

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-C/86

PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
REGIONAL EN AMERICA LATINA

Luis Vera

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación, se ha tomado del I Seminario sobre REGIONALIZACION del Instituto Pan Americano de Geografía é Historia Septiembre, 1967, MEXICO.

PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL
EN AMERICA LATINA

por: Luis Vera

El problema del desarrollo económico es el más agudo y urgente del mundo actual. Y, en una época en que la igualdad de los hombres es el elemento central de las ideologías nacionales e internacionales, el subdesarrollo expresa desigualdades intolerables en el plano moral y político.

Durante siglos, los grupos humanos de América latina soportaron la miseria cultural, económica y social con asombrosa apatía. Pero, hoy despierta - y de manera explosiva - exigiendo un rápido desarrollo económico y las reformas sociales que éste implica. No hay carencia de recursos naturales ni tampoco de recursos humanos potenciales. Hay, sin embargo, carencia de una efectiva movilización científica y tecnológica, capaz de dominar la naturaleza rebelde y ponerla al servicio y bienestar del hombre. Mediante la planificación del desarrollo, podemos abrir el camino al impulso social, al control económico y a la explotación racional y tecnológica de los recursos naturales.

Quiero agradecer al Instituto Panamericano de Geografía e Historia, de la O.E.A., la iniciativa y el patrocinio de este Primer Seminario sobre Definición de Regiones para la Planificación del Desarrollo. Quiero extender mis agradecimientos a los Gobiernos de Canadá y de la Provincia de Ontario, a la Universidad de McMaster, y muy en especial, al Departamento de Geografía y a su dinámico director, el doctor Harold A. Wood, que han logrado hacer realidad la idea de juntar un grupo de investigadores y planificadores que trabajan o están ligados a América latina para precisar el concepto de región de planificación y transformarlo en un instrumento útil para el desarrollo integrado de esos países.

Quiero felicitar a esta gran nación canadiense, sede de esta reunión, en la celebración de los primeros cien años de su Confederación. Es un siglo de progreso y desarrollo organizados, que nos sirven de ejemplo para las tareas que llevamos a cabo en las naciones hermanas del Sur. En fin, quiero agradecer a los organizadores del Seminario por haberme elegido su Presidente. Es una honrosa distinción para la que carezco de méritos personales; sin embargo, prometo ante ustedes que pondré todo mi esfuerzo para desempeñarla. La tarea no es fácil y por ello solicito la cooperación de cada uno y de todos ustedes.

La problemática del desarrollo

Leíamos, hace muy poco, en The Economist de Londres¹ el siguiente comentario sobre la situación económica del Perú.

"Si bien esta expansión (industrial) ha contribuido al crecimiento del producto bruto interno en un 5% anual o más - una estadística impresionante, aún cuando se parta de una base bastante baja - cabe observar que la expansión ha ocurrido exclusivamente en la zona de la Costa, lo cual ha acentuado la antigua disparidad de los niveles económicos de la Costa y la Sierra, ha causado una aceleración de la corriente migratoria hacia los centros urbanos, con su secuela de graves problemas sociales, y ha absorbido una fuerte proporción de los recursos financieros del país sin aumentar, en la misma proporción, las posibilidades de la ocupación obrera. En resumen, el Perú ofrece en la actualidad un ejemplo clásico del desarrollo desequilibrado, que tantos problemas ha creado en otros países latinoamericanos".

El diagnóstico es breve, pero exacto. Y podría generalizarse para incluir a muchas de las naciones de América latina. Desde 1961, el Perú cuenta con una oficina especializada, con técnicos calificados para planificar el desarrollo económico y social del país. Aún más, como lo veremos en las próximas sesiones de este Seminario, se han dado pasos concretos para evitar el "desarrollo desequilibrado" que se cita en el comentario, organizando su ordenamiento en regiones de planificación. ¿Que motiva,

¹The Economist, Edición para América latina, Londres, julio 14 de 1967.

entonces, las corrientes migratorias de una región a otra? ¿Cuáles son las causas de que se acentúe la disparidad entre ellas? ¿Qué efectos produce este fenómeno en los planes de desarrollo y en la economía general del país? Estas interrogantes y muchas otras surgen del comentario periodístico y es hora de que los que investigan los problemas del desarrollo y los que trabajan en su solución, analicen causas e impactos, en búsqueda de nuevas fórmulas y nuevos métodos, capaces de alcanzar las metas propuestas.

Hace unos veinte años, la ciencia económica difícilmente ofrecía un punto de partida para abordar, en forma integral, los problemas del desarrollo. Su eje central era la teoría de los precios, estructurada dentro del marco del equilibrio general. Esta teoría rechazaba toda actitud mental dirigida al análisis y solución de los problemas de dinámica social. Junto a ella y sus ramificaciones, surgía la compleja construcción keynesiana, con la cual el estudioso y el investigador traducían en términos de análisis infinitesimal las relaciones básicas de la actividad económica. Cualquier reiteración, cualquier insistencia en las desigualdades estructurales daba pauta a la sospecha de una asimilación insuficiente de la ciencia económica. Para aquellos analistas formados en la tradición de la teoría del equilibrio, constituía una verdadera acrobacia mental recorrer las sendas del pensamiento keynesiano.

Fue por entonces que el análisis macroeconómico comenzó a abrir perspectivas enteramente nuevas y a perforar la gruesa capa de prejuicios que se había acumulado bajo la protección de una estéril rigidez metodológica. No obstante, la belleza ya clásica del modelo keynesiano ocultaba en sus abundantes pliegues muchos de los problemas del desarrollo, que comenzaban a entreverse mediante el enfoque macroeconómico.

Fue por entonces, también, cuando la planificación comenzó a definir su campo de acción y, de la ordenación metódica de lo puramente físico, pasó a constituir un instrumento destinado a permitir el más completo análisis de la totalidad - o casi totalidad - de los problemas que enfrenta la sociedad, y a proporcionar métodos de organización capaces de alcanzar la mejor utilización de los recursos con el mínimo de costo social. En otros términos, mientras la macroeconomía creaba conciencia del proceso

de desarrollo de un grupo social o de un área geográfica determinada, la planificación proporcionaba los instrumentos y los medios con los que la sociedad podía desarrollarse y alcanzar objetivos mediatos e inmediatos.

Según Jorge Ahumada², la experiencia de estos veinte años ha demostrado que los campos de actividad humana, en los que se aplica la planificación, son insuficientes para alcanzar los objetivos sociales, sea porque estos objetivos se hallan mal definidos, sea porque son formulados sin tener en cuenta la limitación de los recursos. En la práctica, los objetivos del desarrollo económico se han visto comprometidos por la presencia de factores psicológicos y sociológicos, que deben ser considerados para alcanzar el desarrollo integral. Por razón de su misma complejidad, los objetivos sociales no pueden ser alcanzados directamente sin interferir, no sólo con otros objetivos, sino también con las operaciones del aparato económico.

"Parece ser entonces que existe una íntima relación e interdependencia entre todos los objetivos sociales y que, en realidad, el único plano de integración en que pueden ser considerados simultáneamente es el del cambio social... Las sociedades no son estáticas, sino que están cambiando continuamente, tanto en su estructura como en su dinámica, y este proceso de cambio espontáneo no siempre produce resultados satisfactorios para la sociedad como un todo, sino después de prolongados y dolorosos procesos de reajuste. Esto es justamente lo que sucede en la sociedad actual, sobre todo en las sociedades menos desarrolladas, donde la industrialización y el aumento del nivel de vida se están pagando, muchas veces, a un altísimo costo social."²

Es una ley biológica que el desarrollo ha de producirse necesariamente para satisfacer las necesidades de un todo orgánico. El concepto mismo de desarrollo corresponde a un proceso fundamentalmente fisiológico, propio de los seres orgánicos, y por esencia sujeto a un plan. Dentro de ciertos límites, este plan es susceptible de adaptación al medio en lo que se refiere al individuo, y es capaz de transformación y perfeccionamiento en lo que se refiere a la especie. El proceso fisiológico es posible de

²Jorge Ahumada, La Planificación del Desarrollo, Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, vol. 1, no. 1, Agosto 1962.

ser analizado en su mecanismo y en la coordinación y secuencia de sus funciones. Una particularidad de este mecanismo es su totalidad; otra, el extraer del exterior sus medios de realización, seleccionándolos y asimilándolos y, en cierto modo, adaptándose a ellos; y otra, la auto-producción de reservas estructurales, o sean los órganos a través de los cuales se ejercen las funciones.

Si continuamos con este símil biológico, podemos establecer que el proceso de desarrollo de la especie está sujeto a etapas de perfeccionamiento, a metamorfosis radicales, a cambios de las estructuras específicas, con modificación o alteración no sólo de las funciones, sino también de sus secuencias, naturaleza, calidad y correlación. El ser vivo está movido por un impulso interno de tipo selectivo, organizador, asimilativo, expansivo. Según Le Dantec, su característica fundamental es la conquista del espacio - no un espacio físico, geográfico, territorial, sino un espacio vital. El ser orgánico se desarrolla conforme a su propia ley; pero, a expensas de un espacio exterior que él conquista y organiza. Este espacio contiene otros seres vivos y es, en cierto sentido, activo y resistente.

Con las debidas modificaciones, este concepto del desarrollo biológico puede ser transplantado al desarrollo humano y a la organización social. Como lo señala acertadamente Teilhard de Chardin, el desarrollo humano tiende hacia la unificación y no a la diversificación. El concepto de desarrollo implica crecimiento y perfeccionamiento del todo por razón del crecimiento, modificación, ampliación y coordinación de sus partes en torno a funciones que se perfeccionan. Implica un progreso cualitativo y un cambio de dimensión cuantitativo. Implica un mecanismo interno al sistema que se desarrolla, cuyo carácter funcional comporta la movilización de las fuerzas propias del sujeto que se desarrolla. En fin, implica un autoaprovisionamiento de estructuras de base. En términos de François Perroux, aplicados al desarrollo económico, este paralelismo podría clasificarse en tres categorías, que corresponden a:

- (1) la movilización de las fuerzas y el aprovechamiento de estructuras que canalizan estas fuerzas;

(2) el cambio de dimensión; y

(3) el enriquecimiento y perfeccionamiento de las funciones y de su correlación, que implican la adquisición de un tipo de vida más amplio o más alto.

El planteamiento teórico del desarrollo económico o bien acusa una excesiva tendencia subjetiva, o bien se presenta formulado en términos tan generales que su utilización en casos o situaciones reales de desenvolvimiento sólo puede ser llevado a cabo con dificultad y bajo grandes reservas. A fin de obviar este carácter subjetivo, se exploran principios o normas generales, que constituyan los elementos básicos de una metodología de trabajo, susceptible de ser aplicada en cualquier situación o en cualquier área geográfica. El exceso de generalización da lugar a un efecto diferente del que provoca una orientación hacia su aplicación inmediata. Lo corriente es que esta generalización consista en reducir el número de variables de las que depende el proceso de desarrollo. Si bien es cierto que un modelo generalizado es tanto más fácil de preparar cuanto menor es el número de esas variables y más sencilla la relación que media entre ellas, no por ello es menos cierto que, en esta clase de modelos, se pierda buena parte de la variedad que concurre en las experiencias de los países donde ya se ha producido el proceso de desarrollo económico.

Podríamos identificar los elementos básicos de una teoría que establece, en forma general, una relación entre variables tales como formación y acumulación de capital, movimientos migratorios de población, evolución tecnológica, generación de renta bruta. Pero, al pretender formular una predicción con respecto a los cambios sociales y estructurales que podemos esperar de un país en proceso de desarrollo, deberíamos contar con un modelo más definido que el resultante de una teoría que se limita a correlacionar, de un modo absolutamente abstracto, unas variables escasas en número e imprecisas en su condición.

Fuera del campo de la economía, se dan también variables que pueden y deben ser incorporadas a las teorías del desarrollo integral. Una de ellas es la que plantea la proporción existente entre la población y

los recursos naturales disponibles en la fase inicial del proceso de desarrollo. La importancia vital de esta proporción no requiere mayores pruebas; sin embargo, resulta extraño que haya atraído tan poca atención, a pesar del hecho obvio de que países con densidad demográfica relativamente alta deben enfrentar enormes dificultades para alcanzar las metas de su desarrollo agrícola. Por lo general, en América latina no se presenta el caso de la presión demográfica sobre los recursos naturales; pero, el problema consiste más bien en colocar unas riquezas inactivas bajo el control de la sociedad, para lo cual se requiere acumulación de capital y especialización humana. Desde el ángulo de la acumulación de capital, el desarrollo de los países latinoamericanos es, en esencia, un proceso encaminado a extender las inversiones. Desde el punto de vista del aumento y especialización de los recursos humanos, esos mismos países deberían buscar métodos apropiados para el empleo extensivo de la mano de obra.

Otra variable la constituye la norma de desarrollo expansionista, recomendable en muchos de los países latinoamericanos donde es necesaria y urgente la incorporación de nuevo territorio, sea a través de un proceso de colonización o asentamiento, o mediante la creación de nuevas unidades que se integren y coordinen con regiones más antiguas del país. No nos interesan las relaciones constitucionales o jurisdiccionales entre diferentes provincias o territorios de un país, sino el impacto causado por las formas de desarrollo expansionista. Por qué encontramos, por ejemplo, sociedades en las que la migración se presenta sólo en raras ocasiones y únicamente surge en gran escala, como reacción a presiones muy intensas? Por qué los quechuas permanecen en sus altiplanicies áridas y en sus villorrios superpoblados, pese a que en las regiones adyacentes existen grandes extensiones de tierras fértiles?

Aún cuando en estos últimos años el desarrollo económico ha progredido considerablemente, podemos afirmar con certeza que la interacción de los cambios producidos en la actividad económica y los acaecidos en la estructura social, se encuentra todavía poco explorada. La principal característica de esta segunda mitad del siglo XX es el impulso que mueve a cien naciones soberanas de los cinco continentes, con más de 2.500 millones de habitantes, a encontrar un acceso rápido a un tipo de civili-

zación cuyos valores son cada vez más aceptados como expresión común del hombre contemporáneo.

Esos 2.500 millones de seres humanos son víctimas del subdesarrollo porque las instituciones que mantuvieron hasta ayer el equilibrio social interno y las formas políticas y económicas, son inadecuadas o contradictorias para hacer realidad las aspiraciones y exigencias de la civilización actual. Cualesquiera que sean las formas que adquiera el esfuerzo convergente de esos pueblos hacia las metas de su desarrollo, explican el fermento que agita a naciones tan antiguas como China, tan complejas como India, tan recientes como los 35 estados africanos y tan dispares como los países latinoamericanos, similares y diferentes al mismo tiempo. La convergencia de esos pueblos a un tipo único de civilización es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad que abre perspectivas también nuevas que deben aprovecharse.

La planificación regional como instrumento de desarrollo

Son diferentes las teorías y métodos a través de los cuales esas naciones procuran organizarse internamente para incorporarse a la civilización. No es sorprendente que así sea, atendiendo a sus diversas realidades básicas; pero, sí es sorprendente que, a pesar de tal diversidad, las metas que se proponen alcanzar sean tan claramente comunes. Se ha formado una conciencia muy extendida sobre el fracaso del régimen institucional, que ha organizado la vida de los países durante muchos decenios, y sobre la necesidad de encontrar fórmulas nuevas para la ordenación del desarrollo, fórmulas que produzcan un nuevo equilibrio en el que sea efectivamente la mayoría la que se sienta incorporada al orden social y responsable del destino nacional. Esta voluntad de cambios busca en la planificación del desarrollo la herramienta para la construcción de un mundo mejor.

Toda planificación del desarrollo tiene como objetivo el bienestar del hombre. Como lo acaba de expresar el doctor Harold A. Wood, "la meta de la planificación consiste en promover el bienestar económico, social, cultural y físico de todos los grupos y clases de población."

Gunnar Myrdal nos ofrece una nota de optimismo: "el futuro no es una fatalidad ciega - nos dice -; por el contrario, está entregado a nuestra responsabilidad. Tenemos el poder de analizar los hechos y de aplicar racionalmente las consecuencias prácticas de nuestros ideales."

La planificación del desarrollo de una región debería tener, como criterio fundamental, el que el área geográfica seleccionada constituya un sector utilizable y, en cierta forma homogéneo, tanto del punto de vista humano como ecológico. El tema central de este Seminario es la definición de regiones para la planificación del desarrollo, a ello dedicaremos nuestros esfuerzos de los próximos días; pero, es necesario dejar en claro algunos conceptos con anterioridad a las discusiones.

Implicito en el estudio de un plan de desarrollo regional está el concepto de región. No la región geográfica pura, sino el espacio económico que es necesario organizar. Sin embargo, espacio y región no son sinónimos, aún para efectos de planificación del desarrollo.

El ingeniero Francisco Alvarez y Lezama ha contribuido espontáneamente a este Seminario con el valioso aporte de un documento en el que ha recopilado diversas definiciones de región. Este documento será para nosotros una referencia permanente en las sesiones de hoy y de los próximos días. Con todo, hemos de lamentar la ausencia en este Seminario de uno de sus asesores invitados, el profesor J. R. Boudeville, de la Universidad de París. Motivos de salud le han impedido llegar a Hamilton; sin embargo, en su ausencia, haremos uso de su reciente obra, Problems of Regional Economic Planning³, para adentrarnos en consideraciones previas a la definición del concepto de región.

Hemos dicho que espacio y región no son sinónimos. "Una Región Económica, escribe Boudeville, es un área continua y localizada; un Espacio Económico no lo es. El grupo de factorías de una gran corporación forma un espacio, pero no necesariamente una región. La clasificación de departamentos franceses con altos ingresos per capita forma un espacio, pero no está agrupada en una región continua. Por ejemplo, Lille (en el norte) y Marseille (en la desembocadura del Ródano) tienen casi el

³J. R. Boudeville, Problems of Regional Economic Planning, Edinburgh University Press, 1966.

mismo alto ingreso per capita, pero los departamentos pobres localizados entre ellos impiden la contigüedad. Por consiguiente, si estos dos departamentos son parte del mismo espacio económico homogéneo, no pertenecen a la misma región económica homogénea."³

Pero, hay también otros conceptos que hemos de aclarar antes de proseguir con la definición de regiones para la planificación del desarrollo. Uno de ellos es el de homogeneidad, el más tradicional y sencillo, en el que todos los autores están de acuerdo. Una región homogénea es un espacio continuo, del que cada unidad, área o zona constitutiva tiene características lo más parecidas posibles a las de la siguiente unidad, área o zona. Sin embargo, un espacio o región económica jamás es perfectamente homogéneo. Según Boudeville, las estadísticas regionales, desde el punto de vista de la homogeneidad, nos ayudan a analizar la dispersión (espacio) y la contigüedad (región).

Otro concepto es el de polarización, que a pesar de ser reciente, es ya común entre geógrafos, planificadores, economistas, y matemáticos. El estudio de la jerarquía de las ciudades y poblados, el análisis estructural de los polos de desarrollo en regiones de economías en expansión, son ejemplos clásicos de polarización. "La región o espacio polarizado proporciona una descripción de las relaciones entre sus partes componentes o con elementos de otros grupos; nos permite definir formalmente los grupos interdependientes y polarizados, cada uno con una jerarquía interna"³

Técnicamente, interdependencia puede ser descrita mediante una contabilidad del "debe" y "haber", una tabla de insumo-producto, o una red de flujos; en cada una de estas técnicas equivalentes revela conexiones. A fin de representar un espacio, cada cuenta, cada columna, cada nudo de la red debe ser localizado; para representar una región, las zonas de influencia que ellos sintetizan han de ser contiguas. El concepto de polarización incluye, necesariamente el de jerarquía. "La jerarquía es análoga a lo que es la metrópoli nacional vis-à-vis una capital regional, los poblados locales, los pequeños centros y las conexiones y a su importancia relativa. El concepto de polarización no sería de valor práctico a no ser que las interdependencias y jerarquía que éste descubre sean la expresión de relaciones estables. De este modo, somos conducidos de la noción de una tabla de

de insumo-producto a la de una matriz de parámetros de importación o exportación."³ Uno de los elementos claves de la planificación del desarrollo regional es la noción de polos de crecimiento, esto es un grupo de industrias en expansión, localizadas en un área urbana, que inducen desarrollo adicional de la actividad económica a través de su zona de influencia.

Un tercer concepto es el de programación regional y nacional. Tanto desde el punto de vista regional como del nacional, la tónica del día es la filosofía prospectiva, o en perspectiva. Según Boudeville, la "perspectiva es una política, en contraste con la predicción - o pronóstico - el que es meramente una proyección." Científicamente, una predicción o previsión es la proyección de una tendencia, sea que dispongamos de una variable aislada o la extrapolación de muchas variables encadenadas mediante un modelo. "La perspectiva no se dirige al pronóstico uniforme de las fluctuaciones cíclicas espontáneas...sino al establecimiento de un objetivo que ninguna tendencia espontánea indica como probable y a la determinación de las vías y medios necesarios para alcanzar este objetivo con crecimiento acelerado."³ Tanto al nivel nacional como al regional, el espacio de programación es un instrumento geográficamente discontinuo y económicamente funcional en manos de las autoridades nacionales o regionales para alcanzar un objetivo dado, que responde a la coherencia o unidad de las decisiones económicas. En cambio, la región de programación es un instrumento geográficamente continuo, en el que la localización del centro de decisiones dentro de la región no es esencial. La máxima eficiencia en la programación regional está ligada a la máxima interconexión de los flujos regionales.

En economía regional, el concepto de región de programación es el más útil de todos, ya que incluye la definición de objetivos prácticos y nos conduce a decidir medidas y políticas de desarrollo para alcanzar esos objetivos en la forma más económica. Un requisito básico es la preparación de modelos simples y pragmáticos, que muestran claramente los objetivos que han de alcanzarse, la estructura social y económica que ha de respetarse y los instrumentos financieros y económicos que deben ser empleados.

La diferencia entre macro y micro-economía es otro aspecto que debemos

tener en cuenta, no sólo antes de definir una región de planificación, sino también antes de adentrarnos en los conceptos de homogeneidad, polarización y programación. Cuando nos referimos a fenómenos medibles de poblaciones y grupos, hablamos de macro-economía; cuando estudiamos un solo sujeto, entramos en el campo de la micro-economía. Pero, en planificación del desarrollo este punto de vista es diferente. Debemos tratar con espacios y regiones que forman grupos mayores que un solo elemento, y donde cada elemento, a su vez, está interconectado con los demás, con lo que se logra un equilibrio general. Cuando cada elemento es tenido en cuenta en forma explícita, puede considerarse un estudio micro-global; cuando algunas de las relaciones son parcialmente resueltas para hacer resaltar conceptos agregados, como el ingreso, es el campo de la micro-economía. La región o espacio homogéneo constituyen un concepto macro-económico, sin que necesariamente se presente una interdependencia entre sus elementos.

Aclarados estos conceptos, debemos dejar establecido que la planificación de una región depende de tres grupos de factores: (1) los objetivos, (2) los medios disponibles, y (3) la estructura económica, o sea la mecánica estable de producción, consumo y mercado que prevalece en la región.

Las variaciones en cuanto a escala o tamaño de una región constituyen una de las mayores diferencias en lo que se refiere a la programación del desarrollo. El economista o el político pueden referirse a un grupo de países, a la mitad meridional de América del Sur, a la totalidad de las islas del Caribe, denominándolas una región. En el otro extremo de la escala, el científico social denomina región a cada una de las porciones de una población para diferenciar unidades. La dimensión de una región varía sensiblemente según los criterios que se adopten, ya que es imposible que una misma región pueda responder a todos ellos en forma simultánea, sean geográficos, administrativos, políticos, históricos, económicos, sociales. Con todo, es posible precisar la hipótesis dentro de la cual el concepto de región debe tomarse en sentido muy amplio o, por el contrario, el marco que se acepte debe ser limitado. La región habrá de cubrir un área extensa cuando se trate de poner en práctica un vasto programa de ordenamiento y equipamiento, que interesa al conjunto

territorial y que toca los diferentes aspectos de la vida económica y social. En cambio, si el ordenamiento territorial para el desarrollo de la economía exige un esfuerzo de conjunto en el interior de ciertas zonas, donde es preciso mantener el contacto con la realidad, y actuar rápida y eficazmente, habrá de adoptarse una escala mucho más pequeña. En ocasiones, la escala corresponderá con los límites de una división administrativa; en otros casos, convendrá prever un nivel distinto del cuadro administrativo.

Además, otro aspecto a ser considerado es el que se refiere a la tipología regional, dentro del cual se incluyen las regiones urbanas, las regiones industriales, las regiones turísticas, las regiones rurales, etc. La primera, la región urbana, se caracteriza por el predominio de una ciudad-núcleo, que constituye una unidad orgánica. La región industrial ha tenido como origen de su desarrollo una actividad fabril y el flujo de población provocado por ella. La región turística es aquella donde predomina un interés indudable y en la cual es necesario proveer las infraestructuras requeridas por dicho interés. En oposición a la región urbana, la región rural se caracteriza por la ausencia o la limitada importancia de los centros poblados y por la densidad de población relativamente baja. En ningún caso, la tipología regional constituye un elemento rígido en la programación del desarrollo; sin embargo, en la práctica, las diferentes categorías señaladas coexisten frecuentemente en el seno de una misma región de planificación.

En fin, un último aspecto a ser considerado en la definición de regiones se refiere a los factores que motivan el crecimiento regional, de los que depende, en cierta forma, la solución de los problemas regionales, además de las relaciones que existen entre ellos. El primero de estos factores parecería ser la necesidad de controlar la tierra y el uso de los recursos naturales de la región; es oportuno anotar que, en los programas de desarrollo regional del pasado, se prestó principalísima atención al control del drenaje y de las inundaciones. El segundo factor es el suministro de energía y, como consecuencia de éste, el desarrollo industrial de la región. El tercero vendría a ser el crecimiento o expansión urbana, que viene parejo con el anterior y que trae como sub-factores

los suministros de aguas, servicios públicos y comunales y programas de construcción de viviendas. Un último factor de importancia es el que se refiere a los transportes en general, sean éstos los públicos urbanos e inter-urbanos, como los de materias primas y productos elaborados.

La definición de región quedaría incompleta si no se consideran las estrechas relaciones entre el orden regional y local y el orden regional y nacional. El planeamiento urbano y de áreas metropolitanas constituye la prolongación indispensable de los planes de desarrollo regional, sobre todo en lo que se refiere a la realización de los proyectos de infraestructuras y de equipamientos previstos en los planes regionales. Por otra parte, una política regional de expansión económica y de ordenamiento no es eficaz ni posible si no se integra dentro de los marcos de la política nacional de desarrollo económico y social. Para ahondar este aspecto, es oportuno considerar y analizar los puntos contenidos en el documento titulado La Definición de Regiones en Relación con el Desarrollo Nacional y Regional en América Latina, del que es autor el doctor Walter Stöhr, asesor en planificación regional de la Fundación Ford en Chile e invitado especial a este Seminario.

Las ideas que prevalecen hoy acerca de la planificación del desarrollo regional tienen su justificación en dos situaciones diferentes, las que de hecho dividen la solución de los problemas de desarrollo en dos enfoques distintos:

1. El primero comprende las zonas en proceso de desarrollo de América latina, Asia, Africa y ciertos sectores de Europa no industrializada, donde sus poblaciones acaban de iniciar el "despegue", o están conscientes de iniciarlo y decididas a emprenderlo, y donde existen grandes porciones de territorio, cuyo potencial agrícola e industrial ha sido descuidado durante muchos años y sólo puede ser integrado a la economía nacional mediante planes de desarrollo.
2. El segundo incluye las zonas ya desarrolladas de América del Norte - Canadá y los Estados Unidos -, las de Europa industrial

y otros países, donde se han tratado de resolver los problemas del desarrollo mediante ataques parciales, a través de la planificación territorial sea municipal o urbana, o mediante programas de desarrollo o "re-desarrollo" de áreas, pero raramente mediante esfuerzos de acción integrada.

Cada uno de estos enfoques requiere soluciones y definiciones diferentes del concepto de región de planificación, aunque los impulsos de los planificadores sean los mismos.

Normalmente, los planificadores de los países desarrollados proponen recetas que han tenido éxito en sus naciones, con lo que se corre el peligro de que una ideología que es común en el país desarrollado resulte arriesgada e imprudente para el país en proceso de desarrollo que recibe el consejo. A nuestro criterio, todo enfoque de planificación regional que se aplique o practique en un país en proceso de desarrollo, debería emplear una fórmula basada en tres aspectos fundamentales; el económico, el social y el político. La fórmula económica corresponde a mantener el principio de propiedad privada como función social y una plataforma comunitaria con un camino definido y un plan democrático integral. La fórmula social se basa en la participación popular en las tareas de desarrollo a través de organizaciones en las cuales todos cuentan con iguales oportunidades. La fórmula política es la de mantener los principios subsidiarios asignando responsabilidades al Estado y a los organismos populares.

La evolución del concepto de región de planificación

Un breve vistazo a los esfuerzos en materia de planificación regional nos ayudará a aclarar el concepto de región de planificación.

Hace más de medio siglo, se había organizado una activa escuela de geógrafos franceses, a la que pronto se agregaron sus colegas de Gran Bretaña. La obra de Peter Kropotkin, Fields, Factories, and Workshops, había mostrado un cuidadoso asidero de las nuevas potencialidades para el asentamiento rural y urbano, ampliado por la ciencia y la técnica. Pero, con la excepción de los planes concretos para el desarrollo de Doncaster

y áreas regionales similares, realizados por Sir Patrick Abercrombie, eran poquísimos los antecedentes para una filosofía y una práctica de planificación regional.

En América latina, por entonces, las preocupaciones se dirigían principalmente a la explotación indiscriminada de sus recursos, sin tener en cuenta los impactos que ésta acarrearía a su base económica y al desarrollo de los países del área.

En los Estados Unidos, el concepto de región como instrumento de planificación del desarrollo cobra madurez en la filosofía y los escritos de Benton MacKaye, cuya influencia culminó en 1925, cuando la revista Survey Graphic dedicó un número completo a la planificación regional, en el que colaboraron Clarence S. Stein, Henry Wright, Lewis Mumford, Stuart Chase y otros. En su obra, The New Exploration⁴, "una filosofía de planificación regional" publicada en 1928 (que Mumford describe como "un estudio de geotécnica"), MacKaye plantea la interrogante acerca de cómo utilizar los recursos naturales y culturales sin destruir las posibilidades de un acentuado desarrollo humano.

La exploración en la "espesura de la civilización industrial", concentrada en las grandes áreas metropolitanas, condujo a MacKaye a considerar a éstas como estructuras fabricadas por el maquinismo que destruyen las partes autóctonas y vitales de su región de influencia y remueven la valiosa diversidad cultural que aportan a cada comunidad los contactos cosmópolitas. Mucho antes de que suburbia alcanzara su actual pináculo de futilidad y frustración, ya MacKaye había dado la voz de alarma y previsto sus inevitables resultados.

Bien vale la pena que nos adentremos en la filosofía de planificación regional de MacKaye para descubrir otra idea precursora: la cuenca hidrográfica relativamente mayor como unidad geográfica de desarrollo regional.

Para Benton MacKaye, las civilizaciones más antiguas, las que denomina antigua exploración, "fueron civilizaciones de río - el Nilo, el

⁴Benton MacKaye, The New Exploration, A Philosophy of Regional Planning, Hancourt, Brace and Company, Inc., New York, 1928.

Eufrates, el Ganges, el Hwang-ho."⁴ El río, como factor unificador, proporcionó las fundaciones físicas y económicas de cada civilización. El río fue un integrador en más de un sentido - como una vía de transporte, como un proveedor de fertilidad para los suelos agrícolas, como una generosa fuente de agua para los cultivos y para el consumo de la población. La abundancia de agua significó la abundancia en otros aspectos. La conquista de la naturaleza y el establecimiento de una civilización fueron materia de exploración de las fuentes de abastecimiento de agua, tanto o más que la disponibilidad de tierras. Y el río resultó ser una guía para ambos. Tierra y agua - cada uno de estos elementos es tan fundamental como el otro. A ellos, hay que agregar un tercero: el aire, no sólo como aire, sino como medio de precipitación pluvial y de temperatura aceptable para la vida humana. "Así, la antigua exploración abarcaba tres elementos geográficos: las tierras, las aguas y la atmósfera." La nueva exploración tiene, a su vez, su propio equivalente de tierra, flujo de agua y atmósfera; éstos son los recursos naturales, el flujo de los productos y el medio ambiente. Las necesidades del hombre civilizado de hoy corresponden a tres problemas fundamentales de planificación: la conservación de los recursos naturales, el control del flujo de productos y el desarrollo del medio ambiente. La visualización de los trabajos potenciales de estos tres procesos constituye la planificación regional."⁴ Jamás, hasta entonces, habían sido descritas con tanta exactitud las funciones de ésta.

Continúa Benton MacKaye: "Los elementos esenciales de la antigua exploración eran realidades; los de la nueva exploración son potencialidades. La antigua exploración describió aquello que es, mientras que la nueva exploración proyecta aquello que puede ser. La primera tuvo su base en la ciencia descriptiva; la segunda, en la ciencia aplicada. Una fue un historial de hechos reales y leyes naturales; la otra es una representación gráfica de hechos posibles que descansan en esas mismas leyes."⁴

La comparación de dos proyectos de desarrollo regional nos permite captar el pensamiento de Benton MacKaye sobre la región de planificación. El proyecto del río Colorado, entonces en voga, y el de un parque nacional en el Estado de Washington, ofrecieron a MacKaye una oportunidad para

elaborar en mayor detalle sus tesis y para intentar la delimitación regional. El plan para el desarrollo de un parque nacional comprendía un área de 40.000 hectáreas, limitada por la periferia de pequeñas cuencas; en cambio, el plan del río Colorado incluía parte de los territorios de varios estados y un gran número de localidades muy separadas, todos ellos dentro de los límites naturales de una cuenca hidrográfica mayor. El plan del parque nacional se aplicaba a los aspectos geográficos de todas las principales actividades industriales y cívicas dentro de su esfera inmediata (agricultura, explotación maderera, minería, energía, desarrollo de la comunidad, vida al aire libre). En cambio, el del río Colorado se dirigía a los aspectos geográficos de sólo un grupo de actividades, que tenía lugar dentro de su esfera inmediata; esto es, las actividades afectadas por el flujo de la corriente de agua del río y sus tributarios - abastecimiento de agua potable, riego, desarrollo de la energía y control de inundaciones. La esfera inmediata del plan para el parque nacional consistía y coincidía con la totalidad del territorio que abarcaba dicho plan; en cambio, la esfera inmediata del plan del Colorado consistía sólo de ciertas áreas y obras de infraestructura dentro del territorio comprendido por el plan - sectores regados por las aguas del Colorado, las obras requeridas para regularizar esas mismas aguas y transmitir la energía generada por ellas. Del análisis de estos dos ejemplos y de otros cuatro más, entre los cuales figuraban el Plan Regional para Nueva York y sus Alrededores y el complejo de navegación del río St. Lawrence y los Grandes Lagos, concluía Benton MacKaye que un tipo de planificación regional afecta a todos los aspectos de una localidad, mientras que otro tipo sólo afecta algunos aspectos relacionados de un territorio indefinidamente amplio.⁴

Ya desde antes, pero con mayor énfasis a partir de la obra de MacKaye, la planificación regional adoptó dos áreas de interés específico: los recursos naturales y el desarrollo de éstos. Sin embargo, los poderes de control del gobierno federal en los Estados Unidos eran entonces tan restringidos, que éste sólo gozaba de jurisdicción plena en el campo de los recursos hidráulicos. Mediante el desarrollo de éstos para una multiplicidad de propósitos y usos - riego, generación de energía, abastecimiento de agua, control de inundaciones, navegaciones, rehabilitación

de tierras, etc. - se esperaba alcanzar el progreso económico y social del territorio comprendido dentro de una cuenca hidrográfica, la que se identificó muy pronto como la región apropiada para planificar el desarrollo integrado. La autorización del Congreso, a través de leyes que datan de 1923, 1925 y 1927, para recolectar información sobre los problemas y potencialidades de los recursos hidráulicos de las cuencas de los ríos, denominadas "los 308 reconocimientos", constituyó un elemento decisivo para los planes regionales que surgieron más tarde. En éstos, el emplazamiento físico fue siempre una gran cuenca de drenaje, llámase ésta Río Colorado, Hoya del Columbia, Valle del Missouri, Ríos Arkansas-Rojo, o Valle Central de California. Así llegamos a la creación de la Autoridad del Valle del Tennessee, TVA, en 1933.

En las palabras del mensaje presidencial al someter el proyecto de legislación al Congreso, la TVA fue "encargada de la más amplia obligación de planificar el uso, conservación y desarrollo apropiados de los recursos naturales de la cuenca de drenaje del Río Tennessee y de su territorio adjunto para el bienestar general, social y económico, de la Nación". Este mandato incluía el control de las aguas, la producción de energía, la navegación, el plantío de bosques, el control de la erosión de los suelos, la producción de fertilizantes y el desarrollo agropecuario e industrial. Dos años más tarde, en 1935, un informe del Comité de Recursos Nacionales, asesor del Presidente Roosevelt, describía la planificación de la TVA en los siguientes términos: "Encargada por mandato ejecutivo del Presidente, expedido en cumplimiento de la Ley Orgánica de la TVA, con la obligación de llevar a cabo reconocimientos y planes con la finalidad general de fomentar un desarrollo físico, económico y social, ordenado y apropiado, en la región, la TVA ha usurpado una función de planificación que no está aislada, sino más bien inextricablemente ligada con los poderes de desarrollo. Por lo tanto, ha venido a convertirse en algo más que una entidad de 'planificación regional', pues es de hecho una entidad de 'desarrollo regional'. Por ejemplo, el control de la erosión de los suelos no sólo ha sido planificado sino también encarecida y vigorosamente ejecutado. Un programa de control de las aguas fue planificado y llevado a cabo...Por cierto, tanta atención ha prestado la TVA a los resultados tangibles, que la principal función

de planificación se ha resentido un tanto."⁵

No fueron fáciles los primeros años de la TVA. Por una parte, prevalecía la mentalidad de los estados sureños, comprendidos dentro de la hoya hidrográfica del Tennessee, de que el tradicionalismo debía oponerse al progresivismo, de que una sociedad agraria debía luchar contra el cambio social, cultural y tecnológico que le imponía una sociedad industrial. Por otra parte, aún los que apoyaban el proyecto se mostraban escépticos de que la política del New Deal, que llevaba consigo el impulso de planificación integral, pudiera adaptarlo con éxito a una región homogénea natural, como era la gran cuenca del Tennessee. Tal vez la mejor solución sería escoger para ello una región metropolitana. El Comité de Recursos Nacionales tuvo que ser drástico para rechazar este concepto de región de planificación, por considerar que la planificación regional no era una forma expandida de planificación urbana. "La planificación regional," declaró el Comité, "no es un fin en sí misma; por el contrario, es un instrumento...para la acción, un medio para derivar políticas y programas sensatos y una guía para determinar qué tipos de mecanismos se prestan mejor para la ejecución de estas políticas y programas...La planificación (regional) ha surgido, al menos en parte, de la necesidad de preservar la cultura rural local y los recursos contra las fuerzas caóticas, económicas y sociales, que emanan de la ciudad. Aún si las ciudades fuesen cuidadosamente planificadas, este aserto continuaría siendo verdadero, pues la ciudad es un organismo cuya naturaleza coloca sus procesos nutritivos por encima de consideraciones regionales más vastas."⁵

A pesar del impacto internacional de la TVA, el concepto europeo en materia de planificación regional se refería, por esos mismos años, a la planificación física del complejo ciudad-campo y el término era empleado, por lo general, como una extensión de la planificación urbana. En Francia, por ejemplo, se lo denominaba regionalismo urbano. En Gran Bretaña, se buscaba una unidad de planificación integrada, a modo de un área intermedia de gobierno, mayor que la unidad de gobierno local o municipal, cuya administración debería estar en manos de una autoridad federal, de la que serían miembros constituyentes las autoridades de los gobiernos locales urbanos. Para algunos, esta región política era impuesta a la

⁵National Resources Committee, Regional Factors in National Planning, Government Printing Office, Washington, D.C., 1935.

a la estructura de la sociedad como un área arbitraria, de límites exactos y fijos, a cada lado de los cuales habría agudos contrastes de relaciones y organización social. Para otros, el concepto de tal región era algo inherente en la estructura de la sociedad, un área de asociaciones humanas que sabemos que existe, a pesar de que no podemos precisar sus límites exactos.

Para Robert E. Dickinson,⁶ profesor de la Universidad de Londres, la región política ideal, fuese grande o pequeña, era aquella que poseía un número máximo de intereses comunes. Eva G. R. Taylor precisaba un tanto más este concepto y definía la región de planificación como "un todo bien integrado, que se caracteriza en cuanto a todas sus partes por una accesibilidad de primer orden a la capital regional y (por constituir una unidad) bien equilibrada en cuanto a sus recursos, desarrollo económico, comercio, cultura y ocupaciones."⁷ La definición de la profesora Taylor considera un área geográfica que es homogénea con respecto a la conciencia de un grupo, a la organización e interdependencia de su población, y al hecho de ser diferente de otras áreas contiguas. En otros términos, el "todo bien integrado" requeriría, como elementos básicos, la organización y movilidad sociales. Según Dickinson, "el núcleo de esta organización y el punto céntrico de esta movilidad es el poblado o ciudad que, como 'capital' o centro dominante, constituye la fuerza unificadora más importante de las actividades e intereses del territorio que la rodea."⁶ Este concepto predominó en Europa antes de la Segunda Guerra Mundial y luego en los años de reconstrucción. La idea de una capital regional o chef-lieu fue sostenida por los regionalistas franceses, quienes la propusieron cuando se debatía la adopción de las regiones geográficas como nuevas unidades administrativas.⁸

En 1938, Lewis Mumford publicó su brillante ensayo sobre La Cultura de las Ciudades,⁹ en el que reconoció la región como un "área natural"

⁶Robert E. Dickinson, City, Region and Regionalism, Routledge & Kegan Paul, Ltd., London, 1946.

⁷E.G.R. Taylor, Ground Planning of Britain, issued by the 1940 Council, London.

⁸R. Blanchard, Grenoble: Etude de Geographie Urbaine, Grenoble, 1935.

⁹Lewis Mumford, The Culture of Cities, Harcourt, Brace and Company, New York, 1938.

y agregó que "para definir las áreas humanas, se debe buscar no sólo la periferia sino el centro". La ciudad, un hecho de mayor importancia geográfica, "tiende a enfocar el flujo de energías, hombres y bienes que pasan a través de una región, concentrándolos, dispersándolos, desviándolos, volviéndolos a encaminar; en pocos términos, ejerciendo una estrecha influencia sobre el desarrollo de la región como una realidad dinámica."⁹ La ciudad era el corazón que bombeaba la sangre vital de energías, gentes y comercio a todas las partes del organismo regional.

Pocos años más tarde, Louis Wirth propuso la región metropolitana como unidad de planificación¹⁰ de la que su área inmediata de influencia debía contener los elementos de interrelación diaria entre la ciudad y sus suburbios. A modo de resumen de las corrientes encontradas sobre el concepto de planificación regional que se produjeron en los años de postguerra, escribía Harvey S. Perloff en 1957¹¹ : "El término 'planificación regional' en los Estados Unidos es aplicado a un amplio rango de actividades en muchos tipos de áreas geográficas: (1) Tareas de planificación subordinadas al desarrollo y manejo del agua, tierra y recursos naturales relacionados de una cuenca de río y otras 'regiones de recursos'. El foco de tales tareas puede extenderse desde una pequeña hoya hidrográfica o región forestal al Valle del Tennessee o a la gran Cuenca de Colombia. (2) Los esfuerzos para guiar el crecimiento físico y el desarrollo integrados de las regiones urbanas y metropolitanas en expansión, particularmente donde se preste consideración a la totalidad del área bajo la influencia de la ciudad central, inclusive los poblados satélites industriales y dormitorios, las zonas rurales y la(s) cuenca(s) de drenaje. (3) La planificación de la construcción y operación de varios tipos de servicios o el manejo de éstos, los cuales por su carácter técnico o por otras razones son de alcance regional. Entre ellos se incluyen las carreteras interurbanas, los puertos y otros tipos de servicios de transporte, servicios de agua y alcantarillado de magnitud

¹⁰ Louis Wirth, "The Metropolitan Region, a Planning Unit", en National Conference on Planning, ASPO, Chicago, 1942.

¹¹ Harvey S. Perloff, Education for Planning, City, State and Regional, The John Hopkins Press, Baltimore, 1957

regional, etc. Dentro de esta categoría se consideran las actividades de planificación de la Autoridad Portuaria de Nueva York. (4) Los esfuerzos de planificación dirigidos a pronosticar el desarrollo económico de áreas, inclusive la promoción de industrias. La 'región', en este caso, puede extenderse desde una gran área multi-estadual, hasta un grupo relativamente pequeño de comunidades. Todas estas (actividades) se refieren a lo que se denomina por lo general 'actividades de desarrollo'. En la forma que ha evolucionado la planificación regional en los Estados Unidos, el énfasis mayor se ha acentuado en el marco físico y económico para las actividades productivas y el crecimiento urbano, enfocando el problema en el desarrollo económico y de los recursos. Cuando se la ha encarado en forma efectiva, la planificación regional tiende a proporcionar un contexto para la planificación urbana y para proyectos individuales como los de desarrollo de tierras o aguas."

Con base en las dos corrientes de planificación regional que predominaron en la década pasada - el desarrollo de los recursos como un medio de mejorar el nivel de vida de la población, y la solución coordinada a los problemas de control del uso de la tierra y la circulación -, John Friedman¹² construyó en 1956 una definición de región de planificación, que es oportuno mencionar. En ella, ambas funciones de desarrollo y control van juntas dentro de un marco común: la región urbana, city region. El enfoque del desarrollo económico, en vez de dirigirse a una gran extensión geográfica y al uso de los recursos naturales, se concentra en la región urbana y en el uso y desarrollo de los recursos metropolitanos, tales como el transporte, el espacio y la organización comunal. De allí, la planificación de la región urbana procede a lo largo de dos cursos de acción paralelos: en la dirección del desarrollo de los recursos metropolitanos, teniendo en miras alentar la prosperidad económica general, y en la dirección del control del uso de la tierra para crear un ambiente eficiente. Concebida en esta forma la función de planificación, se extendería a lo largo de toda el área dominada por la ciudad central. El transporte viene a constituir la fuente más estratégica del

¹²John Friedman, "The Concept of Planning Region", Land Economics, vol. 32, February, 1956.

desarrollo de la región urbana, por la accesibilidad hacia el centro y por la rápida conexión de éste con la periferia. Al transporte le siguen en importancia los recursos espaciales, modificados por la localización, los atributos físicos y la extensión de las mejoras introducidas por el hombre. Un tercer recurso lo constituye la organización de la vida comunitaria, de la que depende la integración económica de la región.

Según Friedman, "las relaciones básicas en una economía se encuentran (1) entre la ciudad central y su región circunvecina, y (2) entre una región urbana y otra."¹² En adición a la planificación de las regiones urbanas y a las relaciones inter-regionales, pueden surgir a veces problemas especiales que requieran una organización diferente del área regional. En el caso de recursos de agua y energía o de un desarrollo turístico y recreacional, pueden establecerse regiones funcionales, que consisten en un número plural de regiones urbanas agrupadas con el propósito de planificar una simple función. Una cuenca hidrográfica que sobrepase los límites de una región urbana, o un espacio donde varias unidades administrativas se juntan para la solución de un problema común, pueden considerarse regiones funcionales y planificarse como tal. Grandes sectores de un país, que por razones de aridez, baja densidad de población, selvas y otros factores, presentan problemas especiales de planificación, pueden organizarse para el desarrollo extensivo - turismo, forestación, praderas - ya que se caracterizan por su desventaja física para el desarrollo intensivo. Lo importante, según Friedman, es reconocer que estas regiones están acosadas por problemas especiales y que su desarrollo no puede seguir los mismos moldes del que se aplica a las regiones urbanas. Estas últimas "son los centros nerviosos de la actividad económica de un área, las sedes del poder económico donde se concentra la mayoría de la población, donde se toman las decisiones vitales que afectan a zonas mayores, donde los medios financieros se hallan presentes para llevar a la acción esas decisiones. Toda planificación que ignore este hecho primordial acerca de la estructura espacial de una economía debe considerarse reñido con la realidad."¹²

A partir de hoy, trabajaremos en grupo para buscar una definición de la región de planificación que sea útil para los programas de desarrollo que estamos encarando y que habremos de encarar en América latina.

No es necesario subrayar el papel que desempeña el ordenamiento por regiones en la planificación del desarrollo. Son varios los países que, dentro de sus planes nacionales, han dado pasos concretos para establecer criterios de regionalización del país, los cuales compararemos y analizaremos en las sesiones de este Seminario. Organismos internacionales cobran conciencia de la necesidad de ordenamiento regional, previo a la ejecución de los planes de desarrollo nacional, a los de integración internacional y a los de desenvolvimiento de zonas fronterizas. Pero, a pesar de esos esfuerzos, son limitados los intentos por precisar, en toda su latitud, el alcance del concepto de región de planificación, sin quedar en el plano abstracto de la terminología.

Son pocos en América latina los programas de desarrollo regional y menos aún los auténticos y genuinos. La mayoría de ellos son en esencia nada más que catálogos de recursos y necesidades, con pocas evaluaciones cuantitativas y carentes de distinción entre objetivos, estructuras y medios de acción.

Debe quedarnos en claro, antes de comenzar las sesiones de trabajo, que la planificación del desarrollo regional ni es un concepto teórico y abstracto elaborado por tecnócratas ni un instrumento camuflado de hegemonía central y administrativa sobre la autonomía de una región. "Es la respuesta consecuente a la expansión de una economía local. Es también la ruta más recta y la más difícil para asegurar la participación de toda una nación en una economía concertada y en una decisión económica colectiva."³

