

Documentos para Seminarios

PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y ESTRUCTURA ESPACIAL

José J. Villamil

Comunicación para propósitos  
de investigación o estudio  
COMUNIDAD DE REPRODUCCION  
DE CONFERENCIAS

DS/28-10  
Agosto, 1978  
60

Seminario sobre Redistribución Espacial  
de la Población, organizado por el Área  
de Población y Desarrollo dentro del  
marco del Programa de Cooperación e In-  
tercambio CELADE/CANADA, Agosto, 1978

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
1. Aspectos del Desarrollo .....	3
2. El Contexto Mundial .....	8
3. Planificación .....	18
CONCLUSIONES .....	28
BIBLIOGRAFIA .....	30

## INTRODUCCION

El objetivo principal de este trabajo es el de discutir algunos aspectos de la planificación del desarrollo, tanto a nivel teórico como práctico, y su incidencia sobre la distribución espacial de la población. A través del mismo se harán comentarios sobre aspectos relevantes discutidos por Geisse en su trabajo que sirve como documento central para este Seminario.

En los últimos años se ha generado una extensa bibliografía sobre temas que relacionan la planificación del desarrollo con problemas de la estructura espacial. En términos generales esta literatura ha adoptado una postura crítica ante los esquemas alternativos de interpretación. En varios trabajos se ha pretendido establecer una relación entre los problemas relacionados a la estructura espacial y el carácter dependiente de las economías latinoamericanas (Walton, 1976). Otros han intentado ligar los problemas de la marginalidad urbana con el carácter de la nueva división internacional del trabajo (Portes, 1978). Los temas que han caracterizado los estudios sobre la estructura urbana no han variado. Siguen siendo aquellos relacionados a las desigualdades regionales, la marginalidad, las migraciones del campo a la ciudad y los problemas que acompañan al crecimiento urbano acelerado. Lo que sí ha cambiado es el análisis de los factores causales y la interpretación de estos fenómenos.

En el trabajo de Geisse distribuido a los participantes de este Seminario se discuten algunos de los temas más importantes y diversas interpretaciones en torno a éstos.

En vista de lo anterior, el énfasis de este trabajo será el de señalar algunos elementos que, a mi parecer, han estado ausentes de la discusión y que pueden añadir a esclarecer el tema. Se consideran, en forma muy breve, las implicaciones de un modelo o estilo de desarrollo alternativo para la planificación y la estructura espacial.

## 1. Aspectos del Desarrollo

Como se ha mencionado anteriormente, son varios los trabajos que han discutido los enfoques alternativos del desarrollo, sobre todo aquellos que surgen del enfoque dependientista y que definen las condiciones del capitalismo periférico. Por tal razón nos parece innecesario volver a replantear la descripción del modelo, o modelos, que surgen de esta línea de interpretación. Sus elementos principales son conocidos, así como las críticas que le han sido hechas. Sin embargo, para efectos de este trabajo es deseable presentar a grandes rasgos algunos elementos de esta interpretación alternativa del desarrollo.

Lo primero que habría que mencionar es que el llamado enfoque de la dependencia no es una teoría del desarrollo o sub-desarrollo. Muchos de sus críticos han formulado sus críticas como si se tratara de una teoría, con un conjunto de proposiciones formales que pueden ser comprobadas o no por medio de experimentación (Cardoso, 1977). En realidad de lo que se trata es de formular un marco conceptual amplio, de introducir nuevos conceptos y, en fin, de introducir una nueva óptica que permita confrontar los múltiples problemas del subdesarrollo. Más que una teoría, se trata de interpretaciones alternativas a aquellas que han surgido de los esquemas neo-clásicos y de modernización (Fagen, 1977). Hay varios aspectos que sobresalen en estas interpretaciones.

El contexto nacional particular adquiere mayor importancia y de ahí la significación de los estudios concretos de caso. Se reconoce la importancia de las diversas formas de incorporación al capitalismo mundial en el desenvolvimiento de las estructuras sociales y económicas. Igualmente, se hace necesario integrar al análisis consideraciones en torno a la dotación de recursos, tamaño del mercado y otros aspectos. En este sentido provee un marcado contraste con las teorías neo-clásicas del desarrollo y con los esquemas de modernización.

Un segundo aspecto de la nueva manera de enfocar el problema es que reconoce que los obstáculos al desarrollo no provienen única o principalmente de limitaciones internas sino que surgen de los nexos externos de los países y que existen eslabonamientos importantes entre estos nexos y las estructuras internas. De ahí que, como ha señalado Tomás Vasconi, no se puede pretender llevar a cabo modificaciones en las estructuras internas sin modificar las relaciones de dependencia (Vasconi, 1970). Modos diversos de incorporación en la economía mundial llevan a distintas configuraciones en las estructuras económicas, sociales y espaciales. Varios escritores han sugerido que el subdesarrollo de la periferia es una consecuencia del desarrollo del capitalismo en el centro (Sunkel, 1978). Esta manera de percibir el problema del subdesarrollo, que tiene su origen en los trabajos iniciales de CEPAL, y en la teoría del imperialismo, provee un contraste a aquellos enfoques que le atribuyen un papel principal a insuficiencias en las sociedades de los países periféricos.

Otro componente de este enfoque sobre el desarrollo es que el proceso de cambio deja de verse como uno que ocurre en forma incremental y harmónica. Por el contrario, el cambio conlleva conflicto pues requiere modificaciones en las estructuras de la sociedad (incluyendo las relaciones externas) y esto sin duda será resistido, no por los grupos "tradicionales" sino precisamente por aquellos más ligados a la economía transnacional y por lo tanto más asociados con el sector "moderno". Por supuesto, implícita en esta aseveración hay una concepción muy distinta del desarrollo a aquella que caracteriza los escritos de, entre otros, Almond, Hoselitz y McClelland.

Muchos de los críticos de la literatura latinoamericana sobre la dependencia han puesto énfasis en que ésta deja de lado la lucha de clases como factor central del problema. Aunque no hay duda de que esta aseveración es correcta en algunos casos y, sobre todo, en algunos de los trabajos iniciales, es también correcto indicar que ya existe un consenso en cuanto a que resulta imposible desligar las estructuras internas de las relaciones externas de los países. No se trata de dejar a un lado el análisis de clase, sino más bien de reconocer que las estructuras de clase y, por lo tanto, la distribución de poder, están estrechamente relacionadas con la forma de incorporación de una sociedad a la economía capitalista a nivel mundial (Sunkel y Fuenzalida, 1978; Cardoso, 1977; Langdon, 1978; Vasconi, 1970).

Por supuesto, esta manera de percibir el problema conlleva modificaciones importantes en cuanto a las variables que se consideran significativas, así como en la metodología utilizada. En cuanto a lo primero, aspectos del proceso de desarrollo que anteriormente se habían aceptado como positivos, ahora se rechazan. Podrían mencionarse como ejemplos, la adopción de tecnología del centro, el impacto de las comunicaciones masivas y la adopción de normas, criterios y modelos de organización de los países industrializados. Todo esto que anteriormente se concebía como un reflejo del proceso de modernización, visto desde otra perspectiva se reconoce como otra manifestación de la incorporación al sistema capitalista mundial con efectos negativos (Sunkel y Fuenzalida, 1978); Luckham, 1978; Sauvant, 1976). Se hace necesario enfocar los problemas del subdesarrollo desde una perspectiva sistemática o global, reconociendo que éstos no se pueden entender correctamente desagregándolos en aspectos económicos, sociales, culturales o espaciales. Nuevamente, esto plantea una diferencia importante con los esquemas neo-clásicos.

Igualmente, se hace necesaria una reformulación de los objetivos del proceso de desarrollo. La atención se centra en la necesidad de lograr un desarrollo nacional que, además de lograr mayor independencia, permita transformar el modo de producción y la estructura de clase. Como se señalará más adelante, una vez que se concibe el proceso de desarrollo en términos de la transformación de las estructuras sociales y económicas, mucha de la sabiduría convencional en torno a la planificación del desarrollo se hace inoperante.

Por último, al reconocer que la incorporación a la economía capitalista mundial es un obstáculo para los países de la periferia, se requiere la consideración de los cambios que han ocurrido en la economía global a través del tiempo. El sistema capitalista ha experimentado cambios importantes en su estructura y comportamiento que inciden sobre los países de la periferia y afectan las posibilidades de rutas alternas en estos países. Por tal razón, resulta interesante discutir a grandes rasgos algunos de estos cambios.

## 2. El Contexto Mundial

Los cambios en la economía mundial y su organización han sido objeto de extensos estudios por varios autores (véase entre otros Sunkel, 1971; Amin, 1972; Michalet, 1976; Palloix, 1973). Por tal razón no es necesario entrar en todos los detalles. Basta señalar algunos aspectos importantes y de relevancia para los objetivos de este Seminario. Primeramente, en los últimos años parece ser que el capitalismo comienza a actuar como un sistema global. Las distinciones entre capitalismo nacionales dejan de ser relevantes. Hay una economía que es transnacional y que tiene ramificaciones en distintos países. Opera en base a un conjunto de criterios que nada tiene que ver con los objetivos nacionales (Sunkel y Fuenzalida, 1978). Frecuentemente se generan conflictos entre el estado-nación y el sistema capitalista transnacional precisamente por esto (Senado de los Estados Unidos, 1973). Este sistema busca nuevas formas de organización y de coordinación de las decisiones que comienzan a suplantar los organismos existentes. Un ejemplo resulta ser la Comisión Trilateral (Ullman, 1976; Villamil, 1978).

Un aspecto de la nueva organización del capitalismo es que aun cuando la producción en sí está cada vez más descentralizada a nivel internacional, la toma de decisiones con respecto a un conjunto de materias se centraliza cada vez más. Esto lleva a un sistema de producción que se caracteriza por gran homogeneidad en cuanto a la tecnología utilizada, las normas y criterios, el tipo

de producto, así como la organización para la producción. También se caracteriza por ser un sistema de producción donde existe gran movilidad internacional de la producción. Las decisiones en cuanto a localización se hacen desde una perspectiva global y no nacional lo cual lleva a modificaciones en los patrones de localización al ocurrir cambios en las condiciones a nivel nacional. Distintas localizaciones asumen mayor o menor importancia dependiendo de factores que a veces están completamente fuera de su control. Por eso los cambios que ocurren en el "país de moda"; hoy puede ser Puerto Rico, luego Irlanda, Singapur, etc.

La Tesis 6 de Geisse como está planteada no parece reconocer que bajo el nuevo esquema de organización del capitalismo mundial, el problema de las exportaciones de los países de la periferia ha cambiado dramáticamente. Ya no es un problema tan claro de que éstos exportan materia prima e importan productos manufacturados. La nueva división internacional del trabajo en cierto sentido elimina la especialización o, al menos, la especialización como ésta se entendía en la literatura sobre comercio internacional. La producción industrial, como hemos señalado, se ha universalizado a través de distintos procesos: la sub-contratación internacional, el establecimiento de plataformas de exportación y la penetración cada vez mayor de las empresas transnacionales en diversos mercados nacionales.

Esto tiene varias implicaciones que hacen irrelevante la discusión en torno al modelo de ventaja comparativa. La decisión de ubicar una actividad de producción en un país en particular

tiene que ver, posiblemente, más con la posibilidad de poder transferir ganancias entre unidades de una empresa que en un cálculo racional de ventajas comparativas o, aún, absolutas. Dado el caso que el comercio internacional es crecientemente intercambio entre unidades de la misma empresa, las decisiones responden a otras consideraciones y no a las tradicionales de maximización de ganancias por unidad. Lo que se maximiza es la ganancia para todo el sistema lo cual puede ser enteramente compatible con decisiones sub-óptimas para cada unidad en particular.

Una implicación interesante de todo esto es que, dado el caso de que las exportaciones de los países de la periferia son en gran medida del tipo descrito en el párrafo anterior, los reclamos de estos países de reducir obstáculos a sus exportaciones y mejorar las técnicas de intercambio, pueden ser enteramente compatibles con los intereses de las empresas transnacionales.

La descentralización de la producción conlleva una modificación importante en la forma de incorporación de los países de la periferia al sistema capitalista. Las consecuencias son múltiples. Una vez se considera a la periferia como mercado y se integra al sistema de producción entran en juego factores que distinguen a esta fase de otras en el desarrollo del capitalismo. Así, por ejemplo, todo lo relacionado a la formación de valores y la creación de una ideología transnacional, fomentada por las empresas en sí y por lo que se ha llamado la comunidad transnacional, se hace cada vez de mayor importancia (Sunkel y Fuenzalida, 1978; Falk, 1975). Esta comunidad transnacional integra a aquellos grupos en distintos países que se encuentran más ligados al sistema

económico global. Tienen patrones de consumo, perspectivas y estilos de vida similares (Sunkel y Fuenzalida, 1978). Pero, quizás de mayor importancia, es el hecho de que estas personas dependen del mantenimiento de los nexos con el sistema transnacional para mantener su hegemonía. Proponen estrategias de desarrollo que perpetúan dichas relaciones. Estas conlleva lo que ya se ha mencionado; la homogeneidad en la tecnología, en los criterios de toma de decisión, en las normas de comportamiento profesional y en otros aspectos. De ahí que las respuestas a problemas muy disimilares en distintos países, sean las mismas. Un ejemplo lo provee la constitución de "metros" en tantas ciudades del Tercer Mundo (Coing, 1977

En ocasiones surgen conflictos entre sectores o fracciones de la burguesía que tienen intereses distintos en cuanto a su relación con el sistema económico global. Hay sectores que podrían llamarse "nacionales" que tienen sus intereses centrados en la producción para el mercado nacional. Los sectores que pueden llamarse "transnacionales" son aquellos cuyos intereses están ligados al sistema económico global. La estrategia de industrialización sustitutiva (Tesis 4) presupone que los sectores nacionales de alguna forma logran obtener el poder sobre el otro grupo y se hace posible dicha estrategia, imponiendo obstáculos a la importación. En una etapa esto ocurrió en América Latina, pero parece ser que la situación es ahora la contraria.

Un ejemplo refleja el tipo de situación en que surgen conflictos de este tipo. En la República Dominicana el Gobierno ha adoptado una política de atraer capital del exterior en la manufactura.

Además de varios incentivos fiscales, el nivel bajo de los salarios es un factor importante de atracción. Pero, para poder mantener los salarios bajos, el gobierno se ha visto obligado a mantener el precio de los productos agrícolas a niveles muy bajos. Esto lleva a conflictos entre el sector agrícola tradicional y los nuevos grupos más ligados al sistema transnacional. En Estados Unidos la creación de la Comisión trilateral fue una reacción del sector transnacional a medidas del Presidente Nixon de corte nacionalista que tenían como objeto proteger a varias industrias en ese país, de la competencia internacional (Falk, 1975; Ullman, 1976; Villamil, 1978).

En la medida en que se consolide la tendencia a la transnacionalización la industrialización sustitutiva se hace irrelevante para los países que forman parte del sistema.

La incorporación a este sistema transnacional tiene impactos negativos en varios aspectos. Sunkel les ha llamado efectos de desintegración (Sunkel, 1971), Touraine habla de desarticulación y sociedades desarticuladas (Touraine, 1978). Estos efectos se generan a través de varios mecanismos, siendo quizás el más importante la sustitución de actividades tradicionales por aquellas más ligadas a la economía transnacional. Esto ocurre en todos los sectores y a distintos niveles. En las áreas rurales, las cosechas tradicionales para consumo local se sustituyen por el cultivo para la exportación, utilizando tecnología intensiva en el uso de capital. De ahí surgen, parcialmente, los flujos de migración hacia las ciudades. Este proceso ha sido documentado en varios países; en México donde Feder le ha llamado "el imperialismo de la fresa" en una publicación reciente, en el Caribe y en Africa

donde un conjunto de problemas relacionados al desarrollo de las áreas rurales, la nutrición y el desempleo están ligados con la sustitución de productos locales por trigo importado. Por supuesto, el problema no es uno exclusivamente de la sustitución de producción para el consumo local por producción para la exportación, como en México. En algunos casos es un problema de la manipulación de los patrones de consumo, asociando los productos importados con la modernización. El resultado es la desintegración de buena parte de la economía agrícola tradicional y desplazamientos masivos de la población rural.

En la introducción a su trabajo, señala Geisse que los tres componentes principales de los estudios poblacionales son la distribución, tamaño y estructura de la población. Aunque su intención no es adoptar una perspectiva estática, sí me parece que plantear el problema en estos términos puede caer en ese error. En algunos contextos el problema crítico es el de los desplazamientos de grandes grupos poblacionales. Todo el problema de la desintegración, según descrito, invariablemente lleva a estos desplazamientos, lo cual nos obliga a poner mayor atención a este nivel de causación al tratar el problema poblacional.

La Tesis<sup>2</sup>, como está planteada, parece no reconocer el carácter de la penetración creciente del capitalismo agrario y sus consecuencias. Quizás el problema radica en el uso de "modernización" como categoría analítica, ya que es difícil entender exactamente qué es lo que conlleva sin especificar el contexto en que ocurre,

algo que sugiere Geisse en el primer párrafo de la pág. 14.

Pero hay un punto específico que comentar con relación a la Tesis 2. Lo que se llama "modernización" no es necesariamente un resultado de la demanda urbana-industrial, sino que surge crecientemente de la demanda por productos agrícolas de los países industrializados. Por ejemplo, en los países del CARICOM sobre el 90 por ciento de la producción agrícola es para la exportación. En el caso de México y, estoy seguro, en el de otros países, la tendencia es similar. Los países tienen que recurrir, a la misma vez, a la importación de alimentos, un tipo de dependencia particularmente negativa.

Junto a los aspectos señalados, habría que mencionar que la integración al sistema transnacional conlleva otras implicaciones que afectan la estructura espacial. Como ya se mencionara, los patrones de localización industrial responden crecientemente a las necesidades de las empresas transnacionales, vistas éstas desde una perspectiva global. Esto lleva a cambios en los patrones internacionales de localización, pero también lleva a patrones de localización intra-nacionales muy particulares. Por ejemplo, en México se calcula que el 80 por ciento de la inversión de las empresas multinacionales ocurrió en el Distrito Federal (Villamil, 1978i). Esto se debe principalmente a que el Distrito es el mercado principal. Mas recientemente, cuando en Estados Unidos se aprobó legislación para permitir la sub-contratación internacional de la producción, el área de la frontera se vio favorecida.

En otros contextos, los patrones de localización pueden estar determinados por consideraciones distintas. El punto que se quiere destacar es que mientras mayor sea la integración con el sistema transnacional menores serán las opciones en cuanto a la organización de la estructura espacial.

Pero hay un aspecto adicional de la estructura del sistema internacional que resulta relevante para la temática de este Seminario. Así como el sistema global se ha estructurado en la forma descrita, también han surgido sistemas regionales de interacción donde las relaciones "centro-periferia" adquieren características muy particulares (Seers et.al., 1978; Villamil, 1978i). Aunque estos sistemas regionales de centro periferia tienen alguna relación con el concepto de las esferas de poder, trascienden lo meramente político y conllevan un conjunto de relaciones distintas a las que se asocian con las relaciones centro-periferia en general. Una de estas relaciones tiene que ver con la generación de sistemas migratorios internacionales. Otra se relaciona con el turismo y la tercera tiene que ver con la extracción de materias primas de la periferia para suplir al centro. Por supuesto, existen otros tipos de nexos, pero estos tres parecen caracterizar a los sistemas regionales. Aunque el tema ha sido tratado en otros trabajos (Seers et. al, 1978; Villamil, 1978i), sí es relevante mencionar algo más sobre el problema de los flujos migratorios internacionales.

Hay por lo menos dos ejemplos de sistemas regionales en que los flujos migratorios son de gran importancia y en que se puede hablar de sistemas migratorios que incluyen tanto la dimensión nacional como la internacional. Uno de éstos se refiere a la relación entre los países mediterráneos y los países del centro de Europa (Alemania, Suiza, Francia, el norte de Italia, partes de Inglaterra), donde se generan flujos de migración masivos de los primeros a los segundos. En el caso del hemisferio occidental, la misma relación se encuentra entre México y los países del Caribe con los Estados Unidos. Aunque es difícil precisar la magnitud de la migración de México a los EE.UU., sin duda excede los 4 000 000 en las dos décadas pasadas. Es difícil llegar a una cifra exacta pues la migración ilegal es un componente importante del total. De América Central y el Caribe la cifra de migrantes a EE.UU. para el mismo período es de alrededor de unos 2 000 000, aunque esta cifra es conservadora (Villamil, 1978i); Domínguez; 1975; González Navarro, 1974). Por supuesto, estos flujos migratorios internacionales afectan la distribución espacial de la población a nivel nacional. Y, por lo tanto, los estudios de migración intra nacional no pueden hacer abstracción de los mismos. En algunos casos, habría que estudiarlos en el contexto del funcionamiento del sistema regional descrito. Por supuesto, en América Latina existen otros ejemplos de sistemas migratorios internacionales; el caso de México y el Caribe es únicamente el más dramático.

En torno a la Tesis I, hay dos comentarios que hacer. Uno tiene que ver con el hecho de que en algunos casos la expulsión de la población ha sido parte de la estrategia de desarrollo y ha favorecido los intereses de determinados sectores económicos. En algunos casos esta política ha sido explícita (Puerto Rico), en otras ha sido implícita (México). Un problema que plantea el crecimiento poblacional es que, en el contexto del capitalismo dependiente, hace más difícil reducir las tensiones sociales mediante programas asistenciales. Esto ocurre por los límites fiscales que confronta el estado ante los reclamos de una creciente poblacional marginal. Por lo tanto, el control de dichas tensiones tiene que hacerse mediante la represión. No es de sorprenderse, por lo tanto, que los programas de control poblacional surjan frecuentemente de sectores liberales del centro.

### 3. Planificación

Tanto la teoría como la práctica de la planificación del desarrollo ha estado basada en los enfoques neo-clásicos (Lefebvre, 1974). Esto ha conllevado la utilización de modelos altamente agregados, la ausencia de consideraciones políticas e institucionales en los análisis, el énfasis en el lado de la oferta y la utilización de esquemas y modelos "universales" para explicar experiencias nacionales. Además, se concebía la planificación como si ésta fuera independiente del modelo de desarrollo, del contexto dentro del cual se lleva a cabo.

Quizás la figura más importante en la planificación del desarrollo es Jan Tinbergen. Para él, la planificación es un conjunto de procedimientos relativos a la preparación de planes de largo, mediano y corto plazo. Es un proceso jerarquizado que va desde lo más general (planes a largo plazo) hasta lo más específico (planes anuales). Para Tinbergen y el modelo de planificación al que dio origen, el problema es uno de maximizar la tasa de crecimiento del producto y asegurar la utilización eficiente de los recursos. En cierto sentido, la planificación se confunde con la programación. Por supuesto, este enfoque ha sido objeto de críticas por varias razones, entre las cuales quizás la más importante sea la ausencia de reconocimiento que las condiciones varían entre países (Leys, 1969; Faber and Secrs, 1972). Pero, quizás el

problema más serio con la visión de Tinbergen es el supuesto que el orden prevaleciente es estable y deseable y que solamente es necesario modificar aspectos marginales (Tinbergen, 1964).

Recientemente han comenzado a surgir trabajos críticos sobre la planificación del desarrollo y sus resultados. Se ha escrito de una "crisis en la planificación" (Faber and Seers, 1972) y se han ofrecido algunas razones por las cuales ha surgido esta crisis: la no ejecución de los planes (Meier, 1970); la utilización de modelos importados que no son aplicables (Meier, 1970; Leys, 1969); la carencia de un marco teórico apropiado por parte de los planificadores (Díaz Alejandro, 1970) y otras. En general las críticas se pueden clasificar en tres categorías: aquellas que le atribuyen a insuficiencias operacionales los problemas de la planificación; otras que han cuestionado el contenido disciplinario de la planificación y, por último, las que señalan que la planificación ha tenido una función primordial ideológica. No es necesario considerar estos temas en este trabajo, ya que los mismos han sido discutidos anteriormente (Villamil, 1978ii).

Resulta obvio que la planificación que se desprende del esquema neo-clásico le provee a los problemas de la distribución espacial de la población relativamente poca importancia, por varias razones. Por un lado, siendo el énfasis la maximización del producto es al logro de este objetivo que se dirigen los esfuerzos de la política nacional. Los patrones espaciales que resulten

de este esfuerzo serán resultados secundarios, y de hecho cualquier intento de intervención en la estructura espacial se considera que podría afectar en forma negativa el logro de objetivos globales. Los primeros documentos de CEPAL en torno a la programación del desarrollo, por ejemplo, no hacen mención de la problemática regional de los países latinoamericanos. Las variables que surgen de los esquemas teóricos subyacentes son aquellas que se manejan a nivel agregado. La organización del espacio es un problema marginal. Se entiende que el mercado operará de tal forma que los peores desequilibrios se resolverán y aquellos que aún permanezcan -marginalidad, urbana, congestión urbana, desigualdades entre regiones- se resolverían mediante medidas remediales o asistenciales, y a otros niveles. A nivel nacional, la planificación trata con categorías no espaciales y los planificadores a nivel urbano y regional han actuado como si estuvieran manipulando sistemas cerrados a su nivel. Como ha señalado Nigel Harris, los planificadores económicos han tratado con la producción sin preocuparse de la localización y los planificadores físicos han hecho lo contrario (Harris, 1976).

Si se hace un examen de las funciones que han sido asignadas a la planificación en América Latina es evidente el por qué éste ha sido el caso. En términos generales estas funciones fueron las siguientes: racionalización de la intervención del sector público en la economía, proveer orientaciones de carácter general a la economía, coordinación de los sectores operativos, programación sectorial y, quizás la función de mayor importancia, la

preparación de planes para la obtención de financiamiento externo (Cibotti, Nuñez del Prado y Sainz, 1975).

Todo lo anterior no quiere decir que en ocasiones no se hayan tomado decisiones con fines nacionales que hayan tenido un impacto positivo en términos de la distribución espacial de la población. Hay varios ejemplos de situaciones en que esto ha ocurrido. Lo que es necesario recalcar es que en estos casos la motivación principal nada tenía que ver con el problema espacial. Los impactos a este nivel son un sub-producto. Por supuesto, no se quiere implicar que debamos retornar al "espacialismo" que ha caracterizado al campo de la planificación regional. Se menciona esto como parte de la explicación en torno al por qué la planificación del desarrollo y la problemática espacial han estado divorciadas. Las consecuencias en cuanto a la distribución espacial de la población de decisiones tomadas en base a objetivos nacionales eran frecuentemente inesperadas y, en todo caso, secundarias.

Ya es un lugar común señalar que el modelo o estilo de desarrollo adoptado tendrá consecuencias en la forma en que se organiza el espacio y en la forma en que se considera la planificación regional (Rofman, 1978). El problema radica en que la adopción del modelo "capitalista dependiente" conlleva un papel particular para el espacio que se desprende de su fundamento teórico/ideológico. En este modelo, el espacio se considera mas bien como un bien de consumo y como tal no es objeto de planificación. El planteamiento de Carlos Matus referente a la necesidad de sustituir el modelo "vertical" de desarrollo por uno "horizontal" a lo que

se refería era precisamente a la necesidad de considerar el espacio como algo más que un bien de consumo. Más bien lo entendía como un recurso cuya utilización debería ser objeto de optimización (Matus, 1970).

Esto nos lleva entonces a considerar el problema de los objetivos del desarrollo. Aunque se mencionó que el objetivo principal bajo el esquema neo-clásico era la maximización de la tasa de crecimiento del producto, dicho objetivo aparece como un sustituto o "proxy" para otros implícitos en el modelo de desarrollo y en los cuales se introduce todo el fenómeno de clases, así como el de la inserción en el sistema capitalista mundial. De ahí que las propuestas para modelos alternativos de desarrollo hayan puesto énfasis en lograr una redistribución del ingreso, la riqueza y el poder; el logro de un nivel mínimo de bienestar para la población en general y, en lo que concierne a las relaciones internacionales, un desarrollo autocentrado y un desligamiento del sistema capitalista mundial. Hay un reconocimiento que las transformaciones estructurales internas y las modificaciones de los nexos con el entorno van juntas.

El Modelo Rural (M.R.) que se describe en la Tesis 5 se aproxima en varios aspectos a lo planteado en los esquemas de desarrollo alternativo (Necesidades Básicas, Desarrollo Auto centrado). Hay varios aspectos planteados en la tesis que requieren comentario. El planteamiento de Geisse con relación a las implicaciones del modelo son correctas. No obstante es evidente que en el contexto global, se hace mas necesario que nunca antes, el que los países

adopten como objetivo prioritario del desarrollo la autosuficiencia alimenticia, Para esto, el modelo M.R. parece imprescindible. Ahora bien, contrario a lo que plantea Lefebvre, el problema no es uno de demanda sino más bien de necesidades, y es en estos términos que habría que replantear el problema. En la forma en que está planteado el modelo, casi se da la impresión de que la tecnología viene a ser una variable independiente, un parámetro en la especificación del modelo.

La discusión del modelo M.R. hace ver muy claramente que el problema de la planificación no es el de compatibilizar "objetivos de eficiencia y equidad", como señala Geisse en la Introducción, p.3, sino más bien facilitar los cambios en la estructuras sociales y económicas.

Por supuesto, al plantearse un modelo alternativo de desarrollo se hace necesario contar con un modelo alternativo de planificación. Es evidente que para el logro de cambios estructurales los modelos de planificación de corte neo-clásico no son de gran utilidad. Pero, debe señalarse que los modelos de planificación socialista tampoco lo son, pues estos tienen como objeto un sistema ya transformado y de lo que se trata es de planificar una transición de un modelo "Capitalista dependiente" a uno alternativo, que podría llamarse de desarrollo "autocentrado". De hecho, tanto Amin (1972) como Thomas (1974) han señalado que las estrategias para lograr un desarrollo de esa naturaleza son las estrategias de transición más relevantes para los países del Tercer Mundo.

En muchas ocasiones se ha planteado cuales son los objetivos de este modelo: se ha dicho menos sobre lo que se requeriría del modelo de planificación. Es claro que la estructura de la planificación, sus objetivos, las variables con que trabaja y las estrategias que se adoptan responden a la naturaleza del sistema que se planifica y el contexto en que se lleva a cabo la planificación. Es por esto que resulta importante determinar cuales son los parámetros dentro de los cuales se lleva a cabo la planificación, y que incluyen: la organización y el funcionamiento de la economía mundial; los factores que afectan los mercados para las exportaciones del país; como está organizado el sector productivo nacional; sus relaciones con la economía internacional; la estructura de clases de la nación; la manera como se distribuye y mantiene el poder; la dotación de recursos del país; el tamaño del mercado (Sunkel, 1969; Sunkel, 1971, Vasconi, 1970).

Si, como se ha mencionado, el capitalismo dependiente conlleva la desintegración de las estructuras sociales y económicas, o la formación de sociedades desarticuladas, entonces podría pensarse en la planificación del desarrollo bajo este modelo alternativo como la planificación para la integración nacional. Por supuesto, qué conlleva este proceso habría que especificarlo en distintos niveles y áreas: social, económico, cultural, geográfico. En términos económicos podría significar la sustitución de eslabonamientos internos por los eslabonamientos externos (Raj, 1975); en términos sociales

y culturales podría reflejarse en una política nacional relativa al idioma (de Silva, 1976), la sustitución de estructuras burocráticas recibidas del régimen anterior (Jones, 1975) y otras medidas relativas a la política cultural (Scott, 1970). Cómo se organiza la planificación y qué medidas específicas se adoptan dependerá de las condiciones particulares de los países.

Hay dos aspectos que resultan evidentes. Por un lado, la estructura decisionaria del modelo capitalista conlleva una distorsión importante en la utilización de los recursos. Muchos de los problemas relativos a la distribución espacial de la población, los flujos migratorios del campo a la ciudad y la marginalidad de crecientes sectores de la población están ligados al modo de funcionamiento de la economía de mercado. La lógica misma del sistema lleva a estos problemas. Por lo tanto, un requerimiento importante de la planificación para la transformación estructural es sustituir el criterio de decisiones, sustituyendo el sistema de precios. El problema que surge es que en la transición, el sistema de precios responde al menos en las etapas iniciales al modelo anterior. Los cambios en la utilización de los recursos deberán responder a criterios distintos a los que surgen del criterio de maximización de ganancias. El segundo aspecto tiene que ver con la necesidad de integrar variables de naturaleza ideológica o superestructural a la planificación del desarrollo. El problema que aparece como central en la transición es el de dar marcha atrás a los procesos de marginalidad, concentración urbana y los otros que se mencionan como resultado del

desarrollo dependiente. La adopción de un modelo alternativo como el propuesto en la Tesis 5 o sugerido en la Tesis 7, requiere no solo un cambio en las condiciones materiales, sino también en los valores e ideologías. No solo se trata de reconstrucción o reorientación material, sino que también ideológica. De ahí la importancia que se le ha otorgado recientemente a los flujos de información y a la organización del sistema de comunicaciones a nivel internacional (Somavía, 1976).

Es evidente que un modelo de desarrollo que tiene como objetivo la satisfacción de necesidades mínimas y el logro de un desarrollo autocentrado, requerirá transformaciones importantes en cuanto a las prioridades en la asignación de recursos. Estas a su vez afectarán en forma significativa la organización de la sociedad tanto en sus aspectos sociales y económicos como espaciales. Al adoptarse la autosuficiencia en alimentos como objetivo prioritario, lleva a políticas de utilización del espacio muy diferentes a las que se han manifestado hasta el momento. Por ejemplo, la desconcentración urbana, la generación de pleno empleo, la urbanización del campo, la provisión de servicios sociales a la ruralía, se conciben como maneras no de lograr unos objetivos "espaciales" en el vacío, sino de lograr una utilización plena de un recurso importante para lograr unos objetivos sociales y económicos.

La experiencia de Cuba resulta sumamente interesante al respecto. Toda la política territorial es congruente con un conjunto de objetivos sociales y económicos. El cinturón verde alrededor de La Habana no se formuló como una manera de contener el crecimiento de esa ciudad, sino como un área de producción alimenticia

y de esparcimiento para la ciudad. Igualmente, los intentos de urbanización de las áreas rurales y la creación de una red de asentamientos rurales tenía como propósito principal fomentar la producción agrícola.

Esto es muy distinto a los intentos de crear polos de desarrollo para lograr estabilizar la población. Las diferencias se dan en cuanto a los objetivos nacionales que se persiguen, las teorías de migración subyacentes y lo que implica el modelo en términos de la inserción en la economía mundial. En cuanto a lo primero, en la teoría de los polos de maximización del producto es el objetivo primordial, lo cual no es el caso de Cuba. La teoría de polos secundarios parece estar basada en la teoría de migración de Stouffer que postula que la creación de oportunidades intermedias es un factor decisivo para reducir la migración del campo a la ciudad. Por último, al ser los polos centros de producción industrial, tienen implicaciones muy distintas a las del modelo cubano de desarrollo de las áreas rurales.

Pero todo esto estuvo acompañado de intentos muy importantes de modificar los valores imperantes. Se dio énfasis al consumo colectivo sobre el individual, la educación secundaria se integró con el trabajo agrícola. En fin que la organización espacial se hizo posible por los cambios a otros niveles y la política territorial se formuló de tal forma que resultaba ser congruente con los objetivos sociales y económicos a nivel nacional (Barkin, 1978).

### CONCLUSIONES

Al modificarse los esquemas de interpretación del desarrollo hubo un período en que el pensamiento en torno a la planificación se quedó rezagado y se continuaron utilizando los modelos de planificación correspondientes a un esquema teórico anterior. En los últimos años, junto con los cuestionamientos a los modelos tradicionales de planificación, han comenzado a surgir algunas ideas en torno a lo que un modelo alternativo de planificación debe contemplar. Algunas ideas al respecto han sido mencionadas en este trabajo: la importancia de la movilización de recursos ociosos, la introducción de variables super-estructurales, la necesidad, la planificación del consumo y otras (Villamil, 1978 ii). Hay, sin embargo, problemas tanto en la formulación de modelos alternativos de desarrollo como en la definición de un nuevo esquema de planificación.

Al nivel regional y urbano, la planificación se encuentra aún en una etapa anterior. Los modelos alternativos de explicación de los fenómenos espaciales no han sido desarrollados, aunque sí se ha adelantado en esta dirección (Coraggio, 1978; Boisier, 1972). No obstante, sigue siendo correcto señalar que la planificación regional sigue basada en la teoría de ventaja comparativa y en las distintas teorías de localización industrial, comercial y agrícola. Por otro lado la práctica de la planificación regional en gran medida depende aún de los modelos de polos de crecimiento por un lado y del desarro-

llo de cuencas hidráulicas por otro. En realidad ha habido poco progreso. En vista del estado actual de la planificación a nivel nacional y regional-urbano, es poco probable que se logre la síntesis deseada.

## BIBLIOGRAFIA

- Amin, S., 1972, "Le Modele Theorique d'Accumulation et de Developpement dans le Monde Contemporaine. La Problematique de Transition", Tiers Monde, N° 52, 10/12.
- Barkin, D., 1978, "Cuba: Evolución de la Relación entre Campo y Ciudad", trabajo presentado en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril.
- Boisier, S., 1974, "Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un Enfoque Unificado" en ILPES, Planificación Regional y Urbana en América Latina, Siglo XXI, México.
- Cardoso, F.H., 1977, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", Latin American Research Review, Vol. XII, N° 3.
- Cibotti, R., Núñez, A., Sainz, P., 1972, "Evolución y Perspectivas de los Procesos de Planificación en América Latina", en ILPES, Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina, Siglo XXI, México.
- Coing, H., 1978, "La Dimensión Internationale de Politiques Urbaines dans le Tiers Monde", trabajo presentado en el Seminario del Grupo de Trabajo sobre Urbanización en América Latina, del Social Science Research Council, celebrado en Londres, febrero.
- Coraggio, J.L., 1978, "Las Teorías de la Organización Espacial, La Problemática de las Desigualdades Regionales y los Métodos de la Planificación Regional" trabajo presentado en el Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril.
- De Silva, F., 1976, "The Language of the Oracle: English as a Vehicle of Dependence", Development Dialogue, N° 2.
- Díaz, Alejandro C., 1970, "Planning the Foreign Sector in Latin America", American Economic Review, May.
- Domínguez, V., 1975, From Neighbor to Stranger: The Dilemma of Caribbean Peoples in the United States, Antilles Research Program, Yale University, New Haven.
- Faber, M. and Seers, D. (eds.), Crisis in Planning, Vol. I, Chatto & Windus, London.
- Fagen, R., 1977, "Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach", Latin American Research Review, Vol. XII, N° 2.
- Faik, R., 1975, "A New Paradigm for International Legal Studies", The Yale Law Journal, Vol. 84, N° 5

- González, Navarro, M., 1974, Población y Sociedad en México (1900-1970), Tomo II, U.N.A.M., México.
- Harris, N., 1975, Economic Growth and the Problem of World Settlement Development Planning Unit, Working Paper N° 4, London.
- Jones, E., 1975, "Tendencies and Change in Caribbean Administrative Systems", Social and Economic Studies, Vol. 24, N° 2, June.
- Langdon, S., 1978 "Multinational Corporations and the State in Africa" en Villamil, J. (ed.), 1978, Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Lefebvre, L., 1974, "Critique of Development Planning", Indian Economic Review, Vol. IX (New Series), October.
- Leys, C., 1969, "The Analysis of Planning" en Leys, C. (ed.), Politics and Change in Developing Countries, Cambridge University Press, London.
- Luckham, R., 1978, "Militarism and International Dependence: A Framework for Analysis" en Villamil, J. (ed.), Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Matus, C., 1970, "El Desarrollo del Interior de América Latina: ¿Tesis Fantásica o Interrogante Fundamental?" en ILPES, Los Polémicas sobre el Desarrollo de América Latina, Siglo XXI, México.
- Meier, G., 1970, "La Crisis de la Planificación en los Países en Desarrollo", El Trimestre Económico, Octubre-Diciembre.
- Michalet, C.A., 1976, Le Capitalisme Mondial, Presses Universitaires de France, Paris.
- Portes, A., 1978, "The Informal Sector and the World Economy", trabajo presentado en el Seminario del Grupo de Trabajo sobre Urbanización en América Latina, del Social Science Research Council, celebrado en Londres, Febrero.
- Palloix, C., 1973, Les Firmes Multinationales et le Proces d'Internationalisation, Maspero, Paris.
- Raj, K.N., 1975, "Linkages in Industrialization and Development Strategy: Some Basic Issues", Journal of Development Planning, N° 8.
- Rofman, A., 1978, "Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina", trabajo presentado en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24 al 29 de abril.
- Sauvant, K., 1976, "His Master's Voice", Ceres, Vol. 9, N° 5, September-October.
- Scott, R., 1970, The Politics of New States, George Allen and Unwin, London.
- Seers, D. et.al., 1978, Underdeveloped Europe, Harvester Press, Brighton, U.K.

- Senate of the United States, Committee on Finance, 1973, Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U.S. Trade and Labor, Washington.
- Somavía, J., 1976, "The Transnational Power Structure and International Information", Development Dialogue, Nº 2.
- Sunkel, O., 1969, "La Tarea Política y Teórica del Planificador en América Latina", Estudios Internacionales, Año 2, Nº 4, enero-marzo.
- Sunkel, O., 1971, "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", Estudios Internacionales, Año 4, Nº 16, enero-marzo.
- Sunkel, O., 1978, "The Development of Development Thinking", en Villamil, J., (ed.), Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Sunkel, O. y Fuenzalida, E., 1978, "Transnationalization and its Consequences" en Villamil, J. (ed.), Transnational Development and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Thomas, C., 1974, Dependence and Transformation: The Economics of the Transition to Socialism, Monthly Review Press, New York.
- Tinbergen, J., 1964, Central Planning, Yale University Press, New Haven.
- Touraine, A., 1978, Las Sociedades Dependientes: Ensayos sobre América Latina, Siglo XXI, México.
- Ullman, R., 1976, "Trilateralism: 'Partnership' for What?", Foreign Affairs, Vol. 55, Nº 1.
- Villamil, J., 1978, "Introduction" en Villamil, J., (ed.), Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Villamil, J., 1978, i) "Core and Periphery in the Western Hemisphere", en Seers, D. et al., Underdeveloped Europe, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Villamil, J., 1978 ii) "Planning for Self Reliant Growth" en Villamil, J. (ed.), Transnational Capitalism and National Development, Harvester Press, Brighton, U.K.
- Walton, J., 1976, "Urban Hierarchies and Patterns of Dependence in Latin America: Theoretical Bases for a New Research Agenda", en Portes, A. y Browning, H.L. (eds.), Current Perspectives in Latin American Urban Research, University of Texas, Austin.

Copia distribuida para propósito  
de inversión o estudio  
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN  
O USO COMERCIAL