. XXXVI, (1), núm. 141, México, enero-marzo de 1969.

/27. Gauthier, Howard L.

27. Gauthier, Howard L. y Semple, Robert K. "Tendencias nas desigualdades regionais da economia brasileira 1967-1966", Dados, núm. 9, Río de Janeiro, 1972.
28. Geisse, Guillermo y Coraggio, José L. "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", Revista EURE, vol. 1, núm. 1, Santiago de Chile, 1970.
29. Gilbert, Alan Latin America Development. A Geographical Perspective, Gran Bretaña: Penguin Books, 1974.
30. Gilbert, Alan "Anotaciones sobre la incidencia del desarrollo en la periferia de un centro de crecimiento", Revista de Planeación y Desarrollo, vol. VIII, núm. 2, Bogotá, mayo-agosto 1976.
31. Gilbert, Alan G. y Goodman, David E. "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista EURE, vol. 5, núm. 13 Santiago de Chile, junio 1976.
32. Gomez, Alejandro "El proceso de localización industrial en Chile: análisis y políticas", Revista EURE, vol. III, núm. 9, Santiago de Chile, mayo 1974.
33. Herrera, Ligia y Pecht, Waldomiro Crecimiento urbano de América Latina, Santiago de Chile: BID/CELADE, 1976.
34. ILPES Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1976.
35. Manrique, Rodrigo "Localización industrial y proceso de urbanización en Colombia", Revista EURE, vol. III, núm. 9, Santiago de Chile, mayo 1974.
36. Medellín, Rodrigo A. "La dinámica del distanciamiento económico social en México", en Miguel S. Wionczek, Ed., La sociedad mexicana: presente y futuro, México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

/37. Leimone, John

37. Leimone, John "Causación acumulativa y crecimiento interregional en México", en Leopoldo Solís M., Ed., La economía mexicana. II. Política y Desarrollo, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
38. Oliveira, Francisco de y Reichstul, Henri-P. "Mudanzas na divisao interregional do trabalho no Brasil", Estudos CEBRAP, núm. 4, San Pablo, abril-mayo-junio de 1973.
39. Pinto, Aníbal "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en Andrés Bianchi, Ed., op. cit.
40. Pinto, Aníbal "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina", en Inflación, raíces estructurales, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.
41. Peña C., Ligia "Desequilibrios regionales en Colombia", Administración y Desarrollo, núm. 15, Bogotá, 1975.
42. Rattner, Henrique Industrialização e concentração econômica em Sao Paulo, Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1972.
43. Redwood III, John "La distribución espacial del desarrollo económico reciente en Brasil", Revista EURE, vol. IV, núm. 12, Santiago de Chile, diciembre 1975.
44. Rofman, Alejandro Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1974.
45. Stern, Claudio Las regiones de México y sus niveles de desarrollo socioeconómico, México: El Colegio de México, 1973.
46. Singer, Paul Economía política da urbanização, San Pablo: Editora Brasiliense, 1973.

/47. Singer, Paul

47. Singer, Paul Desenvolvimento económico e evolução urbana, San Pablo: Editora Nacional da USP, 1968.
48. Tolosa, Hamilton C. "Macroeconomía da urbanização brasileira", Pesquisa e Planejamento Económico, vol. 3, núm. 3, Río de Janeiro, octubre 1973.
49. Unikel, Luis et alli El desarrollo urbano de México, Diagnóstico e implicaciones futuras, México: El Colegio de México, 1976.
50. Unikel, Luis y Victoria, Edmundo "Medición de algunos aspectos del desarrollo socioeconómico de las entidades federativas de México, 1940-1960", Demografía y Economía, vol. IV, núm. 3, (12), México, 1970.

C. Planificación regional - Consideraciones generales

51. Alvarez, Osvaldo "Proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria", en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, México: Siglo XXI Editores, 1976.
52. Boisier, Sergio Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional, Madrid: Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1976.
53. Boisier, Sergio "Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado", Revista EURE, vol. II, núm. 5, Santiago de Chile, julio de 1972.
54. Boisier, Sergio Técnicas de análisis regional con información limitada, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1977.
55. Böventer, Edwin von "La teoría de la organización espacial como fundamento de la planificación regional", en Secchi, Bernardo, Ed., Análisis de las estructuras territoriales, Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1968.

/56. Chadwick, George F.

56. Chadwick, George F. Una visión sistémica del planeamiento, Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1973.
57. Costa-Filho, Alfredo "Los programas de preinversión en el marco de la planificación regional", en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, op. cit.
58. da Costa, J. Marcelino "Planejamento regional e diversificação da economia", Revista de Administração Municipal, núm. 88, mayo-junio de 1968.
59. de Mattos, Carlos A. "Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional en América Latina", El Trimestre Económico, vol. XLII, (4), núm. 168, México, octubre-diciembre de 1975.
60. Emanuel, A. Issues of Regional Policies, París: OECD, 1973.
61. Friedmann, John "La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. III, núms. 9-10, Caracas, marzo-junio de 1969.
62. Hansen, Niles M. French Regional Planning, Ontario: Indiana University Press, 1968.
63. Hansen, Niles M. (Ed.) Growth Centers in Regional Economic Development, Nueva York: The Free Press, 1972.
64. Hermansen, Tormod Polos y centros de desarrollo en el desarrollo regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1973.
65. Hilhorst, J.G.M. Regional Planning. A System Approach, Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971.

/66. Kuklinski, Antoni R.

66. Kuklinski, Antoni R. (Ed.) Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning, La Haya: Mouton, 1972.
67. Kuklinski, Antoni R., (Ed.) Regional Desagregation of National Policies and Plans, La Haya: Mouton, 1975.
68. Kuklinski, Antoni R. Criteria for Location of Industrial Plants: Changes and Problems, Nueva York: Economic Commission for Europe, 1967.
69. Klaasen, Leo H. L'Equipement Social dans la Croissance Economique Régionale, París: Organisation de Coopération et de Développement Economiques, 1968.
70. Landau, Yehuda, H. La planificación del sistema de soporte en el área rural, Rejovot, Israel: Centro de Estudios de Colonización, 1970.
71. OCDE Re-evaluation des Politiques Regionales dans les Pays de l'OCDE, París: OCDE, 1974.
72. ONUDI "Planificación de la localización industrial", Industrialización y Productividad, núm. 13, Nueva York, 1969.
73. Probst, A. Problemas de la distribución en la industria socialista, Moscú: Ed. Progreso, sin fecha.
74. Rochefort, Michel "L'Armature Urbaine et le Reseau Urbain. Notions et Problemes Methodologiques d'Analyse", Revista Geográfica, núm. 63, Río de Janeiro, 1964.
75. Strauss, Estevam El espacio económico y el desarrollo de América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1968.
76. Tolosa, Hamilton C. "Polos de crescimento: teoría e política económica", en Haddad, Paulo R., Ed., Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro, Río de Janeiro: IPEA/INPES, 1972.

/77. Weitz, Raanán

77. Weitz, Raanán De campesino a agricultor. Una nueva estrategia de desarrollo rural, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

D. Planificación regional en América Latina

78. Antunes, Antonio C. "La política de industrialización del Nordeste brasileño", en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, op. cit.
79. Barkin, David y King, Timothy Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México, México: Siglo XXI, Editores, 1970.
80. Boisier, Sergio Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1971.
81. Boisier, Sergio La teoría de los polos de crecimiento en las estrategias de desarrollo regional en América Latina, mimeógrafo, Santiago de Chile: ILPES, 1976.
82. Carrillo Arronte, Ricardo "La estrategia de desarrollo regional de México: evolución, magnitudes y perspectivas", en Miguel S. Wionczeck, Ed., op. cit.
83. Friedmann, John Regional Development Policy: a Case of Venezuela, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1966.
84. Friedmann, John "Desarrollo de la Guayana Venezolana en una perspectiva regional", Revista de Planificación, núm. 3, Santiago de Chile, junio de 1966.
85. Goodman, David E. y Albuquerque, Roberto Cavalcanti de Incentivos a industrialização e desenvolvimento do Nordeste, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
86. Haddad, Paulo R. (Ed.) Desequilíbrios regionais e descentralização industrial, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

/87. Koch-Weser, Caio K.

87. Koch-Weser, Caio K. La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño, Santiago de Chile: ILDIS, 1973.
88. Matus, Carlos et alli Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1970.
89. Moreira, Raimundo Una política regional de industrialización. El Nordeste brasileño, Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1976.
90. Neira Alva, Eduardo "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en ILPES, Ensayos sobre planificación regional del desarrollo, op. cit.
91. Oliveira, Francisco de Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes, Río de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.
92. Richardson, Harry y Margaret "The Relevance of Growth Center Strategies to Latin America", Economic Geography, vol. 51, núm. 2, 1975.
93. Rodwin, Lloyd, et alli Planning Urban Growth and Regional Development: the Experience at the Guayana Program of Venezuela, Cambridge: The MIT Press, 1969.
94. Stöhr, Walter El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas, Buenos Aires: Ediciones SIAP, 1972.
95. Travieso, Fernando "Ciudad Guayana: polo de desarrollo?" Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, núms. 92-93, Caracas, septiembre-octubre de 1971.
96. Travieso, Fernando Ciudad, región y subdesarrollo, Caracas: Fondo Editorial Común, 1972.
97. Unikel, Luis "Políticas de desarrollo regional en México", Demografía y economía, vol. XI, (26), núm. 2, México, 1975.

