

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/87

¿ES POSIBLE HABLAR DE EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN
AMERICA LATINA? *

Carlos A. de Mattos

* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación es una versión preliminar sujeta a cambios de forma y de fondo, elaborada para su presentación en el Seminario Internacional sobre La Experiencia Latinoamericana y Brasileña de Planificación Regional, realizado en Belém (Brasil), durante los días 4 y 5 de noviembre de 1982.

84-9-1511

I. PROBLEMAS REGIONALES Y PLANIFICACION REGIONAL

1. Durante los últimos años, muchos se ha hablado y escrito sobre los temas relacionados con el desarrollo y la planificación regional (PR). Se han escrito incontables libros y artículos. Se han publicado innumerables revistas especializadas. Se han realizado numerosas reuniones nacionales e internacionales. Se han propuesto variadas interpretaciones sobre el origen y el contenido de los problemas regionales. Se han concebido y propuesto diversas estrategias para enfrentarlos.

2. Toda esta prolífica actividad se ha fundamentado en la existencia y en la percepción de los así llamados "problemas regionales", problemas que a algunos autores les ha permitido concebir una supuesta "ciencia regional" y a otros, inspirados en la semántica de Engels, les ha llevado a caracterizar una "cuestión regional". En lo fundamental, el núcleo de esta problemática está constituida por el fenómeno de las disparidades regionales: disparidad en la distribución de las fuerzas productivas entre regiones, disparidad en el nivel de desarrollo de esas fuerzas productivas en distintas regiones, disparidad en los ritmos interregionales de acumulación y crecimiento y en fin, disparidad en las condiciones de vida de la población en las diversas regiones. Ha sido fundamentalmente como respuesta ante la persistencia - y aún el agravamiento - de estos problemas, que ha sido planteada la necesidad de la planificación regional; por lo tanto, en su formulación inicial (y también en su formulación más aceptada), esto es en versión más ortodoxa y académica, la PR aparece indisolublemente vinculada a una función sustantiva: el desarrollo regional que conduciría a la superación de los problemas regionales, así como también a una más "racional" y eficiente organización espacial.

3. El temario de este seminario ha propuesto realizar una reflexión, discusión y evaluación de las experiencias latinoamericana y brasileña de planificación regional. Enfrentados al tópico central del temario, quizá la primera y más importante interrogante que se nos plantea es si, en los hechos, tal cosa ha existido; ¿podemos realmente hablar sobre una

experiencia de PR en América Latina? En una primera aproximación, podría expresarse que si entendemos que PR es sinónimo de planificación del desarrollo regional (PDR), se podría afirmar que tal cosa prácticamente no ha existido en la experiencia latinoamericana.

4. En efecto, cuando se confronta todo el mencionado esfuerzo intelectual y académico, con los resultados concretos de una supuesta experiencia de PDR, se comprueba ante todo que la situación que le dió origen no ha logrado ser modificada en su esencia; en efecto, en la mayor parte de los países los problemas regionales han persistido con una caracterización análoga a la que tenían dos décadas atrás, en algunos países incluso se agravaron y sólo en unos contados casos cedieron, aún cuando tampoco en forma muy significativa. El diagnóstico de la situación actual parece indicar que los problemas regionales han adquirido el carácter de problemas congénitos en los países latinoamericanos. Tal situación es un testimonio irrefutable de que la experiencia de PDR (si acaso puede hablarse de tal cosa) en los países latinoamericanos ha conducido a resultados que en el más optimista de los casos apenas podrían calificarse de modestos. Este panorama suministra los fundamentos para una discusión que se propone poner en duda la existencia de una real experiencia de PDR en América Latina; ello no obstante como luego trataremos de mostrar, sí se puede sostener que ha existido una cierta experiencia de PR, aún cuando caracterizada por una función sustantiva muy diferente a la de la PR ortodoxa.

5. Este punto de vista no es novedoso y ya ha sido sustentado por algunos autores que han analizado este tema: por ejemplo, en un reciente e importante trabajo de evaluación que lleva el sugerente título de "Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?", Helmsing y Uribe-Echevarría señalan que el propósito central de su trabajo "es el de mostrar, que la primera y tal vez más importante frustración de la planificación regional en América Latina es no haber logrado transformarse en una actividad vital y significativa en términos de implementación". 1/ En esta afirmación así como también a todo lo largo del mencionado trabajo los autores cuestionan la existencia de una real experiencia práctica de PR.

II. LA PR EN EL MARCO DEL PROCESO GENERAL DE PLANIFICACION

6. Para el análisis de este problema resulta importante subrayar desde el comienzo que concebimos a cualquier tipo de PR como un subproceso del proceso general de política económica, vale decir del proceso general de planificación. De donde se infiere que, como es obvio, en ningún caso tiene significado pensar en la PR como un proceso autónomo e independiente de acción destinado a hacer frente a los problemas regionales.

7. Siendo ello así, resulta ineludible tratar de ubicar a la PR en el marco de las concretas condiciones y restricciones que impone, por un lado la realidad en cada contexto histórico y, por otro, la orientación y el contenido del proceso general de decisiones y acciones del que constituye un subproceso. Son estas condiciones y restricciones las que han circunscripto a la PR en el pasado, y lógicamente, las que habrán de circunscribirla en el futuro. Ello significa que es necesario situar a la PR en su específico contexto socio-político, ubicando las distintas fuerzas sociales que allí se mueven y, en particular, considerando los factores que condicionan y motivan la acción del Estado.

8. ¿A qué condiciones y restricciones estamos haciendo referencia? En sus terminos más generales, podríamos afirmar que toda acción social, en primera instancia, estará condicionada por los siguientes elementos:

- por una parte, por la específica racionalidad del sistema en que se actúa, que implica la existencia de concretas reglas del juego, en consonancia con las cuales - nos guste o no nos guste - es necesario movernos;

- por otro lado, por la orientación y el contenido del proyecto político nacional que - explícita o implícitamente - los agentes que efectivamente controlan el proceso de toma de decisiones han definido y adoptado.

9. En el caso concreto de la realidad en que actuamos, la de los países capitalistas latinoamericanos, debemos considerar que existen ciertas condiciones derivadas de la lógica de la acumulación capitalista, que constituyen datos para el problema de planificación. De allí, que sea necesario aceptar que no es por la vía de la planificación - como alguna vez con cierta ineguidad de supuso - que dichas reglas del juego van a lograr ser modificadas. Es por ello que las acciones que dan contenido al proceso

general de planificación - y, por ende, al subproceso de PR - se encuentran ante todo acotadas por las reglas del juego propias del tipo de sistema en que actuamos. Como señala David Dunham "si estamos interesados en la planificación regional en el contexto de una economía capitalista, la dimensión unificadora estará dada por una comprensión clara de la manera en que una economía capitalista funciona realmente". 2/

10. Un segundo grupo de condiciones y restricciones se deriva del hecho de que en tanto estamos considerando procesos de acción social en el contexto de sistemas en los que los elementos constitutivos están articulados por las relaciones capitalistas de producción, debemos considerar que la dinámica de funcionamiento espacial involucra al sistema en su conjunto y, por ende, a cada uno y a todos los subsistemas que lo conforman. Por consiguiente, en este contexto el proceso de acumulación, crecimiento y distribución en cada subsistema, se realiza de acuerdo al rol que explícita o implícitamente le ha sido asignado en el modelo global de funcionamiento del sistema correspondiente al proyecto político adoptado. Quiere ello decir que toda vez que los decisores han adoptado y decidido implementar un determinado proyecto político, el modelo de acumulación que le es inherente, implica una específica forma de asignación sectorial y regional de recursos; ello, a su vez, establece una modalidad de funcionamiento espacial, la cual a lo largo del proceso histórico conduce a la formación y consolidación de un tipo concreto de estructura territorial para el país. En consecuencia, cuando se defina la estrategia de PR no será posible desconocer que cada una de las regiones del sistema nacional está afectada por esta dinámica global y que, por lo tanto, las acciones propuestas que no sean compatibles con ella, difícilmente llegarán a la etapa de ejecución.

11. Las condiciones y restricciones que de esta forma quedan definidas establecen, en cada caso, la existencia de determinados y concretos límites de lo posible para la planificación; si se desconocen tales límites, los resultados que las acciones propuestas podrán lograr, serán escasos o simplemente nulos.

III. LOS PROBLEMAS REGIONALES EN LOS PROYECTOS POLITICOS VIGENTES

12. Dejando de lado las obvias implicancias que las reglas del juego inherentes a la racionalidad dominante tienen para la PR, nos interesa ahora focalizar el análisis en la incidencia que sobre ella han tenido los proyectos políticos nacionales que han predominado en la experiencia de los países latinoamericanos. En términos muy generales se podría afirmar que dichos proyectos han estado principalmente orientados a lograr consolidar el proceso de formación y expansión de los sistemas capitalistas nacionales y, por consiguiente las correspondientes medidas de política económica han estado orientadas principalmente a generar las condiciones que permitiesen el desarrollo del más dinámico proceso de acumulación y crecimiento.

13. ¿Cuál ha sido la importancia que se ha atribuido a los "problemas regionales" en el marco de los proyectos políticos que han predominado en el escenario latinoamericano? Un rápido análisis de las líneas de política económica predominantes en América Latina durante la última década, permite afirmar que la importancia que los decisores han otorgado a los problemas regionales ha sido secundaria; en otras palabras, en el contexto de la canasta de problemas percibidos como tales en el ámbito de cada entorno nacional, los problemas regionales no han sido considerados como prioritarios

14. Si ello es así, ¿para quiénes han sido importantes los "problemas regionales"? Los hechos tienden a sustentar la conclusión de que hasta ahora los problemas regionales han sido percibidos como importantes apenas por:

- por una parte, por ciertos grupos minoritarios del contexto nacional (minorías importantes, pero minorías al fin) que han estado directamente afectados por los problemas regionales; estos grupos, incluso, no comprenden a la totalidad de la población de cada una de las regiones respectivas y,

- por otra parte, por los estudiosos y especialistas en problemas regionales.

Pero estos sectores generalmente solo han tenido una gravitación marginal en el proceso de adopción de decisiones; en otras palabras, han

sido sectores con escaso poder político y, por consiguiente, con escasa capacidad para alterar el rumbo de la política económica.

IV. LOS RESULTADOS REGIONALES DE LAS POLITICAS ADOPTADAS

15. A la luz de las consideraciones precedentes se puede inferir que la PDR como práctica, esto es como proceso efectivo de acciones destinadas a modificar (incrementar) el nivel de desarrollo de determinadas partes (regiones) de la totalidad nacional, también ha estado ubicada en un lugar marginal. Las preocupaciones y prioridades de los decisores han estado centradas en otras cuestiones. Los "problemas regionales", en el mejor de los casos, apenas ha formado parte de las prioridades "verbales o semánticas" de los decisores, como elocuentemente ha señalado Nilson Holanda. 3/

16. Ello no obstante, habida cuenta de que todo proceso de política económica tiene algún tipo de impacto espacial, ya sea consolidando o modificando las estructuras regionales existentes, es lógico afirmar que el tipo de proyectos nacionales a que hemos hecho referencia ha determinado, en los hechos, la existencia de una verdadera estrategia regional funcional a sus objetivos. Como estos proyectos han necesitado sustentar estrategias de integración nacional funcionales al proceso de expansión y consolidación capitalista del sistema, ello ha redundado en un proceso de acentuación de las desigualdades regionales y de la concentración espacial. Este hecho ha sido subrayado por Celso Furtado en un reciente análisis sobre la situación del Nordeste de Brasil: "ya nadie ignora que la integración de economías de distinto nivel de desarrollo - como ocurrió entre nosotros a partir de los años 30 - es concentradora de riqueza en el espacio. Como los costos de transporte son en gran parte socializados por el Estado y las inversiones públicas generadoras de economías externas siguen los padrones locacionales de las inversiones privadas, la tendencia a la concentración geográfica se impone independientemente de la existencia de economías de escala de producción". 4/

17. Acorde con ello, buena parte de las políticas regionales efectivamente ejecutadas de que se puede dar cuenta en el caso de los países latino-americanos, fueron concebidas con el propósito de apoyar la estrategia

central del proyecto nacional; esto es para lograr la expansión y consolidación en términos territoriales de las relaciones capitalistas de producción, y consecuentemente, para impulsar la dinámica del proceso de acumulación en cada uno de los territorios nacionales. En un estudio reciente sobre el caso brasileño se sustenta la siguiente conclusión: "Las características del desarrollo regional reciente en el Brasil reflejan un proceso más amplio de expansión capitalista, en el cual el Estado desempeña un papel creciente. Las recientes tentativas de industrialización, de modernización de la agricultura y de ocupación de frontera en las regiones periféricas son procesos complementarios a la acumulación de capital en un complejo de grandes empresas allí establecidas. El Estado tanto a través de sus actividades empresariales, como a través de sus diversos instrumentos de política económica, ha contribuido directa e indirectamente al desarrollo regional desigual en el Brasil, especialmente si se considera la dimensión social del proceso de desarrollo, que incluye preocupación con la distribución personal y espacial de los beneficios". 5/ 18. En consecuencia, y a manera de conclusión, se puede afirmar que el examen de lo ocurrido en el transcurso de las últimas décadas muestra que no es posible encontrar ejemplos de experiencias concretas y exitosas de PDR en los países latinoamericanos; ello no obstante, se puede comprobar que se verificó la ejecución de estrategias regionales de integración territorial funcionales a los proyectos políticos nacionales que predominaron en el mencionado período.

19. Un rápido análisis de estas estrategias, permite enumerar algunos resultados que afectaron la conformación de las estructuras territoriales de los respectivos países; en lo esencial ellos serían:

- los que se derivan de la aplicación de las políticas globales y sectoriales de crecimiento y acumulación: incremento de la concentración espacial y persistencia de las disparidades regionales;

- los que resultan de la aplicación de las políticas complementarias destinadas a impulsar los procesos de expansión y de integración territorial del sistema, y

- los efectos de ciertas políticas compensatorias - en la mayor parte de los casos no demasiado importantes - establecidas con el propósito de atenuar los efectos negativos producidos en las regiones atrasadas a medida que ellas se fueron incorporando al sistema capitalista nacional.

Todo ello avala la conclusión de Helmsing y Uribe-Echevarría en el sentido de "que los objetivos de desarrollo regional no lograron transformarse en objetivos nacionales y [...] por el contrario ocurrió que objetivos nacionales se expresaron a través de métodos y formas de organización regional". 6/

20. En definitiva, durante las últimas décadas en los países latinoamericanos si bien prácticamente no se verifican experiencias de PDR, por el contrario si es posible encontrar ejemplos exitosos de otro tipo de PR, diferente en su concepción a la versión ortodoxa, generalmente preconizada en los textos especializados de la materia. Habida cuenta de las condiciones y restricciones imperantes en la mayor parte de los países en el período considerado, no parece aventurado afirmar que este era el único tipo de PR entonces viable política y técnicamente. Hacer esta afirmación no implica establecer ningún tipo de juicio de valor sobre el contenido de los procesos, ni sobre los resultados que por esta vía se obtuvieron.

V. LAS RESPUESTAS DE LOS PLANIFICADORES REGIONALES

21. Ante la evidencia de la modestia de los resultados logrados, en términos de desarrollo regional, los planificadores regionales han estado tratando de incorporar permanentemente nuevas propuestas, en una incesante búsqueda de resultados más satisfactorios. Sin embargo, buena parte de estas propuestas se han quedado en un plano puramente formal, dejando de lado un análisis de su viabilidad en el contexto socio-político en el que debían ser adoptadas e impulsadas. En definitiva, muchas veces parece haberse pensado que era suficiente con que una determinada estrategia fuese técnicamente correcta para que pudiese ser adoptada e implementada y, por consiguiente, para que los problemas regionales comenzasen a ceder. Con ello, se omitía un análisis de las implicancias económicas, sociales y políticas que la ejecución de tales propuestas implicaba.

22. Es así, por ejemplo, que primero - al seductor influjo de la exitosa experiencia de la TVA - se postuló la estrategia de la planificación de cuencas hidrográficas como panacea para la solución de algunos problemas regionales. De esa época poco ríos importantes de nuestros países sobrevivieron sin recibir su proyecto de desarrollo regional. Luego fueron los polos de crecimiento que, a la luz del rol que habían jugado en el desarrollo de algunas regiones europeas, fueron adoptados como el medio infalible para la reorganización territorial. En su aplicación generalizada, polo y ciudad fueron muchas veces simplistamente entendidos como sinónimos; consecuentemente, buena parte de las ciudades importantes de nuestros países buscaron denodadamente su bautismo como polo de crecimiento. Y muchos planes regionales dieron rápidamente cumplimiento a esta aspiración. En todo ese proceso, generalmente, se dejó de lado la consideración de los complejos requisitos necesarios para lograr la existencia de un polo de crecimiento, lo que implicaba despreocuparse de la viabilidad política, económica, y aún técnica, que una propuesta de este tipo podía tener. Mas tarde, ante los fracasos de las políticas de polarización, han aparecido las propuestas de estrategias de desarrollo "de abajo hacia arriba" y de la solución agropolitana. Y así por delante.

23. Mientras tanto, la realidad muestra que al margen de estos brotes epidémicos, han permanecido vigentes los condicionantes reales que determinan la inviabilidad de muchas de las estrategias y transformaciones propuestas.

VI. SOBRE LA PR POSIBLE

24. El panorama esbozado hasta aquí presenta rasgos en cierta medida sombríos. Ante tal panorama algunas preguntas se imponen: ¿qué es posible esperar de la PR?; ¿cuáles son - hasta donde sea posible preverlo - las perspectivas de la PR?

25. En nuestra opinión, para analizar las perspectivas de la planificación y, en particular, de uno de sus subprocesos, la PR, es necesario ante todo tener en cuenta la vigencia de dos de sus rasgos fundamentales:

a) la planificación que se llevará a cabo en nuestros países, será planificación capitalista, en tanto no cambien los parámetros políticos del sistema; esto es, será un proceso de acción social compatible con la racionalidad del sistema. Ello quiere decir que las propuestas destinadas a hacer frente a los problemas regionales - en tanto propuestas de planificación - tendrán que ser concebidas en consonancia con las reglas del juego vigentes.

b) la planificación para decirlo con las palabras de David Dunham, "es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito". 7/

26. La vigencia de estos rasgos, sin embargo, no debe llevar a una postura pesimista y determinista, aún cuando tampoco permite actitudes infundadamente optimistas, como aquellas que caracterizaron las expectativas de los planificadores de los años sesenta. Hemos afirmado que el alcance de la PR estará condicionado por el contenido del proyecto político nacional adoptado en cada caso por la estructura de poder dominante. Ahora bien, tales proyectos no son inmutables, pues su vigencia y legitimidad está fundada en una concreta y dinámica relación de fuerzas en el proceso social. Vale decir que, como señala Graciarena cuando hace referencia al estilo de desarrollo que se deriva de un determinado proyecto político, "un estilo es la estrategia de una coalición de fuerzas sociales que imponen sus objetivos e intereses hasta que se agota por sus contradicciones implícitas". 8/ De tal manera, es lógico suponer que un estilo que no esté orientado a dar solución a los grandes problemas sociales de un país, alberga factores que tarde o temprano habrán de conducirlo a su agotamiento y en definitiva a su sustitución por otro proyecto que pueda dar efectiva respuesta a tales problemas.

27. Por otra parte, aún en el período de vigencia de un concreto proyecto político el mismo no es inmutable internamente; es así que incluso un proyecto que no incluya una explícita y real preocupación por dar alguna solución a los problemas sociales y regionales, puede ver alterada esta postura, por lo menos por dos circunstancias que pueden abrir brechas para un cierto grado de acción regional:

a) en primer lugar, porque la persistencia de ciertos procesos territoriales (como es el caso, por ejemplo, de los fenómenos de concentración territorial) puede conducir a situaciones que afecten negativamente la dinámica del proceso de acumulación y, por ende, del propio ritmo de crecimiento del sistema en su conjunto. Esto ya ha comenzado a ser percibido, a nivel de los decisores, en varios países de la región, que en algunos casos, han adoptado importantes decisiones tendientes a la corrección de tal situación.

b) en segundo lugar, porque las fuerzas sociales de las regiones afectadas persistentemente por la agudización de ciertos problemas, pueden llegar a actuar tendiendo a imponer decisiones y acciones diferentes a las que implícitamente se derivaban del proyecto nacional vigente, o bien, generando contradicciones que pueden llegar a acelerar el agotamiento de que habla Graciarena (sería del caso, por ejemplo del fenómeno político conocido en la Argentina como el Cordobazo). Obviamente la acción regional tiende a maximizarse allí donde las condiciones políticas permiten una real participación social; es por ello que la democratización aparece como un importante condicionante para la efectividad de la acción reivindicativa regional.

28. En cualquiera de las situaciones antes esbozadas, la participación, iniciativa y movilización regional aparece como un prerrequisito para una acción efectiva frente a los problemas regionales. Los hechos muestran que no es realista esperar que las regiones más desarrolladas y ricas tomen la iniciativa para promover una efectiva superación de los problemas de las regiones atrasadas y pobres. Los pocos casos que se pueden mencionar en países latinoamericanos de regiones que han logrado cierto grado de superación de sus problemas, muestran que la acción desde la región jugó un papel fundamental para la obtención de tales resultados.

Santiago de Chile, noviembre de 1982.

Notas

1/ A. H. J. Helmsing y J. F. Uribe-Echevarría, Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?, Bogotá, Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, septiembre 1979, pág. 4.

2/ David Dunham, "Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional", en S. Boisier y otros (eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina. Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP, 1981, pág. 228.

3/ Nilson Holanda, Desenvolvimento e planejamento regional no Brasil. Brasília, I Seminario Latinoamericano sobre Planejamento Regional e Estadual, noviembre-diciembre 1981, pág. 69.

4/ Celso Furtado, "O Nordeste: novo modelo de desenvolvimento?", en A nova dependencia. Dívida externa e monetarismo. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1982, pág. 136.

5/ Jorge Jatobá y otros, "Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente". Pesquisa e Planejamento Económico, Rio de Janeiro, vol 10, num. 2, abril 1980, págs. 273-274,

6/ A. H. J. Helmsing y J. F. Uribe-Echevarría, op. cit., pág. 16.

7/ D. Dunham, op. cit., págs. 231-232

8/ Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, num. 1, primer semestre 1976, pág. 189.

