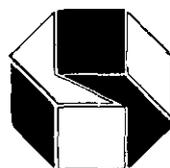


EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Una Teoría en Busca de una Práctica

Compiladores: S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría



**NACIONES UNIDAS COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL SOCIEDAD
INTERAMERICANA DE PLANIFICACION**

EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Una Teoría en Busca de una Práctica

Compiladores: S. Boisier, F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka y F. Uribe-Echevarría



NACIONES UNIDAS

LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
INTERAMERICANA DE PLANIFICACION**



INSTITUTO

SOCIEDAD

SANTIAGO DE CHILE, 1981

E/CEPAL/ILPES/G.6
Septiembre de 1981

Este texto apareció originalmente como documento mimeografiado en la serie *Temas de Planificación*, N° 4, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

INDICE

PRESENTACION	1
EXTRACTO DEL DISCURSO INAUGURAL por <i>Jorge Chávez Quelpana</i>	3
NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA, por <i>Jorge Méndez Munévar</i>	9
NOTAS SOBRE MODELOS DE DESARROLLO POLITICO Y PLANIFICACION, por <i>Sohel Riffka</i>	17
LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA, por <i>Sergio Boisier</i>	21
1. Introducción	21
2. La experiencia de América Latina en materia de planificación regional	23
3. Examen de la experiencia: principales problemas	29
4. El papel de la planificación regional en América Latina durante el decenio de 1980	39
5. Conclusiones	49
Apendice: Síntesis de algunas experiencias	53
LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA ¿TEORIA O PRACTICA?, por <i>Bert H.J. Helmsing</i> y <i>Francisco Uribe-Echeverría</i>	67
1. La teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina	67
2. La crisis de la planificación del desarrollo regional	82
EL DESARROLLO REGIONAL Y EL CAMBIO SOCIO-POLITICO EN AMERICA LATINA, por <i>Sohel Riffka</i> e <i>Iván Fernández</i>	95
1. La dimensión social del desarrollo	95
2. La planificación como factor de cambio social	97
3. La planificación regional y el cambio socio-político	100
4. Consideraciones finales	104
ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL, por <i>José G.M. Hülhorst</i>	107
1. Introducción	107
2. Los estilos de desarrollo: el concepto	107
3. Opciones y restricciones	110
4. Las estrategias nacionales de desarrollo regional	113
5. Estilo de desarrollo y estilos de planificación regional	119
6. Conclusiones	122
LA PLANIFICACION DEL CAMBIO SOCIAL EN MEXICO Y LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO, por <i>Ricardo Carrillo-Arronte</i>	125
1. El modelo mexicano de desarrollo	125
2. La crisis del modelo mexicano	127
3. La estrategia del desarrollo regional de México	129

4.	La crisis actual de la planificación y la planeación integral participativa	132
5.	PLAT: una experiencia de planificación integral participativa en México	135
6.	1976-1982: planeación integral y reforma social para el modelo mexicano	143
LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA (un enfoque crítico) por José Luis Coraggio		147
1.	Acerca del concepto de estrategia	147
2.	Estrategia y teoría: las concepciones dominantes	148
3.	Las condiciones de una teoría científica de los procesos relativos a la organización territorial	162
4.	¿Estrategia de quién y contra quién?	174
5.	Las estrategias alternativas en el contexto social latinoamericano	176
¿HACIA OTRO DESARROLLO REGIONAL?, por Walter B. Stöhr		181
1.	Introducción	181
2.	Bases conceptuales de las políticas tradicionales de desarrollo regional	182
3.	La desintegración regional a consecuencia de las políticas tradicionales de desarrollo regional dirigidas desde el centro hacia abajo	185
4.	Hacia otro tipo de desarrollo regional integrado territorialmente desde abajo	187
5.	Notas finales	189
LA PUESTA EN PRACTICA DE LOS PLANES REGIONALES: ¿EJECUCION DEFICIENTE O ALGO MAS? por Alan G. Gilbert		191
SISTEMAS DE EJECUCION Y ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA, por José F. Pineda		197
1.	Problemas de teoría de la planificación	197
2.	Problemas de los sistemas de ejecución de estrategias regionales	200
3.	Conclusiones	208
INVESTIGACION Y PLANIFICACION REGIONAL, por José J. Villamil		211
1.	Factores condicionantes	213
2.	Investigación para la planificación	217
3.	Conclusiones	221
ALGUNAS OPINIONES SOBRE LA INVESTIGACION EN EL CAMPO DEL DESARROLLO Y LA PLANIFICACION REGIONAL, por David Dunhan		223
LA POLITICA DEL ESPACIO: PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO, por John Friedmann, Nathan Gardels y Adrian Pennink		243
1.	Introducción	243
2.	Evolución histórica	247
3.	Conclusiones	265

TENDENCIAS DE LA URBANIZACION, INVERSION DE LA POLARIZACION Y POLITICA ESPACIAL EN COLOMBIA , por <i>Johannes F. Linn</i>	271
1. Introducción	271
2. Inversión de la polarización: Sus consecuencias y su integración en un enfoque analítico más general	272
3. El desarrollo espacial, la urbanización y la inversión de la polarización en Colombia: algunos indicadores empíricos	281
4. Los determinantes del desarrollo espacial en Colombia	290
5. Opciones en materia de política espacial en Colombia	297
6. Opciones en materia de política espacial: evaluación sintética	306
BASES, CARACTERISTICAS Y CONTRADICCIONES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL-URBANO EN MEXICO , por <i>Allan Lavell y Luis Unikel</i>	311
1. Introducción	311
2. Antecedentes históricos 1940-1976	311
3. El período 1977-1979 y perspectivas futuras	318
4. Conclusiones y consideraciones finales	336
CRECIMIENTO Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA: ALGUNAS CONSECUENCIAS , por <i>Carlos A. de Mattos</i>	339
1. La concentración geográfica	339
2. Proposiciones para una discusión sobre las consecuencias de la concentración territorial	346
3. Algunas interrogantes finales	353
BRASIL: LA EFICIENCIA ECONOMICA Y LA DESINTEGRACION DE LAS REGIONES PERIFERICAS , por <i>Paulo R. Haddad</i>	355
1. Introducción	355
2. La concentración de la política económica y del poder	358
3. Valores sociales y contenido de las políticas de desarrollo espacial	363
4. ¿Surgimiento de un nuevo paradigma?	375
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL	377
1. El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo, el estado de la disciplina y las necesidades de investigación futura con relación a estrategias alternativas (temas I y IV)	377
2. Las diferentes concepciones estratégicas, la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones (tema II)	382
3. Sistemas de ejecución y estrategias regionales (tema III)	383
4. Difusión de los resultados del Seminario	386
Anexo I	
LISTA DE DOCUMENTOS	387
Anexo II	
NOMINA DE ASISTENTES AL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL	389

PRESENTACION

El Seminario sobre "Estrategias nacionales de desarrollo regional" realizado en Bogotá del 17 al 21 de septiembre de 1979 fue organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) conjuntamente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya (ISS), el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS, Quito) y la Universidad de Los Andes de Bogotá (UNIANDES). Se contó además con la colaboración financiera de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de COLCIENCIAS. La Cámara de Comercio de Bogotá prestó su apoyo logístico al evento.

El Seminario se centró en el análisis de la forma en que los problemas nacionales del desarrollo regional han sido abordados en el marco de acción de los gobiernos. Se revisaron y discutieron estas experiencias, sobre todo las estrategias a que han dado lugar, buscando i) las teorías que sustentan los pronunciamientos estratégicos; ii) los elementos comunes y diferentes que presentan; iii) las dificultades de ejecución; iv) las políticas explícitas que han dado forma a las estrategias, analizando su efectividad en cada caso; v) los problemas de población, pobreza y medio ambiente que han sido influenciados por la ejecución de estrategias de desarrollo regional y, vi) recomendaciones para mejorar la capacidad de los gobiernos de diseñar políticas regionales válidas a fin de hacer frente a los problemas del desarrollo regional en América Latina.

Los objetivos más amplios del Seminario se vinculaban con la responsabilidad de las instituciones patrocinantes de ofrecer un punto de encuentro para intercambiar experiencias concretas de planificación en América Latina, haciendo posible un esfuerzo concentrado de individuos e instituciones, capaz de provocar un avance importante en este campo profesional.

El Seminario orientó sus deliberaciones en torno a los temas siguientes:

- I. El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo;
- II. Diferentes concepciones estratégicas: la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones;
- III. Sistemas de ejecución y estrategias regionales;
- IV. El estado de la disciplina y necesidades de investigación con relación a estrategias alternativas.

Las sesiones plenarias fueron presididas por Fernando Cepeda, Jorge Méndez, Sohel Riffka y Rómulo Almeida quienes actuaron además como moderadores de los grupos de trabajo. B. Helmsing, E. Marinovic, M. Monteiro da Costa, F. Gatica, R. Pardo y T. Suárez actuaron como relatores de los distintos grupos.

El Seminario constituyó una excelente oportunidad para evaluar el estado de la teoría y la práctica de la planificación regional, sobre todo en la forma en que se presentan en América Latina. Buena parte de los documentos presentados a la reunión, así como de la discusión no estuvieron dirigidos a tratar aspectos específicos de la planificación del desarrollo regional sino más bien a revisar los fundamentos mismos de la disciplina. Así pues, se propendió más bien a analizar los parámetros ideológicos y políticos que definen la posibilidad de realizar cambios significativos en el funcionamiento espacial de las economías latinoamericanas, que a examinar procedimientos y técnicas particulares. (Véase la lista de documentos en el anexo I.)

El presente volumen recoge la mayor parte de los documentos presentados a la reunión. Sin embargo, por ser el material presentado muy extenso, ha sido necesario someter esos documentos a una revisión editorial con el fin de sintetizarlos y abreviarlos.

No se han incluido las presentaciones de las experiencias nacionales, las que serán difundidas progresivamente por medio del *Boletín de Planificación*, revista especializada que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social publica cuatrimestralmente.

El presente libro es el primero de una nueva serie sobre planificación que el ILPES y la SIAP pretenden llevar adelante. Su publicación se hace gracias al aporte financiero del ILDES y del ISS, aporte que ha permitido suplementar los recursos puestos para tal fin por el ILPES a través del Programa de Cooperación entre Organismos de Planificación.

EXTRACTO DEL DISCURSO INAUGURAL

*pronunciado por Jorge Chávez Quelopana,
Ministro Jefe del Instituto Nacional
de Planificación del Perú*

Este Seminario tiene como objetivo el análisis de las diversas estrategias de desarrollo regional planteadas en América Latina; específicamente se trata de analizar cómo los diferentes gobiernos de la región han enfocado los problemas nacionales del desarrollo regional y revisar y discutir estas experiencias.

Como Jefe de un Organismo de Planificación de un país latinoamericano me es grato recordar que este Seminario se organizó como parte de las actividades del Sistema de Cooperación entre Organos de Planificación establecido en la reunión de Ministros y Jefes de Planificación celebrada en Caracas en abril de 1977 y respaldado por la resolución 371 (XVII) de la Comisión Económica para América Latina.

Recientemente, la teoría del desarrollo económico se ha visto enriquecida con aportes en cuanto al contenido mismo del concepto de desarrollo, en un mundo crecientemente interdependiente como es el contemporáneo. El desarrollo deberá entenderse como una toma de conciencia de todo cuanto es y de todo cuanto puede ser, toma de conciencia que se traducirá en un efecto de organización por una opción plenamente humana de la sociedad.

También el desarrollo se entiende hoy como "desarrollo orgánico", es decir que no se trata de seguir un patrón uniforme en todas las regiones sino de que todas las partes se desarrollen armónicamente, según sus potencialidades y necesidades de modo que no haya regiones o áreas hipertróficas, o por el contrario deprimidas.

Como el desarrollo es también un proceso secular, el desarrollo regional se planteará necesariamente primero en una dimensión de largo plazo, que inmediatamente se expresará en el mediano y el corto plazo. Recordemos también que en el largo plazo las escalas de valores adquieren mayor vigencia para dar respuesta a las preguntas, ¿cómo actuar?, ¿en beneficio de quiénes? y ¿para qué?

El regionalismo con su profunda carga emotiva es todavía una fuerza fundamental y poderosa para el desarrollo regional y es uno de los indicadores más claros de la posibilidad de alcanzarlo en plazos razonables, ya que expresa la voluntad de sus hombres por desarrollar su región. Pero ese regionalismo tiene que ser enriquecido por la racionalidad que le imprima la planificación. Así aplicado, el regionalismo quizá sea el único medio para alcanzar una conciencia lúcida de la realidad regional, para desarrollar la región manteniendo la calidad productiva de sus ecosistemas y evitando o controlando la contaminación derivada del crecimiento urbano, los proyectos mineros e industriales y la actividad agrícola del hombre. Todo lo anterior se debe a que en el plano intrarregional, la actividad de las personas y de la comunidad debe suplir en gran medida a la actividad motora inicial que puede aportar el Estado, cuyos recursos son siempre escasos y limitados.

El tema de este Seminario es de enorme importancia porque justamente tras la complejidad de la dimensión regional y del olvido que implica la distancia a los centros de decisión, se esconden los peores males que limitan las posibilidades de desarrollo nacional; por ello estoy seguro que este Seminario habrá de arrojar conclusiones y recomendaciones prácticas y de aplicación inmediata para orientar nuevos esfuerzos para la solución de los problemas regionales, por la vía de la planificación de su desarrollo.

El desarrollo nacional entendido como desarrollo orgánico implica el desarrollo de las regiones que conforman el país. Lo que sucede es que el crecimiento macrocefálico de las diferentes zonas metropolitanas de nuestros países ha originado procesos de crecimiento no orgánico, y ha introducido la categoría conceptual implícita, pero equivocada, de que el desarrollo nacional es antinómico del desarrollo regional. La concepción de "desarrollo nacional" que se venía manejando era una concepción distorsionada que es necesario cambiar pues se basaba fundamentalmente en un enfoque macroeconómico y sectorial, olvidando la dimensión regional y su importancia para el desarrollo.

El desarrollo orgánico incluye las tres dimensiones ya conocidas y que son: la sustantiva, la temporal y la regional; tradicionalmente los planes de desarrollo y las políticas en ellos desarrolladas, sólo presentaban las dimensiones sustantivas y temporal, olvidando la dimensión espacial o regional, necesarios para abarcar toda la riqueza de la realidad, y completar el enfoque conceptual. El enfoque espacial ha adquirido su conformación básica hace apenas unos 40 años y es aún muy poco conocido y aplicado en nuestro medio profesional, ya que la economía espacial es aún un curso optativo en algunas universidades y en muchas ni siquiera se enseña. Los cursos de nivel profesional en planificación regional son muy escasos y por consiguiente son pocos los profesionales especializados con que cuentan nuestros países para el inmenso esfuerzo de desarrollo de las regiones que debe efectuarse en el próximo decenio.

La integración de las dimensiones sustantiva, temporal y espacial de los hechos socioeconómicos y su expresión concreta en el plan de una región implica manejar una multitud de aspectos que interactúan en forma muy compleja, por lo que *la formulación de los planes regionales es difícil y laboriosa, y requiere plazos dilatados y recursos importantes para su formulación.* Las políticas, programas y proyectos que se incluyen en los planes regionales son vivamente sentidos por la población, así como sus errores, a diferencia de los planes globales que se caracterizan por una cierta despersonalización y generalidad. De los diferentes aspectos involucrados sólo la economía espacial tiene un cuerpo científico desarrollado, mientras que la sociología espacial, la politicología espacial y las técnicas aplicadas a los problemas ambientales son aún incipientes. Es por ello que el científico y el planificador regionales están llamados a crear o desarrollar su propia ciencia y a ensayar metodologías y técnicas en un esfuerzo creador, como el que se realiza en los principales centros de investigación del mundo. Es aún muy poco lo que se hace en los países en desarrollo, y quizás aquí esté uno de los mayores problemas al carecer nuestros países en desarrollo de técnicas de planificación regional ajustadas a nuestra realidad.

A toda la complejidad anterior se deben añadir las relaciones interregionales y el gran impacto de lo que se llama resto del mundo o sector externo. En este complejo y dinámico juego de interrelaciones es muy difícil la cuantifi-

cación por lo que aún no las comprendemos bien; por esa complejidad e incompreensión, falta de información estadística y de métodos de medición de los flujos interregionales, y desconocimiento de la forma en que cuantitativamente influyen estos factores en la distribución del ingreso, se han venido ocultando a través de los años procesos de injusticia social, de mal manejo de los recursos humanos y del potencial de las diversas regiones. Hoy la situación es algo diferente; hemos avanzado por lo menos lo suficiente para plantear adecuadamente el problema regional, sectorial y de organización del territorio, a fin de que los programas de inversiones respondan a metas específicas de desarrollo regional, en un contexto integrado con lo nacional y con una perspectiva de ubicación de nuestros países en el marco internacional.

En síntesis de todo lo expuesto se deduce que el desarrollo debe ser tal que procure una auténtica independencia económica: base y sustento de una soberanía real y efectiva; represente superación de una relación de intercambio intolerable en distintos dominios de la relación internacional; sea orientado en última medida a satisfacer las necesidades básicas de los pueblos, lo que evidentemente incluye los derechos humanos; sea definido en sus valores y características centrales por el pueblo, sujeto y no instrumento del desarrollo; dependa de la energía y potencial de sus miembros y de su medio natural y cultural; sea ecológicamente bueno y propenda a emplear tecnologías manejables y accesibles a vastos sectores sociales y, sea base de transformaciones estructurales en las órdenes constitucionales de la sociedad.

El concepto de desarrollo no equivale a crecimiento, pues supone no un crecer y acumular en forma caótica, concentrando más riquezas en los que tienen mucho y marginando a los que nada tienen, ni se trata de elevar índices de producción fabricando objetos superfluos o innecesarios; lo que entendemos por desarrollo es un crecimiento armónico e integrado, en el que se acortan las distancias entre grupos o estratos, ante todo para satisfacer las necesidades básicas de los que menos tienen, y en que reduzcan el analfabetismo, el desempleo y la subalimentación con sus perniciosas secuelas.

Hoy se reconoce que para un individuo las expectativas de vida y las oportunidades de autorrealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también de su localización en la estructura espacial. De ahí que la equidad social requiera necesariamente de políticas y acciones de transformación de la estructura espacial.

Este reconocimiento de la interacción entre estructuras espaciales y estructuras socioeconómicas y entre los respectivos procesos de cambio ha tenido varias consecuencias. Se produjo una fuerte tendencia a identificar regiones y sistemas multirregionales, como una forma de expresar territorialmente algunos de los problemas graves que caracterizan a las sociedades en desarrollo. Así, por ejemplo, la división en regiones de los países ha sido empleada con suma frecuencia para mostrar una dimensión del problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las disparidades de ingreso entre regiones.

Por otra parte, y con algún rezago, el mismo proceso cognocitivo llevó a diversos intentos de regionalizar las políticas económicas y sociales, o en planes más ambiciosos, a variados intentos por integrar la dimensión espacial en el diseño mismo de los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata en definitiva de evitar la concepción y la aplicación de políticas globales que por su

propia naturaleza resultan ineficaces para resolver situaciones de gran heterogeneidad y no atienden a grupos locales. Por último, como consecuencia de los procesos descritos, se buscó la creación de un aparato institucional (con diversos modelos) capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance geográfico más circunscrito.

Hoy la planificación es un hecho positivo en la mayoría de nuestros países, pese a todas sus limitaciones y por ende, la misión fundamental de todos nosotros es perfeccionar esta herramienta sin la cual no hay desarrollo. La planificación del desarrollo sólo puede inscribirse en una preocupación general cual es la de lograr para nuestros pueblos postergados un orden social económico que, al imponer racionalidad, nos lleve hacia el progreso entendido no como simple aumento de los bienes de consumo, sino, principalmente, como el logro de la vigencia real de las esperanzas de los que desde hace siglo y medio entregaron sus vidas para darnos la libertad y la patria.

Los individuos y las instituciones nacionales e internacionales de estudios y de planificación del desarrollo pueden aportar elementos sin los cuales sólo a altísimo costo sería concebible avances significativos en la calidad de la vida, tanto para quienes más la necesitan como en relación con las modificaciones cualitativas en el estilo de vida y de consumo de quienes han alcanzado situaciones de privilegio objetivas. A partir de esas condiciones específicas y demandas nacionales y supranacionales el aporte en el saber y en el cómo hacer debe traducirse en un mejor quehacer de los estudiosos y de los trabajadores de la planificación del desarrollo.

En los centros de producción y difusión del conocimiento y de poder y de influencia de las naciones desarrolladas se provoca el empleo de terminologías y conceptos originados en intereses, perspectivas y cosmovisiones sociales que no son los nuestros. Doctrinas, ideologías, teorías y metodologías de estudio y planificación del desarrollo provenientes de los países desarrollados gravitan en nosotros y si bien su empleo es necesario, es también necesario desarrollar nuestros propios instrumentos en armonía con nuestros intereses y valores sociales y filosóficos.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional deben contribuir a acondicionar los territorios de los diferentes países latinoamericanos de modo que a base de las correspondientes infraestructuras económica y social sea posible, en los decenios por venir, la integración física, económica y social de nuestros países. La conciencia de integración y el acondicionamiento territorial son dos aspectos indispensables para alcanzar la deseada integración de América Latina. Los procesos de mercado común y de cooperación incluso el Tratado de Cooperación Amazónica, que envuelven el manejo conjunto de grandes ecosistemas comunes a varios países, son un aspecto esencial sobre el cual este Seminario tiene el deber de pronunciarse con la mayor precisión posible.

El subdesarrollo tiene expresiones políticas, económicas, sociales y territoriales; el subdesarrollo político puede ser superado gradualmente si en la estrategia de desarrollo regional se va confiriendo a las diferentes regiones nacionales la autonomía política y administrativa necesaria para que puedan conducir sus propios destinos, reconociendo que este proceso debe ser gradual y respetando las necesidades de integración de nuestros países. Pero esa actividad política democrática que se presenta en las circunscripciones regionales a través de los

respectivos estamentos de decisión política y de los gobiernos locales libremente elegidos, es justamente la garantía de que algún día en nuestros países se darán con plena vigencia los procesos democráticos que todos anhelamos; este es un aspecto fundamental de la estrategia nacional de desarrollo regional, ya que según muchos sociólogos y politólogos, el desarrollo debe iniciarse por un desarrollo político conforme a las posibilidades y a la cultura de nuestros pueblos, de vocación profundamente occidental y cristiana. Aunque el desarrollo intrarregional debe confiarse íntegramente a organismos de ese nivel, no está claro que los aspectos interregionales y nacional-regionales deban ser confiados a organismos regionales. Quizá por su importancia deban ser objeto de manejo y orientación por organismos de nivel nacional, respetando las decisiones autónomas que en el nivel propiamente intrarregional tomen los organismos de ese nivel.

Lo defectuoso de las estructuras territoriales en América Latina, en cuanto al espacio urbano, se aprecia en la localización periférica, casi al borde del mar, de nuestras grandes ciudades de América del Sur. Lima, por ejemplo, que tendrá en el año 2000 casi 10 millones de habitantes, está al borde del mar; como lo están Buenos Aires, Río de Janeiro, São Paulo y Santiago de Chile con tasas de crecimiento también aceleradísimas. Esta localización completamente litoralizada del desarrollo no es más que la expresión de la polarización de nuestro espacio por los grandes centros industriales de Estados Unidos y de Europa, así como de las dificultades de conquistar el interior del continente. Las estrategias nacionales de desarrollo deberán influir en la apertura de este gran espacio interior vacío para canalizar hacia él los grandes excedentes de población de las áreas andinas y el litoral.

La creciente invasión del espacio rural por el espacio urbano se ha acentuado en los últimos años en casi todos nuestros países, acelerándose las migraciones rural-urbanas y llevando a lentos ritmos de crecimiento de la producción agropecuaria, que se traducen en una importación creciente de alimentos, desempleo y subempleo rural. El sector agropecuario debe tener prioridad en los próximos decenios ya que sobre esa base podrá asegurarse la autonomía en la decisión política y la tranquilidad social indispensable para el desarrollo.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional deberán prestar atención prioritaria a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, en sus aspectos tanto naturales como sociales. Los gobiernos deberán profundizar en las relaciones entre población, estilos de desarrollo, medio ambiente y tecnología.

Las estrategias nacionales de desarrollo regional necesariamente se plantean en un horizonte a largo plazo aunque recientemente se ha reconocido que un horizonte temporal de 10, 15 ó 20 años es miope, mezquino y quizás egoísta; los nuevos problemas y la velocidad con que se producen los procesos económicos, sociales y territoriales exigen hoy una visión de más largo alcance sobre el equilibrio entre población, recursos naturales y medio ambiente. Por ello los organismos de planificación deberán abocarse también a los estudios prospectivos en que se llegue a la población estacionaria —normalmente períodos de 100 a 150 años según las características económicas y demográficas de cada país. En estos horizontes deberá buscarse la compatibilidad entre población, recursos

naturales y medio ambiente. En esta forma se habrán previsto con mucha anticipación las grandes tensiones demográficas y económicas, que, de no ser pronosticadas adecuadamente, podrían conducir a conflictos incluso entre países.

NOTAS SOBRE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

*por Jorge Méndez Munévar, Director del Instituto
Latinoamericano de Planificación
Económica y Social*

Las preocupaciones fundamentales que rodean al Seminario, y que le sirven de aguijón conceptual, son en gran medida las mismas que rodean en general la actual teoría del desarrollo, y que han producido, a mi modo de ver, una interesante y renovada polémica sobre sus grandes temas. Esas preocupaciones básicas, que aparecen aquí y allá en varios de los documentos preparados por especialistas para el Seminario, representan un impresionante desafío intelectual. De una parte, los intentos para poner en marcha, a un nivel realmente operativo, políticas congruentes y actividades que conduzcan a lo que pudiera llamarse un "equilibrio regional", o a la utilización sistemática de las fuerzas potenciales de las diversas regiones en el proceso global de desarrollo, no parecen haber tenido éxito suficiente en América Latina. A lo sumo, se han desarrollado algunas regiones aisladas, lo cual no es lo mismo que tener éxito en la aplicación sistemática de objetivos de desarrollo regional que pueden aplicarse a la generalidad del territorio nacional. Aun en los casos en que algunas áreas geográficas o regiones se han desarrollado, a veces aceleradamente, en virtud de un esfuerzo deliberado por desarrollarlas, no ha quedado claro que tal desarrollo especializado de esa región haya sido la mejor opción posible para el conjunto de la economía nacional. En general, la idea de descentralizar, aspiración de tantos gobiernos, tiende a sumergirse en un sinfín de vacilaciones, dificultades y, aun, de contradicciones entre las diversas políticas económicas y sociales.

Esa relativa inoperancia parece prevalecer aun aceptando, como tiene que aceptarse que la planificación regional, como disciplina, ha avanzado vigorosamente durante estas últimas décadas, y que ya se cuenta con un conjunto importante de ideas sobre metodologías para planificar regionalmente, sobre las alternativas para organizar las fuerzas y los recursos regionales, sobre el manejo de modelos intra e interregionales, sobre la vinculación entre la organización planificadora nacional y las oficinas regionales, etc. Las contribuciones que distinguidos economistas, sociólogos, urbanistas, politólogos de diversas partes del mundo han hecho a la teoría de la planificación regional son muy importantes. Por lo tanto, si los resultados no son todavía tan satisfactorios como se quisiera en términos de programas que avancen eficientemente hacia un mejor equilibrio interregional, debe haber otros vacíos que enfrentar.

No hay duda de que es urgente la dilucidación de esos vacíos porque, sea la que sea la concepción del desarrollo latinoamericano, el problema de los desequilibrios regionales parece acentuarse, en vez de disminuir, a través de toda la región. Si bien es cierto que las dos últimas décadas han significado un evidente progreso económico para la mayoría de los países, en términos de las variables más significativas para los economistas tecnócratas, como el incremento del producto, o el fortalecimiento de la balanza de pagos, no lo es menos que ese progreso sigue mostrando ritmos y estilos muy diferentes entre países, y dentro

de las diferentes regiones de cada país. La verdad es que los frutos del crecimiento económico se han distribuido en cada país de una manera poco equitativa, tanto en términos sociales como geográficos. O sea, el crecimiento económico ha estado beneficiando a ciertos sectores de actividad, a ciertos grupos sociales, y a ciertas áreas del territorio de cada país. Lo que era una macrocefalia un poco excepcional, que se manifestaba en relativamente pocos países de la América Latina hace 20 ó 30 años, se ha convertido en una realidad generalizada en casi todos los países de la región. Peor aún, la concentración de riqueza individual, gastos en capital fijo, capacidad de consumo, etc. etc., en unas pocas ciudades que han llegado a tener tamaños cada vez más aparatosos, no sólo han ahondado las diferencias de ingresos y de bienestar entre los sectores modernos de esos núcleos urbanos y los de las demás zonas del país, sino que estas últimas parecen haber disminuido su bienestar en términos absolutos, arrastradas por la vorágine de una inflación que es alimentada por el inusitado poder de compra y de presión sobre el gasto público de esos sectores hiperdesarrollados, por los enormes movimientos de especulación en finca raíz, y por la pérdida de su antigua personalidad provinciana, modesta pero digna y llena de valores y de sentido de progreso. En la mayoría de los casos, lo que era una América Latina salpicada de regiones y subregiones relativamente florecientes, provincias orgullosas, localidades pequeñas con cierta mínima capacidad para buscar su propio destino, se ha convertido en un conjunto de países en los que cuatro, cinco, o diez centros populosos acaparan oportunidades, exigen vorazmente que la mayor parte de las inversiones de infraestructura se realicen para ellos o en razón de ellos, mientras que el resto del área nacional permanece en una situación de desesperanza y melancolía.

A esto debe agregarse otro tipo de desequilibrio, ya no geográfico, sino humano y social, aún más grave: los sectores modernos de las grandes ciudades, que generan la casi totalidad de la dinámica nacional, ven acrecentar sus privilegios y su bienestar en relación con otra clase urbana, de esas mismas ciudades, que atraída por el fulgor de las mismas y expulsada de los campos y de las pequeñas ciudades por la falta de oportunidades, vive en condiciones deplorables: el sector urbano no estructurado.

Se dice, con verdad, que América Latina se ha vuelto variada y polifacética, pero en esto de la concentración de riqueza mantiene una gran uniformidad, una admirable constancia. El desequilibrio interregional es una de las grandes realidades latinoamericanas, y ese desequilibrio parece explicar en gran parte el desequilibrio entre grupos sociales. Se hace cada vez más evidente que la posibilidad de llegar a autorrealizarse no sólo depende para un latinoamericano de su ubicación en la trama social, sino también de su localización en la malla espacial y que aún teniendo las mismas habilidades, no es lo mismo vivir en un pequeño poblado que en una gran ciudad y que está fuera de toda imaginación y conveniencia pensar que los ajustes automáticos, migratorios o de otra especie, puedan resolver el problema de la injusticia básica que este tipo de situaciones representa.

Pareciera que en nuestra permanente búsqueda de fórmulas que nos ayuden a lograr una mayor equidad social, no podemos movernos en mundos autocontenidos, sean éstos de naturaleza puramente económica o de naturaleza puramente social. Pareciera que acciones específicas dirigidas a orientar o

modificar la organización de las actividades nacionales en el espacio deberían constituir un componente importante en los esfuerzos en pro de una mayor justicia en la distribución de los frutos del crecimiento económico.

Pero si bien la pura consideración de justicia ya bastaría para respaldar una acción sistemática para el desarrollo de las regiones atrasadas, no es menos cierto que consideraciones vinculadas a la eficiencia de las políticas económicas nacionales también constituyen argumentos de peso indiscutible.

En efecto, si la heterogeneidad constituye, tal vez hoy más que ayer, una característica estructural de nuestras sociedades, la utilización de políticas económicas agregadas, de tipo nacional o estrictamente global, bien pudiera estar contribuyendo a agravar precisamente tales heterogeneidades o en el mejor de los casos, podría no estar alcanzando a determinados grupos que las mismas políticas pretendían beneficiar. *Par*cen acumularse argumentos a favor del diseño de políticas más individualizadas en términos de las diversas regiones. ¿Qué eficacia podría tener una política de apoyo financiero al mercadeo de productos agrícolas de pequeños propietarios si los pequeños propietarios de una región quedan fuera de ella, no por ser pequeños propietarios, sino por la carencia en esa región de caminos rurales u otro tipo de infraestructura? ¿Qué eficacia podría tener una política de apertura a los mercados internacionales si las diferentes regiones muestran una composición extremadamente diversa en términos de sus condiciones para aprovechar el comercio internacional? ¿Quiénes se benefician y quiénes pierden y cuáles son, si es que existen, los mecanismos compensatorios?

Pero la justicia y la eficiencia, por importantes que sean como argumentos y como propósitos, no agotan la razón de ser de la planificación regional.

También estamos comenzando a ver claramente que la distribución del poder en la sociedad, es decir, ni más ni menos que la eficacia de su democracia, no es una cuestión ajena al problema del desarrollo regional, puesto que el necesario equilibrio de poder que debe darse en una sociedad democrática contiene muchos elementos de organización territorial, si entendemos que tal equilibrio debe estructurarse tanto mediante arreglos verticales como horizontales dentro de la sociedad y del territorio.

Si el problema de la distribución espacial del desarrollo existe en la región latinoamericana, y ello es lo que justifica ampliamente un Seminario como éste, ¿cómo plantear la continuación de su estudio, y más concretamente, cómo plantear políticas para solucionarlo? El Seminario, a mi modo de ver, ha sido diseñado correctamente, pues sus temas se intercalan en un orden que permite, precisamente, llegar a conclusiones concretas. Primero está lo más general: el examen de las relaciones que existen, o pueden existir, entre el modelo social tal como funciona en los diversos países, los estilos de desarrollo que predominan, y el problema de la regionalización y las estrategias regionales. Este es un análisis de la funcionalidad entre las estrategias regionales y las estrategias globales de desarrollo. El segundo implica un criterio de racionalidad interna, un examen de las estrategias prevalecientes y las opciones alternativas. El tercero toca el tema de la capacidad operacional de las estrategias regionales, su aplicabilidad. El cuarto implica un examen del "estado del arte" de la planificación regional, que esperamos conduzca a planteamientos concretos sobre las líneas de acción necesarias, al nivel de los teóricos del tema, al nivel de quienes tienen a su cargo asesorar a los gobiernos, y también al nivel de los gobiernos mismos.

De estos cuatro temas, el primero es, muy probablemente, el que más se prestará a controversias de gran interés en el curso del Seminario. El tema implica un juicio de los sistemas sociales, de las políticas de desarrollo que prevalecen en cada país, como productoras de modelos que configuran determinadas distribuciones geográficas de actividad, determinadas relaciones entre lo urbano y lo rural, determinados patrones de consumo y de inversión que tienen profundas influencias sobre la figuración de las diferentes regiones en el panorama del desarrollo. Esos modelos de desarrollo a su vez, están influenciados, o determinados, por las teorías sobre cómo es que puede y debe proseguir el desarrollo, en términos del papel que en ese proceso deba tener el Estado o las fuerzas libres del mercado. El problema de la planificación regional no puede, por lo tanto, separarse de las políticas y teorías que imperan en el país sobre los estilos de desarrollo. Una gran parte de los desencantos que tan a menudo surgen en materia de planes regionales emana de la contradicción entre esos planes y las poderosas tendencias hacia la concentración que están impuestas por el modelo global de desarrollo predominante.

Este examen de las relaciones entre estilos de desarrollo y planes regionales es particularmente difícil en los actuales momentos, en América Latina. La razón para ello estriba en que la región, y hablo de la región para no hablar presuntuosamente del mundo en desarrollo, se ha quedado sin paradigmas verdaderamente aceptables. Nunca antes habíamos estado tan peligrosamente metidos entre dos aguas, o nunca había existido una controversia tan excitante, en lo que se refiere a la teoría del desarrollo. Las relaciones entre esa controversia y el problema de los desequilibrios regionales, la controversia que se produce, por ejemplo, entre quienes piensan que el problema regional podrá resolverse a base de dejar que las fuerzas del mercado vayan actuando y quienes piensan que el automaticismo de los mercados no será capaz de corregir los desequilibrios entre regiones sino que más bien podría agravarlos, están reflejados en varios de los documentos que se han traído a este Seminario. Podría parecer singular el curso que está tomando la discusión sobre política de desarrollo en la América Latina, por el drástico distanciamiento que parecería querer implantarse entre las nuevas tendencias, de mayor apertura al exterior y de confianza total en la mano invisible de las fuerzas del mercado, y las tendencias tradicionalmente latinoamericanas basadas en la necesidad de solucionar problemas de estructura a través de políticas deliberadas y planificadas. La posibilidad de que ese distanciamiento, esa exclusividad de posiciones frente a la política de desarrollo, se convierta en una saludable combinación de las dos tendencias, de modo que los elementos dinámicos y de racionalidad en la asignación de recursos que tiene el mercado pudieran insertarse en políticas destinadas a corregir los problemas estructurales, no recibe una verdadera consideración, en medio de esa lucha despiadada entre credos recalcitrantes.

Pero, en realidad, esa dificultad para establecer diálogos constructivos entre las dos posiciones que hoy día se disputan el pensamiento latinoamericano no debe sorprendernos. El destruir paradigmas, y adoptar otros nuevos que no quieren tener nada que ver con los antiguos, parece constituir una nota distintiva de la política económica al nivel mundial. El paradigma keynesiano predominó durante cerca de 40 años en los países capitalistas, como forma de responder a las debilidades de las fuerzas del mercado para asegurar el pleno empleo. El

énfasis que el keynesianismo le dio a la demanda, y al papel del Estado para mantener un nivel satisfactorio de demanda efectiva, puede haber relajado algunas de las fuerzas dinámicas que aseguraban, por ejemplo, aumentos en la productividad y altos niveles de ahorro y de inversión en el sector privado. Fue este, probablemente, el caso de un paradigma reemplazado por otro sin suficiente consideración a lo que debiera haberse reservado del paradigma desplazado. En los últimos años, la fe keynesiana está siendo reemplazada por otra, que excluye a la anterior, y que de ese modo se convierte en un proyecto de nuevo paradigma, en el cual el papel del Estado para intervenir, con sus gastos, en la búsqueda de determinados niveles de actividad económica tiene el peligro de quedar excesivamente relegado.

Andamos, por lo tanto, de Nuevo Testamento en Nuevo Testamento, sin que, en el proceso, exista una verdadera continuidad constructiva en nuestra ciencia económica del desarrollo. En nuestro tema especial, de la planificación regional, sería importante examinar lo que realmente significa la mayor apertura al exterior, la mayor utilización de los criterios de ventajas comparativas, en relación con la concentración geográfica de la producción, con el balance rural-urbano, y, más específicamente aún, con las ideas que habían sido predominantes sobre esfuerzos deliberados para esparcir mejor los frutos del desarrollo, poner en marcha planes regionales, etc. La dicotomía que parece haberse impuesto entre las dos corrientes no facilita, sin embargo, esa incorporación mutua de ideas sobre desarrollo regional. Ello debiera corregirse, y este Seminario es excelente oportunidad para avanzar en el buen sentido.

El segundo tema general del Seminario toca, como decíamos antes, con lo que podría llamarse "racionalidad interna de la planificación regional". Se trata de examinar hasta qué punto diversas opciones metodológicas que pueden utilizarse para influenciar la distribución espacial del desarrollo contribuyen efectivamente a obtener los propósitos buscados con la planificación regional, en términos de lograr, por ejemplo, una mayor integración nacional. Es posible, en efecto, que muchos de los ensayos efectuados en América Latina para lograr una distribución regional más equilibrada no hayan tenido éxito por haberse planteado erróneamente el tipo de acción requerido. Se darían casos en que la aplicación de una política nacional que busque mayor equilibrio conduzca, en la práctica, a desperdicios de recursos que debilitan la capacidad global de crecimiento en forma tal que, a la larga, la capacidad de las regiones más atrasadas de establecer una dinámica aceptable de desarrollo quede afectada negativamente. Estas posibilidades de contradicción entre las estrategias escogidas y los objetivos buscados, podría aparecer por ejemplo cuando el proceso "equilibrador" trata de implementarse a través de medidas que tienden a restringir, u obstaculizar, el crecimiento de los grandes centros dinámicos, sin asegurar previamente que los recursos que se dejen de gastar en esos grandes centros sean utilizados efectivamente en las áreas rurales o en las ciudades más pequeñas. Además, no debe olvidarse que el desequilibrio interregional coexiste, en la mayoría de nuestros países, con otro desequilibrio que le está estrechamente interrelacionado: el de las zonas pobres, con empleo marginal o informal, y las ciudades, con los sectores modernos de las mismas ciudades. El intento de disminuir las inequidades interregionales puede significar, si no se hace con especial cuidado, un agravamiento de las inequidades intrarregionales. Del mismo modo, las estrate-

gias regionales pueden convertirse, a través de la mera explotación de recursos naturales situados en áreas atrasadas, en fuentes de "enclaves" que no benefician realmente el desarrollo integral de esas áreas, y que más bien representan una intensificación de los flujos netos de recursos hacia las zonas más avanzadas.

Las grandes alternativas para emprender la tarea de esparcir geográficamente la dinámica del desarrollo tocan asimismo temas como el del papel de los polos de crecimiento, tema sobre el cual tan significativos aportes se han hecho en América Latina a partir de las originales ideas del profesor Perroux, y el de su supuesto "derrame" a través del territorio nacional, frente a políticas más horizontales, que traten de ir de abajo hacia arriba, estimulen el bienestar y la productividad de los sectores más atrasados, y logren con ello la integración efectiva de éstos en el panorama del desarrollo nacional.

El tercer grupo de temas del Seminario se relaciona con la aplicabilidad operacional de las políticas de regionalización. Este es un tema que, ante todo, requiere delimitarse muy cuidadosamente. Existe, en efecto, el peligro de que las dificultades y los vacíos propiamente operacionales se confundan con la "inaplicabilidad" de los planes o estrategias por no estar ellos suficientemente cohesionados con los modelos globales de desarrollo predominante, o por no haber sido cabalmente definidos o enunciados. Pero, suponiendo que ese aspecto del asunto se aclare, yo creo que quedan muchos problemas de eficiencia y eficacia operacionales por resolver.

Dichos problemas atañen, en primer lugar, al diseño económico, financiero y administrativo de los programas y proyectos, a la capacidad técnica de quienes vayan a implementarlos, y a si la persuasión sobre su conveniencia es capaz de movilizar el interés y la solidaridad de las diversas regiones en donde vayan a ejecutarse. Pero en segundo lugar, y más importante, la gran incógnita operacional reside en la capacidad general del Estado para coordinar sus diversas acciones, tanto al nivel global como al nivel de las diferentes áreas regionales. De todos los temas de planificación, tal vez uno de los más difíciles es el de establecer claramente las líneas de autoridad, las relaciones entre los diversos niveles, y las de los instrumentos conceptuales y de políticas con los operacionales y administrativos. Es un tema en el cual la teoría de la planificación, y en general la teoría del Estado frente a la planificación, está apenas siendo esbozada. Por ejemplo, para darle a la idea de desarrollo regional un contenido práctico, habría que determinar, primero que todo, las condiciones que permitan llevar esta tesis al plano de decisiones, incluyendo la participación formal, en esas decisiones, de los diversos órdenes del poder político.

La discusión de estos primeros tres temas del Seminario nos permitirá avanzar en el plano conceptual y organizativo de la planificación regional. El cuarto y último tema, "el estado del arte y necesidades de investigación", nos conduce de lleno al campo de la evaluación de las experiencias de planificación regional en América Latina. Se trata en consecuencia de un tema que se alimentará del debate producido en torno a los otros tres. No obstante, quisiera adelantar algunas ideas al respecto.

Debo reconocer que cada día resulta más difícil escapar a una cierta desilusión por el éxito que hasta ahora han tenido los esfuerzos de planificación regional en la América Latina. En parte ello es explicable, porque son muy pocos

los casos en que una planificación regional ha sido puesta en marcha en forma verdaderamente persistente y efectiva.

Sin embargo, la falta de éxito de los programas nacionales de desarrollo regional debe ser analizada con cuidado. Ese análisis no es fácil. Tratándose de programas de objetivos múltiples, ello dificulta enormemente cualquier intento de evaluación y, además la mayoría de los objetivos típicos contenidos en un programa interregional son alcanzables sólo en el largo plazo. Estas dificultades se transparentan en la mayoría de los intentos de evaluación, los cuales concluyen ambiguamente, es decir, apuntando éxitos parciales así como fracasos parciales. Por ejemplo, un bien conocido y reciente intento de evaluación, señala que se ha logrado un relativo éxito en lo que atañe a los aspectos cuantitativos del desarrollo regional, pero que los resultados continúan siendo insatisfactorios en el plano cualitativo.

Creo que no estamos completamente seguros de si el propósito comúnmente establecido en los planes regionales de "reducir los desequilibrios interregionales" (cualquiera sea la manera cómo ello se defina) resulte un objetivo real o incluso factible y conveniente a mediano plazo, a largo plazo no cabe duda que ése es un objetivo fundamental y que como tal debe servir como guía de cualquier evaluación. En plazos más reducidos sin embargo, tal vez el propósito planteado generalmente de manera implícita, de ganar respaldo político e institucional para un esfuerzo de desarrollo y planificación regional sea un objetivo más importante, aunque más sutil. Trabajando, como lo hacemos, por lo general dentro de sistemas económicos mixtos y reconociendo el fuerte contenido político de una proposición de cambio de las estructuras territoriales, generar un clima de apoyo y obtener el respaldo de los grupos privados y del sector público, constituye posiblemente el objetivo de mayor importancia durante un período relativamente prolongado.

Si este es el caso, el resultado de algo así como quince años de tanteos sucesivos en Latinoamérica debiera ser positivamente evaluado. Los hechos son los hechos: con más y más frecuencia la cuestión regional se incorpora en las nuevas constituciones en preparación o en aplicación en varios países latinoamericanos; un rápido recuento indica que a lo menos once países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, México, Panamá, Ecuador, Cuba, Perú, Bolivia, Chile, Brasil) muestran esfuerzos económicos e institucionales significativos en este campo; en seis de ellos existen programas de cooperación técnica internacional en este mismo campo; en los últimos cuatro años se han establecido por lo menos tres programas internacionales de capacitación en desarrollo regional (CINDER/Venezuela, UNIANDES, FIPE/San Pablo); las publicaciones profesionales siguen aumentando y el propio interés despertado por este Seminario es una prueba más del permanente y creciente interés por el tema. Estamos en pleno proceso de construir el camino.

Más de alguien podría señalar, sin embargo, que quince o veinte años es un período más que suficiente para generar el respaldo político mencionado y que en consecuencia estaríamos o deberíamos estar listos ahora para lanzar programas regionales reales que apuntasen directamente a la reducción de los desequilibrios entre regiones. Es posible que así sea. Pero, aún si considerásemos ganado el indispensable respaldo político, tendríamos que reconocer que nuestro conocimiento técnico acerca de cómo funciona en términos económicos y

sociales un sistema regional, es todavía precario y que hay grandes interrogantes sin respuesta adecuada, a pesar de que los progresos no son desdeñables.

En el proceso de aprendizaje social desarrollado en este campo se han hecho avances significativos en términos del diseño de procesos de planificación regional así como en el conocimiento de estrategias y políticas más adecuadas o menos adecuadas a cada caso particular. El mismo proceso de aprendizaje ha puesto de relieve los aspectos más criticables de la racionalidad que ha servido de soporte a las estrategias predominantes.

A nuestro juicio, la tarea más importante que tenemos por delante en América Latina hoy y en el futuro inmediato, es determinar y al mismo tiempo ampliar, el campo de maniobras de la planificación regional, de manera de hacer viables nuestras proposiciones de cambio. Esto implica acciones en varios niveles sociales y en esta lucha, los planificadores pueden desempeñar un papel modesto, como catalizadores del cambio local y autogenerado, porque será justamente en el plano local y regional en donde habrá que volcar los esfuerzos para dar respuestas cada vez más adecuadas a las necesidades reales de las personas.

Pero la ampliación del campo de maniobra para el cambio es sólo una parte del problema. Nada sería más frustrante que encontrarse de pronto con la voluntad política de cambio y no tener en ese momento las respuestas correctas, desde el punto de vista teórico y práctico. El Seminario está llamado a discutir prioritariamente este aspecto, que toqué en mi comentario respecto al tercer tema, pero que en el tema cuarto debe verse con especial insistencia: ¿Cómo articular eficientemente la planificación global, regional y local? ¿Cómo diseñar estrategias flexibles que combinen la acción del gobierno central —indispensable hoy en día— con una acción real a niveles más descentralizados? ¿Cómo aprovechar la potencialidad del desarrollo regional para modificar los estilos de desarrollo, volcándolos más a la satisfacción de necesidades básicas y a la preservación del medio? ¿Cómo se puede, en un esfuerzo cooperativo de los sectores público y privado, lograr una mejor distribución territorial de la actividad, del empleo y del ingreso? ¿Cómo estructurar un poder regional capaz de negociar efectivamente con el gobierno y con las empresas nacionales y transnacionales?

NOTAS SOBRE MODELOS DE DESARROLLO POLITICO Y PLANIFICACION

por Sohel Riffka

Todas las experiencias desarrolladas en nuestro continente para evaluar el desarrollo regional y su vinculación con la planificación en el último decenio, han contado, de alguna manera, con la participación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Es así como conjuntamente con CEPAL e ILPES, en 1972 se desarrolló en Chile una primera reunión sobre evaluación de las experiencias de planificación regional, que contribuyó al avance del proceso de planificación en nuestros países.

Tenemos que reconocer que, pese a los logros indiscutibles en desarrollo económico, éste exhibe todavía tremendas desigualdades en lo que toca a la distribución de sus beneficios. Los problemas de marginalidad, de desempleo abierto y disfrazado, agudización de las disparidades regionales y la dependencia frente al mundo exterior han aumentado considerablemente. Las políticas económicas y la planificación, no obstante los progresos y refinamientos de su instrumental técnico, han sido incapaces de superar las condiciones del subdesarrollo latinoamericano.

La planificación enfrenta hoy nuevas exigencias y desafíos a los que es necesario responder con rapidez e imaginación. La necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional como medio que coadyuve a atenuar las diferencias entre países industrializados y en vías de desarrollo, el avance de la integración y la cooperación económica regionales, el formidable desarrollo de las comunicaciones que permite conocer las formas de vida y hábitos de consumo de las sociedades desarrolladas, el aumento de lo que las Naciones Unidas llama con razón la "pobreza crítica" en América Latina y otras regiones en desarrollo, el surgimiento inesperado y el derroche de los recursos generados por la explotación de ciertos recursos naturales, plantean, con mayor fuerza y presión que en el pasado, nuevas necesidades a las que la planificación tiene que responder eficaz y aceleradamente, si se quiere contribuir con éxito al cambio y progreso de la sociedad latinoamericana.

Pensamos que en el desarrollo de los temas propuestos en el Seminario quizás debamos centrar nuestra atención en el papel que debe jugar el Estado como agente de desarrollo; las formas de vinculación entre la planificación y las políticas estatales y, particularmente, en las formas de participación de la población organizada en el proceso de toma de decisiones políticas para la formulación y ejecución de los planes de desarrollo.

En un trabajo presentado por nosotros a consideración de los participantes: "Desarrollo regional y cambio socio-político", hemos señalado algunas de estas materias.

Un papel activo y un rol preponderante para impulsar el proceso de desarrollo y establecer el modelo político propio, le corresponde al Estado Latinoamericano.

Los procesos de democratización en algunos países de América Latina, en los cuales los pueblos de la región tienen firmadas grandes esperanzas, procesos que no sólo deben constituir un reordenamiento político sino también económico, no podrán llevarse a cabo sin una adecuada planificación.

La expansión de la actividad estatal y su intervención para regular los procesos básicos de evolución de una sociedad, llevan a apoyarse en la planificación para obtener el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles y alcanzar una mayor racionalidad en la toma de decisiones. El Estado interviene, en su acción, a favor de determinados proyectos políticos. La intervención del Estado manifestada a través de la planificación se concibe así como la instrumentación técnica de un modelo político.

Por otra parte, como el objetivo final del proceso de desarrollo es lograr la dignificación del hombre y mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población, es preciso mejorar el modelo político de cada país, de modo que con la amplia participación de las comunidades organizadas se establezcan tareas y metas por alcanzar.

Un proceso de desarrollo que no implique cambio social siempre será mero crecimiento económico y las contradicciones sociales que aquejan a una sociedad se agudizarán aún más. El desarrollo implica la necesidad de enérgicas medidas de planificación correctiva y no meramente indicativa; la planificación se convierte así en un elemento importantísimo en favor del cambio.

Si la planificación es la instrumentación técnica del modelo político que emerge de la realidad de cada país, sin una definición en este sentido, ella no puede transformarse en un instrumento eficaz para llevar a cabo los cambios que se requieren.

La planificación es una técnica que se aplica a través de un proceso que tiene varias etapas sucesivas y relacionadas entre sí; para su aplicación requiere un conocimiento objetivo de la realidad de cada país. Implica igualmente racionalidad para tomar las decisiones más adecuadas y para llevar a cabo acciones que conduzcan a los objetivos deseados. Un sistema nacional de planificación con sus varios niveles tiene la responsabilidad fundamental de hacer posible la amplia participación de toda la comunidad en la determinación de los objetivos y tareas necesarias para alcanzar los niveles de desarrollo deseados. Su aplicación a las tareas de gobierno debe traducirse en dar coherencia a las complejas acciones que tienen los estados y debe ser la base para una coordinación institucional que eleve la productividad en el uso de los recursos nacionales.

En América Latina se ha venido insistiendo en la llamada crisis de la planificación y se señala que no ha logrado superar las condiciones de subdesarrollo en América Latina y, en consecuencia, no ha logrado satisfacer las expectativas que la población tenía en ella en cuanto a transformaciones sociales y económicas relevantes; con frecuencia se cambian planes y programas y la política económica es continuamente contradictoria con los lineamientos básicos de la planificación; las técnicas de planificación son aún escasas, no existen planificadores suficientemente calificados, el Estado es por definición ineficiente y, en consecuencia, la planificación ha fracasado por falta de una adecuada infraestructura. Es así como se busca despersonalizar la crítica, esgrimiendo razones que involucran a los propios planificadores o a la carencia de recursos o a la inadecuación del instrumento técnico utilizado.

Sin embargo, el problema tiene una profunda raíz política, aunque en su comprensión y manejo adquiera formas aparentemente técnicas. Es así como quizá debiéramos preguntarnos ¿es la planificación, o son los Estados, sus aparatos burocráticos y los modelos políticos imperantes los que están en crisis? Por otra parte, ¿ha contado la planificación con el suficiente apoyo político considerándose sus recomendaciones en el proceso de la toma de decisiones? ¿Se la ha dotado de los recursos necesarios?

Es fácil establecer la esfera donde radica la llamada "crisis". El fracaso no se debe a la planificación en sí misma sino a los modelos políticos subyacentes en ella y al sistema económico y social imperante.

En este contexto la necesidad de consecuencia entre las decisiones en materia de política económica interna y externa —así como en cada uno de sus sectores— es trascendental para el éxito de la planificación y la ejecución del modelo.

Del mismo modo, el marco institucional de la planificación y los organismos nacionales, técnicos y políticos deben adecuarse al modelo y a las formas de participación y desarrollo que éste postule. Es necesario reconocer la urgencia de conformar un modelo político viable, coherente, que plantee las metas de transformación y superación de las desigualdades sociales y económicas de la población haciendo posible su incorporación plena a los beneficios del desarrollo.

La eliminación de las numerosas fallas que presenta la estructura del sistema social, económico y político en nuestro continente que permita la puesta en práctica de un modelo político de carácter democrático, participativo, de alto contenido social requiere de una correlación de fuerzas sociales y políticas que permitan su ejecución, así como un amplio diálogo que permita sumar a los varios sectores sociales comprometidos con el cambio de estructura y con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Específicamente es necesaria la estructuración de una verdadera alianza de clases, alianza de los variados sectores de obreros, campesinos, jóvenes, profesionales y elementos progresistas y democráticos de las fuerzas armadas.

El cambio social al que todos aspiramos debe tener como uno de sus objetivos fundamentales no sólo la integración de todas las regiones al proceso de desarrollo, sino la incorporación de todos los sectores sociales y especialmente el de los menos favorecidos a los beneficios del desarrollo. La planificación regional está llamada a cumplir una tarea primordial en América Latina: la de unificación nacional.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

por Sergio Boisier

1. Introducción

Todos los países latinoamericanos enfrentan el problema de convertir sociedades tipificadas por considerables grados de heterogeneidad en sociedades más homogéneas. Es parte fundamental del proceso de construcción nacional, proceso encarado con distintos esquemas ideológicos y políticos.

En el paso de una sociedad altamente heterogénea a otra más homogénea, se suelen destacar los aspectos más patentes de esa heterogeneidad, como la distribución del ingreso entre personas o sectores, el acceso diferenciado a servicios sociales colectivos, la capacidad de participación, igualmente diferenciada, en procesos políticos y las diferencias urbano-rurales.

Hace ya un par de decenios que se comienza a reconocer que algunos aspectos de la heterogeneidad están vinculados al espacio geográfico y que la solución del problema implica necesariamente el manejo de variables definidas territorialmente. Ha cundido así el interés por las políticas espaciales. Como señalan Alden y Morgan: "La proposición es que para un individuo las expectativas de la vida y las oportunidades de autorrealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Si se acepta lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente de políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial".¹

Este reconocimiento progresivo ha producido diversas consecuencias. Inicialmente se produjo una fuerte y todavía manifiesta tendencia a identificar regiones y sistemas multirregionales, como una manera de expresar territorialmente parte de la heterogeneidad que caracteriza a las sociedades en desarrollo;² así por ejemplo, la partición regional se ha empleado con suma frecuencia para ilustrar el problema de la regresividad distributiva, mediante la cuantificación de las disparidades de ingreso entre regiones. Después se llevaron a cabo diversos intentos de regionalizar las políticas económicas y sociales o en iniciativas más ambiciosas, de integrar realmente la dimensión regional en los planes y políticas de desarrollo. En ambos casos, se trata de eludir las políticas homogéneas, totalizantes o agregadas que, por su propia naturaleza, son ineficaces para resolver situaciones de gran heterogeneidad, en que ciertos grupos simplemente no son alcanzados. Por último, se buscó la creación de un aparato institucional capaz de llevar adelante la administración de programas de desarrollo regional, tanto de alcance nacional como de alcance geográfico más circunscrito.

¹ Véase J. Alden y R. Morgan, *Regional planning: a comprehensive view*, Leonard Hill Books, Londres, 1974.

² Las sociedades industrializadas o desarrolladas no están libres de heterogeneidad, pero el fenómeno es menos agudo.

Paulatinamente se fueron configurando gran parte de los elementos que tipifican o definen una situación de planificación, a saber, un conocimiento sustantivo,³ un procedimiento o proceso de planificación, un conjunto de organismos encargados del diseño y ejecución de planes y políticas, agentes profesionales y mecanismos discrecionales de asignación de recursos. En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina probablemente alcanzó su apogeo en el decenio que va de 1965 a 1975.

Actualmente se observa un proceso de reajuste entre el campo, los conceptos, y los instrumentos propios de la planificación regional y la forma en que estos elementos se estructuran en la práctica. En América Latina, se vivió ya una crisis profesional semejante alrededor de 1960 cuando se puso en tela de juicio la adecuación entre lo que se consideraba "el problema regional" y la solución entonces en boga: la planificación de regiones específicas o, como se llama corrientemente, la planificación intrarregional. El proceso de reajuste de esa época determinó un cambio de escala en la acción regional, que implicó secundariamente cambios en los conceptos e instrumentos propios de la disciplina. Las bases mismas de la racionalidad de la acción regional no fueron puestas en duda.

Contrariamente a lo sucedido al iniciarse el decenio de 1960, ahora se pone en tela de juicio el concepto mismo de estrategia de desarrollo regional y están en revisión tanto los objetivos del desarrollo regional como los medios o políticas utilizados hasta este momento. Este es el telón de fondo de la polémica entre los paradigmas "del centro hacia abajo" y "de abajo hacia arriba",⁴ que se refieren a estilos y estrategias de desarrollo regional. En el primer caso, las políticas de desarrollo regional presentan marcadas características de centralismo y se basan en procesos de gran escala, predominantemente urbanos, y altamente selectivos desde el punto de vista territorial. En el segundo, las políticas se generan de manera descentralizada y están más directamente asociadas a los recursos regionales y a las escalas apropiadas a cada región, ofreciendo mayores oportunidades de participación a la población local.

Este proceso de revisión no es independiente de las preocupaciones más generales sobre los conceptos de desarrollo y crecimiento, distribución, estilos y necesidades básicas y refleja la insatisfacción actual con los resultados sociales de los modelos de desarrollo vigentes. La crisis tampoco resulta ajena a la crisis de la planificación en general que se observa en América Latina.⁵ No obstante, cabe sostener que una adecuada política de desarrollo regional es un componente importante de los esfuerzos de modernización económica, social y política de los países latinoamericanos y que por tanto se justifica un esfuerzo de reflexión y de innovación en relación con las distintas formas de encarar la cuestión regional.

³ Véase A. Faludi, *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford, Cap. 1, 1973.

⁴ W. Stöhr, y F. Taylor (eds.) *Development from above or below?: A radical reappraisal of spatial planning in developing countries*, J. Wiley and Sons, Londres, (en prensa).

⁵ Véase C. de Mattos "Planes versus planificación en la experiencia de América Latina", *Revista de la CEPAL*, No 8, Santiago de Chile, 1979.

2. La experiencia de América Latina en materia de planificación regional

a) *El origen de la actividad*

El desarrollo regional tiene casi 40 años de vida en América Latina. En su análisis de los programas de desarrollo regional de América Latina a fines del decenio de 1960, Stöhr identificó más de sesenta⁶ y muy variados. Para agruparlos en categorías significativas, se seguirá la costumbre de separar los que están dirigidos a una región específica (programas de desarrollo intrarregional) de los que tienen por objeto el desarrollo de un sistema nacional de regiones (programas de desarrollo interregional).

Durante la primera época de la planificación regional en América Latina, la solución más corriente para determinados problemas de desarrollo consistió en delimitar una "región problema" y elaborar para ella proposiciones tendientes a resolver "el problema" singular de esa región. Es posible apreciar que la gran mayoría de los así llamados planes, programas o proyectos de desarrollo regional fueron acciones promovidas por las fuerzas sociales y económicas del "centro" con el objeto de ejercer distintas formas de control —tanto económico como político— sobre determinadas regiones periféricas. Así, la identificación de una "región problema" obedeció más bien a una percepción de cómo una situación dada afectaba, real o potencialmente, a los intereses del centro, que a una percepción más ligada al desarrollo integral de esa región (o de otra). De hecho, en algunas experiencias notables por el empleo masivo de recursos, la "región problema" identificada distaba mucho de ser, primero, una región, y segundo, de contener un problema (social) importante. Por otro lado, esa "región" supuestamente podría contribuir significativamente a la expansión del aparato productivo del centro.

Así, en la categoría de programas dirigidos a una región específica, es posible distinguir un primer tipo de acción que presenta dos características: i) su promoción desde el centro y, ii) su objetivo de explotación de recursos naturales y energéticos. Se caracteriza por el énfasis puesto en la valorización de recursos no incorporados a la economía y situados en una región periférica. La intervención del centro no tiene por finalidad última el desarrollo de la región —como entidad espacial, económica y social—, sino el aprovechamiento de sus recursos naturales y de energía para sostener la actividad del aparato industrial del centro o para ampliar la base económica de la nación de forma que la economía como un todo sea menos dependiente de un pequeño número de actividades exportadoras.

En esas condiciones, el desarrollo regional (entendido como un proceso amplio que implica la modernización de las estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas de la región) llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad de la acción del centro; si este proceso no se produce, no se invalida la gestión, puesto que ella obedece a motivaciones diferentes. Esta forma de desarrollo regional se concreta en operaciones en

⁶W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

cuenas hidrográficas, tendientes a explotar la energía hidroeléctrica y las materias primas o regular la navegación. El arquetipo es probablemente el programa de desarrollo de la Guayana venezolana.

En la misma categoría de programas, se distingue un segundo tipo de acción caracterizado por: i) su promoción desde el centro y ii) su objetivo de dominación económica. Algunos de los ejemplos más citados y aparentemente más exitosos de desarrollo regional, corresponden en realidad a situaciones en las cuales el centro logró imponer su dominación sobre una región periférica. La "explotación" de recursos naturales y energéticos de una región y la "dominación" son dos procesos de complejidad diferente en que el último puede incluir al primero. Se entiende como "dominación" de una región sobre otra una situación en la que la región dominante condiciona el desarrollo económico de la otra de manera tal que ese desarrollo sea en definitiva más funcional a los intereses de la región dominante (centro) que de la región dominada (periferia). Ello presupone la cooperación de las élites periféricas.

La dominación no significa —al menos necesariamente— frenar el crecimiento económico de la región que está en posición subordinada. Por el contrario, la dominación suele estimular la industrialización y precisamente en algunos casos, los resultados cuantitativos en cuanto a diversificación industrial, ocupación generada y productividad, llevan a calificar de "exitosos" a determinados programas de desarrollo regional. Se pasa por alto que el resultado neto de algunas de esas políticas es un subsidio al desarrollo del centro, pagado por la periferia dominada. El caso del Nordeste del Brasil se ubica en esta categoría.⁷

Sería difícil concebir, aun en un plano puramente teórico, un programa de desarrollo regional dirigido a una región periférica que no beneficiara de algún modo al "centro", sobre todo, cuando se ubican, conceptualmente, en el molde del paradigma "del centro abajo". Pero lo que está en cuestión naturalmente no es el beneficio absoluto del centro, sino la repartición relativa de tales beneficios entre el centro y la región dominada.

Si bien las dos formas de desarrollo intrarregional reseñadas han sido las de mayor importancia (a juzgar por el volumen de recursos en juego), en América Latina se registran varias otras modalidades de desarrollo regional. Así, algunos programas llamados de desarrollo regional han tenido por objetivo primordial asegurar el control político de algunas regiones. En esos casos la acción del centro obedece a la necesidad de mantener el orden político e institucional, amenazado por movimientos reivindicatorios que se originan, a su vez, en las condiciones deplorables de vida imperantes en ciertas partes de la periferia. Es posible por ejemplo, que los programas para el Nordeste del Brasil hayan sido una respuesta política al movimiento campesino de fines del decenio de 1950.

En otras ocasiones, los programas de desarrollo para regiones específicas han surgido a consecuencia de la necesidad de reconstruir zonas afectadas por catástrofes naturales, o se basan en razones geopolíticas y de seguridad nacional, orientándose en tal caso al desarrollo de zonas fronterizas.

⁷Véase W. Baer, *Industrialization and economic development in Brazil*, University of Yale, Irving Inc., 1965, y el apéndice a este artículo, en que se describen experiencias nacionales.

b) *La reformulación en el decenio de 1960: de la planificación intrarregional a la planificación interregional*

Como se señala en un documento del ILPES, "No es coincidencia que la aparición del enfoque 'nacional' de la planificación regional en América Latina haya ocurrido justamente en el decenio de 1960. Fue en esa década, precisamente, que el desarrollo 'hacia adentro' entró en una nueva fase de cambio estructural y tecnológico en el sector industrial, asociado a un cambio rápido de los patrones de consumo y de la localización de los correspondientes mercados, aún más concentrados ahora en el polo nacional".⁸ Este proceso llevó a una agudización de las disparidades regionales, contribuyendo a conferir un carácter "nacional" a dicho problema, se generaron así las condiciones políticas necesarias para un planteamiento más completo del desarrollo y de la planificación regional.⁹

Dos importantes factores políticos contribuyeron poderosamente al surgimiento de la planificación regional a escala nacional. Por un lado, se observa un cambio en la composición de las fuerzas sociales que sirven de apoyo principal a los gobiernos de algunos países, los que ya no representan los intereses de los grupos urbano-industriales (o por lo menos no los representan con la misma intensidad que en el pasado inmediato) ni tampoco de los grupos de propietarios rurales. La base de apoyo se encuentra ahora en los sectores del proletariado industrial y agrario así como en los grupos medios más intelectualizados y más a favor del cambio social (Frei en Chile, Torres en Bolivia, Velasco en Perú, Caldera en Venezuela y Torrijos en Panamá, entre otros).

Por el otro, comienza a cuestionarse el crecimiento económico como objetivo absoluto de los esfuerzos de desarrollo y empieza a destacarse el problema redistributivo o por lo menos se aprecia que la redistribución pudiera ser compatible con el crecimiento. Este hecho está ligado al anterior: las nuevas clientelas políticas reclaman una mayor participación en la distribución de los beneficios económicos, así como en los procesos de decisión.

El gobierno busca la canalización y dispersión de estas presiones, a fin de desviarlas del aparato central del Estado; una forma de alcanzar ese objetivo es ofrecer una instancia intermedia —la regionalización y su aparato institucional— en donde se diluyan algunas reivindicaciones y se logren otras.

Al amparo del clima "planificador" del decenio de 1960, se buscaron nuevas dimensiones a la gestión que favorecieran la profesionalización de la planificación regional y crearan las condiciones para un avance sustantivo en el conocimiento técnico de los problemas regionales. Esto llevó, por ejemplo, a comprobar la importancia de las relaciones interregionales (tanto de dominación-dependencia como de flujos) en la explicación de la situación relativa de las distintas regiones de un país y llevó al convencimiento de que los problemas de una región sólo podrían

⁸ ILPES, *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*, documento CPRD-E/19, Santiago de Chile, 1977.

⁹ Alan Gilbert en su libro *Latin American development*, Penguin Books, 1974, afirma que el establecimiento de organismos de desarrollo regional en Chile, Brasil y Venezuela siguió de cerca a la subida al poder de partidos políticos asociados con la idea de descentralización administrativa y crecimiento regional. El autor se refiere al gobierno de Frei en Chile, Kubitschek en Brasil y Betancourt en Venezuela.

resolverse en el marco más amplio de los fenómenos que articulan a todo el sistema nacional de regiones.

Paralelamente, se hizo sentir la influencia de la teoría y del análisis de sistemas sobre los planificadores regionales. Cada región se consideró como un sistema abierto inserto en un sistema mayor: el conjunto de regiones; con ello se destacó más aún la cuestión de las relaciones interregionales y se diseñaron procesos de planificación (inter) regional concebidos en el marco de la teoría general de sistemas.

El cambio de escala que comienza a producirse con relación al alcance de la planificación regional en América Latina se alimenta también en la observación de las tendencias vigentes en esta materia en algunos países europeos, sobre todo Francia y los países socialistas.

Como señala Alayev, en 1965 la recién creada Oficina de Planificación Nacional de Chile formula por primera vez en América Latina una política nacional de desarrollo regional¹⁰ un ejemplo que pronto seguirán la mayoría de los países.

En la planificación regional a escala nacional o planificación interregional también es posible distinguir modalidades diversas, según los grupos que la favorezcan y los verdaderos intereses en juego. Chile ofrece una buena ilustración: la política nacional de desarrollo regional sustentada en los gobiernos de Frei (1964-1970) y Allende (1970-1973) es completamente diferente de la actual, sin que esta última deje de ser una política nacional de desarrollo regional.¹¹ En algunos casos la presión se origina en las propias fuerzas sociales de la periferia, las que a través del proceso político, se convierten en las principales fuerzas de apoyo del gobierno. Los programas de desarrollo interregional originados de esta manera suelen buscar como objetivo principal la integración nacional. Chile y Perú constituyeron, en su época, tal vez los ejemplos más sobresalientes de esta modalidad. En otros casos, la política nacional de desarrollo regional es impulsada por el "centro" —como en muchos de los ejemplos intrarregionales— con el propósito de aprovechar todos los recursos potenciales del país a fin de acelerar su crecimiento al máximo o con objetivos inspirados en razones de seguridad nacional.¹²

c) *Repercusiones metodológicas del cambio*

El paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional tuvo importantes repercusiones metodológicas. En primer lugar fue preciso construir marcos o modelos macroeconómicos en que pudiesen insertarse las políticas nacionales de desarrollo regional. La propia construcción de los modelos macroeconómicos impulsó los procesos de planificación de niveles múltiples,

¹⁰ E. Alayev, *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1975*, CEPAL (versión preliminar).

¹¹ Para una evaluación del caso chileno véase S. Boisier, "Continuity and change: a case study of regional policies in Chile", en W. Stöhr y F. Taylor (eds.): *Development from above or below? A radical reappraisal of spatial planning in developing countries*, J. Wiley, en prensa.

¹² J. Chateau, *Geopolítica y regionalización. Algunas relaciones*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, documento de trabajo N° 75/78, Santiago de Chile, 1978.

buscándose simultáneamente la identificación de procedimientos descentralizados de decisión (entre un organismo central de planificación regional y los correspondientes organismos regionales) y un método capaz de garantizar la compatibilidad del conjunto de decisiones. Debe reconocerse que se avanzó mucho más en el plano sectorial que en el orden regional. Cabría señalar que en América Latina, sólo Chile y México intentaron desarrollar la planificación de niveles múltiples con un componente regional.¹³

El mismo intento de construcción de macromodelos para la planificación regional generó una nueva demanda de información estadística regional. Se establecieron así sistemas embrionarios de información regional que alcanzaron distintos grados de desarrollo en los diversos países. La cuestión de la información para la planificación regional pasó a constituir un área preferente de estudio y de trabajo, con sus propios requisitos metodológicos.¹⁴

Paulatinamente fue aumentando el grado de centralización con que se maneja el proceso de planificación regional, a pesar de la tendencia descentralizadora incorporada en la idea de la planificación de niveles múltiples y del objetivo expreso de emplear el control del desarrollo regional como instrumento de descentralización en la toma de decisiones. En cierta medida ese proceso resultó inevitable si se tiene en cuenta que la concepción de desarrollo regional se inscribe todavía por completo en el paradigma "del centro abajo". Por añadidura, la escasez de equipos técnicos para dotar a cada región y el énfasis puesto en las cuestiones de coherencia y compatibilidad entre, por ejemplo, las distintas metas de crecimiento regional, llevaron inexorablemente al establecimiento de procesos muy centralizados. Pichardo observa: "Hasta ahora, la descentralización de la toma de decisiones apareció generalmente como un componente pasivo de las políticas de desarrollo regional. Esto significa que ella ha seguido a los cambios en la importancia económica o en la estructura social de las regiones, pero apenas se usó como un elemento activo o estratégico para el desarrollo regional o el cambio social. Primero, porque se sabe poco acerca de la relevancia de la delegación de la toma de decisiones para estimular el desarrollo socioeconómico. La segunda razón es que a menos que pueda dimensionarse y controlarse adecuadamente, puede hacer peligrar la unidad nacional o conducir a un reemplazo de la autoridad central establecida".¹⁵

La situación se ha traducido no sólo en la frustración de las comunidades regionales, sino que ha provocado una legítima reacción en contrario, uno de los elementos básicos de la crisis actual de la planificación regional.

Otro aspecto importante es el desarrollo progresivo de procesos estratégicos de planificación regional aunque este fenómeno no puede considerarse como exclusivo de la planificación regional a escala nacional. El concepto de "estrategia" se introduce en la terminología y en la práctica del desarrollo

¹³ ODEPLAN, *A model of inter-regional programming and compatibility*, mimeo. Santiago de Chile, 1968 y R. Carrillo-Arronte, *An empirical test of inter-regional planning. A linear programming model for Mexico*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1970.

¹⁴ Véase A. R. Kuklinski, (ed.) *Regional information and regional planning*, Mouton Pb., La Haya, 1974.

¹⁵ L. Pichardo, "El análisis institucional de la administración regional", en CLAD, *Administración regional en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976.

regional latinoamericano con una interpretación simplista del concepto.¹⁶ En efecto, se entendió no como un procedimiento estocástico de planificación en el que la evaluación de alternativas y las reacciones del “medio” representan un papel determinante, sino como un artificio para evitar la cuantificación supuestamente inherente a un plan. Las estrategias siguieron siendo de naturaleza tan normativa como los planes más ortodoxos.

No obstante, la noción de una estrategia nacional de desarrollo regional continuó perfeccionándose como procedimiento que reemplazaba al normativo.¹⁷ Esta evolución se asoció con un examen más sistemático de la teoría de fondo sobre el desarrollo regional, el que reveló algunas deficiencias graves. La aplicación de un procedimiento estratégico exige una teoría positiva, que permita identificar relaciones causales, pero es menos exigente en términos de una teoría normativa. En cambio, la aplicación de un procedimiento normativo de planificación impone como condición la existencia de una teoría normativa, la que a su vez presupone una teoría positiva bien estructurada. Este no parece ser el caso del desarrollo (inter) regional. En efecto, para la teoría positiva hay un cuerpo parcial de conocimientos capaz de explicar cómo se estructura el espacio (fundamentalmente las teorías de la organización espacial de Lösch y Christaller), y como suceden los diferentes procesos de cambio de las estructuras espaciales (las así llamadas teorías del crecimiento regional), pero es todavía incompleto¹⁸ el conocimiento de cómo se vinculan ambos procesos. Por lo tanto, resulta difícil hablar de una teoría positiva completa y, por ende, de una teoría normativa. Con un conocimiento incompleto de cómo moldear la realidad, el procedimiento estratégico de planificación presenta evidentes ventajas desde el punto de vista del manejo del riesgo.

Con estrategia o con plan el intento de controlar todo el sistema de regiones llevó a la necesidad de establecer las prioridades regionales, por la imposibilidad de destinar recursos significativos a todas las regiones. En general los criterios implícitos o explícitos (los menos) han sido eminentemente económicos y se ha preferido una situación de equilibrio relativo entre la protección del crecimiento económico global y los objetivos de desconcentración y descentralización.

La mayoría de las estrategias se inclinó por una opción de “desconcentración concentrada” en una región o en unas pocas regiones. Tal estrategia, inmersa en los moldes del paradigma “del centro abajo”, descansa a lo menos en dos supuestos: i) la posibilidad de identificar subsistemas espaciales suficientemente diferenciados entre sí y ii) la posibilidad de reproducir, al interior de esos subsistemas, relaciones de dominación-dependencia similares a las observadas en el orden nacional, como forma de impulsar el crecimiento económico.

¹⁶ Esto se observa muy claramente en los primeros documentos oficiales sobre planificación regional en Chile (verbigracia ODEPLAN *Estrategia para el desarrollo de la Región del Bío-Bío*, 1966), en que la estrategia resulta ser simplemente un plan cualitativo.

¹⁷ Véase Panamá, Ministerio de Planificación y Política Económica, *Estrategia para el desarrollo regional a mediano y largo plazo*, Panamá, 1976.

¹⁸ Parte de la dificultad estriba en América Latina en la diferente validez de las teorías tradicionales de organización del espacio frente a las teorías del crecimiento regional.

A su vez, estos supuestos están ligados indisolublemente a toda la concepción del desarrollo polarizado.

Así pues, una consecuencia metodológica adicional del cambio de escala comentado consistió en una revitalización de los conceptos e instrumentos propios de la teoría del desarrollo polarizado. Ello tuvo dos efectos. En primer lugar se produjo en América Latina un debate muy intenso y muy fructífero —a comienzos del decenio de 1970— sobre la validez de la teoría y las estrategias de desarrollo polarizado.¹⁹ Por otro lado, el énfasis en las cuestiones del desarrollo polarizado llevó a un examen más profundo y fructífero de las teorías de dominación y de colonialismo interno,²⁰ así como de los elementos que condicionan la movilidad interregional de los factores de producción,²¹ toda vez que una estrategia nacional de desarrollo regional presupone una acción tendiente a modificar el patrón tradicional de movilidad espacial.

Tres elementos más podrían agregarse para configurar el cuadro de los efectos metodológicos del paso de la planificación intrarregional a la planificación interregional: el cambio implicó una reducción en la importancia relativa de los procedimientos de planificación intrarregional; el nivel de abstracción de las proposiciones de cambio regional aumentó considerablemente, hecho que contribuyó al escaso impacto práctico de las políticas seguidas en varias oportunidades; y una serie de factores se conjugaron para generar lo que Coraggio ha denominado el “vicio del espacialismo puro”, es decir, una tendencia a considerar los fenómenos territoriales como productos de sí mismos.

3. Examen de la experiencia: principales problemas

Ha habido muchos intentos de evaluar la experiencia latinoamericana en el uso de políticas de desarrollo regional, pero la mayoría de los trabajos han sido más que nada descripciones ya sea de toda la región o de países específicos,²² sin un contenido analítico real.

¹⁹ Véase ILPES/ILDIS (eds.), *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974 e ILPES, *Los polos de crecimiento. La teoría y la práctica en América Latina*, 2 vols. (mimeo) Santiago de Chile, 1978.

²⁰ A. Solari, R. Franco y J. Jutkowicz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1976.

²¹ C. de Mattos, “Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos”, en *EURE*, vol. II, Nº 6, Santiago de Chile, 1972.

²² Para América Latina en su conjunto, los trabajos más ambiciosos son: W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina: Experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972; A. Gilbert, *Latin American development: A geographical perspective*, Penguin, 1974; E. Alayev, *El desarrollo regional de los países latinoamericanos en los años 1950-1976*, CEPAL, División de Desarrollo Económico, mimeo, 1978. Abundan las evaluaciones o descripciones generales por países como P. R. Haddad, “As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaliação”, en W. Baer, P. P. Geiger y P. R. Haddad (eds.) *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*, Editora Campus Río de Janeiro, 1978; J. Jatoba, *Desenvolvimento regional no Brasil: Políticas e controversias*, mimeo, CME-PIMES, Universidade Federal de Pernambuco, 1978; S. Boisier, *op.cit.*, J. Hilhorst, “Bottom-down planning: regional planning in Peru, 1968-1977”, en W. Stöhr y

En esta sección se intentará analizar algunos de los problemas principales que han impedido el logro de los objetivos buscados mediante la incorporación de la planificación regional en los sistemas de control del desarrollo económico. Para ello, se puede distinguir tan nítidamente como sea posible entre cuestiones de orden teórico, de orden metodológico y de orden operacional, admitiendo de partida que esa separación no lleva necesariamente al establecimiento de categorías independientes.

a) *Principales problemas de orden teórico*

Al hablar de los problemas "teóricos" habría que distinguir entre los problemas propios de la base conceptual de la planificación regional, y los de orden más general, relacionados con la forma en que se inserta la planificación regional en las proposiciones de cambio social y que se vinculan a una interpretación teórica de toda la sociedad y de sus procesos de cambio.

Desde este punto de vista cabe preguntarse si los proyectos de cambio contenidos en las estrategias de desarrollo regional han sido funcionales o no, es decir, si respondían a los intereses de los grupos que ejercían el control del Estado. Si no lo eran, habrían reflejado una interpretación errónea del funcionamiento político de la sociedad.

El examen de la experiencia de algunos países latinoamericanos no permite responder taxativamente esta interrogante. Aun en aquellos casos en que el proyecto regional estuvo políticamente bien asentado, los problemas coyunturales creados en parte por el mismo planteamiento regional terminaron por anular los esfuerzos de la planificación regional. Se podrían aducir ejemplos como el de Chile en 1964-1973 para ilustrar lo dicho.²³

En otros casos, el error fue más manifiesto y los planteamientos de desarrollo regional carecieron simplemente de viabilidad política.

Como señalan Solari, Franco, y Jutkowitz al comentar el conocido libro de Cibotti y Bardeci: "... De ahí llegan a la conclusión de que un problema básico está en la cuestión de la viabilidad política y social de los mismos (los planes). De nada sirve que el planificador incluya grandes proyectos como la reforma agraria u otros similares si no existen condiciones políticas para llevarlos a cabo. Esto subraya la importancia de estudiar cuidadosamente las condiciones políticas existentes, la distribución del poder, los grupos de presión, los intereses lesionados por tales o cuales aspectos del plan, etc. En palabras que los autores (Cibotti y Bardeci) no usan: si el plan es un proyecto político requiere de un diagnóstico político previo. De otro modo nada se sabe acerca de la factibilidad de los planes y la planificación puede convertirse en un ejercicio fútil de redactar documentos cuyas prescripciones jamás serán ejecutadas".²⁴

F. Taylor (eds.), *op. cit.*, L. Unikel *Políticas de desarrollo regional en México*, ILPES, CPRD-E/18, Santiago de Chile, 1978; y R. Carrillo-Arronte, *La estrategia del desarrollo regional en México: evolución, magnitudes y perspectivas*, ILPES, CPRD-E/19, Santiago de Chile, 1978.

²³ En el apéndice al final de este artículo se describe la experiencia en materia de planificación regional de varios países, entre ellos Chile.

²⁴ A. Solari, R. Franco, y J. Jutkowitz, *op. cit.*

Puesto que en las estrategias nacionales de desarrollo regional la alteración en las formas de captación de excedentes y la modificación subsecuente en la dirección de las transferencias interregionales atenta contra una modalidad histórica de apropiación, un requisito indispensable debiera haber sido un diagnóstico político como el que se sugiere en la cita anterior. En verdad nunca se hizo. Se supuso simplemente, de una manera muy ingenua, que era suficiente el interés del Poder Ejecutivo en la formulación de estrategia de desarrollo regional para hacer viable el proceso. Se desconoció la estructura real del poder y sólo muy tarde descubrieron los planificadores regionales que su campo profesional ocultaba una verdadera caja de Pandora.

A la luz de la experiencia actual, un ejemplo notable de funcionalismo político de la planificación regional —en el marco de los sistemas capitalistas latinoamericanos— quizá sea el de Panamá; de todas maneras, en ese país habrá que observar el efecto que tenga la recuperación de la Zona del Canal sobre los esfuerzos de desarrollo regional.

De cualquier manera, un problema importante enfrentado por la planificación regional en América Latina ha sido su escaso grado de funcionalidad política. El socorrido argumento de “la falta de voluntad política para llevar adelante los planes”, parece ser particularmente valedero en este caso. ¿Falta de voluntad política o falta de capacidad de convencimiento por parte de los planificadores regionales acerca del beneficio que representa el esfuerzo regional para el desarrollo de una economía capitalista? ¿No será que los propios planificadores regionales han sido poco hábiles en demostrar la necesidad de la planificación regional, lo que implicaba analizar: a) la situación de subdesarrollo de las regiones; b), la necesidad del desarrollo y c) el papel imprescindible que corresponde a la planificación en países como los latinoamericanos? ²⁵

Uno de los principales problemas teóricos en el campo de la planificación regional y uno de los que más ha contribuido a dificultar la toma de decisiones es el llamado “conflicto eficiencia-equidad”. Como lo comenta Richardson en su reciente revisión del estado de la economía regional: “El problema de política regional se concibe frecuentemente como si se tratara de una transacción entre la eficiencia global de la economía y la equidad interregional. La tarea del elaborador de la política consiste entonces en determinar las preferencias sociales (o las suyas propias) entre eficiencia y equidad y ubicar el punto en la función de transformación (suponiendo que pueda hacerse) más congruente con esas preferencias”. ²⁶

Aparte la ambigüedad con que se manejan los conceptos de eficiencia y equidad, el conflicto concretamente se ha traducido en lo siguiente: la asignación de recursos con un criterio de eficiencia implica usar los recursos escasos de la economía para expandir las actividades de mayor rentabilidad. Esas se encuentran preferentemente en regiones capitalizadas, de modo que el criterio de eficiencia en nada ayuda a las regiones más pobres. Por otro lado, la asignación de recursos con un criterio de equidad significará usar los recursos en las regiones

²⁵ *Ibid.* p. 586.

²⁶ H. W. Richardson, “The state of regional economics: a survey article”, *International Regional Science Review*, vol. 3, Nº 1, 1978.

más retrasadas donde el rendimiento es menor. En consecuencia, el criterio de equidad implicaría un costo social por la vía de una reducción del ritmo de crecimiento potencial de la economía.

Al examinar cómo ha sido tratado este problema en las políticas de desarrollo regional del Brasil, Jatoba llega a afirmar que "... su resolución (del conflicto), reside de todas formas en el plano político, no importando mucho el estado del arte, en este caso particular".²⁷ No parece muy promisorio esta salida, por cierto muy común, de remitir el problema a la esfera de las decisiones políticas, ni tampoco parece serlo el intento de construir sobre supuestos cada vez más restrictivos, funciones de transformación que permitan —supuestamente— medir la "tasa de sustitución" entre eficiencia y equidad, cual ha sido el camino seguido por Mera, por ejemplo.²⁸ Según Mera, el costo de la eficiencia en términos de equidad varía en función de la tasa de sustitución posible entre factores productivos; cuanto más se acercan las funciones de producción regionales al tipo de función de coeficientes fijos, menor es el costo de un objetivo en términos del otro.

Entre ambas tendencias, cunde el convencimiento entre los especialistas de que el conflicto no tiene validez universal y de que será posible encontrar más y más situaciones de compatibilidad.²⁹ Aparte el peso que pudieran adquirir los criterios distributivos y aparte el traslado del problema a un horizonte temporal muy amplio, hay otros ejemplos poco explorados de compatibilidad. En las palabras de Richardson: "Para resumir, si bien es innegable que el problema de una transacción ocurre con frecuencia, hay situaciones en que es posible esgrimir razones de eficiencia para defender estrategias interregionales que persiguen la equidad. Los argumentos pueden incluir el logro de la eficiencia a largo en vez de a corto plazo, la maximización de la tasa social de beneficio (tomando en cuenta las externalidades negativas en las regiones prósperas y las externalidades positivas en las regiones subdesarrolladas), la explotación de recursos sin aprovechar, disminución de la inflación y reducción al mínimo de la degradación ambiental."³⁰

En la disyuntiva entre eficiencia y equidad (que tiende a resolverse en la práctica a favor de la eficiencia sobre todo cuando la estrategia global se orienta a una rápida industrialización) ha quedado oculto un hecho de suma importancia, que en no pocas oportunidades hace estéril la discusión, por lo menos en los términos en que suele plantearse: la relación entre la desigualdad en la distribución del ingreso personal y la desigualdad en la distribución interregional del ingreso.

Deben sopesarse con el mismo cuidado las afirmaciones de que al igualarse los ingresos interregionales disminuirá la desigualdad total de ingresos. Primero, porque puede ser insignificante la contribución de las diferencias regionales de ingreso a la desigualdad total de los ingresos personales. La desigualdad económica se asocia principalmente con características personales y de otra índole, inclu-

²⁷ J. Jatoba, *op. cit.*

²⁸ K. Mera, *Transformation analysis between aggregate efficiency and interregional equity: a static analysis*, Harvard University Press, 1966.

²⁹ Más allá de la solución dada por la versión elemental del modelo neoclásico (movilidad completa, ausencia de externalidades).

³⁰ H. W. Richardson, *op. cit.*

so edad, sexo, educación, ocupación, etc. En el Brasil, donde son marcadas tanto la concentración del ingreso personal como las diferencias espaciales las variaciones de ingreso entre regiones no contribuyen substancialmente a la desigualdad total observada en la distribución personal del ingreso.³¹ La desigualdad económica personal se mantendría aun si se lograra una total igualación regional.³²

En resumen y en parte debido a que la formalización del conflicto ha descansado en construcciones neoclásicas, comienzan a surgir dudas crecientes acerca de su validez. Es una tarea pendiente para los planificadores regionales demostrar o la compatibilidad entre el crecimiento global (si ello siguiera siendo importante) y la reducción de los desequilibrios interregionales o la escasa incidencia de las desigualdades interregionales frente a las desigualdades interpersonales.

Otra cuestión teórica que ha dificultado la concepción y puesta en práctica de las estrategias regionales se relaciona con la teoría del desarrollo polarizado. Con la excepción de Cuba y Panamá, todas las estrategias nacionales de desarrollo regional formuladas en América Latina se basaron en la teoría de los polos de crecimiento. En general se intentó una aplicación mecanicista a un determinado contexto (el latinoamericano) de una estrategia presumiblemente funcional en la situación regional de las economías desarrolladas. No se investigaron los supuestos no siempre explícitos pero básicos del planteamiento original, tanto ideológicos como tecnológicos. En consecuencia cierto carácter de “fórmula mágica de industrialización y desarrollo”, a lo que después resultó ser una fórmula muy restringida para promover el desarrollo regional. La idea de “polo de desarrollo” fue masificada hasta transformarse en bandera reivindicatoria de cualquiera comunidad.

La polémica (en sus aspectos técnicos) podría resumirse de la manera siguiente:

i) Parece adecuada la idea de introducir un elemento desestabilizador (un polo, industria motriz) en una región a fin de producir un crecimiento generalizado en toda la matriz de actividades regionales siempre y cuando la región presente una estructura económica suficientemente diversificada. Ello resulta del hecho —analíticamente demostrable— de ser el multiplicador regional (del empleo o del producto) directamente proporcional al grado de diversificación económica regional. Esto significa —como es lógico por lo demás atendiendo al contexto original de la teoría— que la estrategia de desarrollo polarizado resulta eficiente para dinamizar regiones industriales diversificadas, que por una u otra razón, se encuentran en situación deprimida;

ii) Para aplicar una estrategia de desarrollo polarizado a fin de promover el desarrollo de regiones con estructuras especializadas, debe introducirse simultáneamente un conjunto de actividades que equivalen a crear en la región una matriz completa (o suficientemente completa) de relaciones interindustriales. Pero ello implica una cuestión de escala, de uso masivo de recursos que limita

³¹ Véanse A. Fischlow, “Brazilian size distribution of income”, *American Economic Review*, 62, 1972; y C. Langoni, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Editora Expressão e Cultura, Río de Janeiro, 1973.

³² A. Gilbert, *Development planning and spatial structure*, J. Wiley and Sons, Londres, 1976, p. 124.

por sí misma la aplicación y por supuesto la difusión de esa estrategia. Cualquier otra alternativa se traduce en la creación de enclaves.

Si se acepta lo anterior, quiere decir que se está lejos todavía de asistir, como se preguntaba Kamal Salih, al “funeral de la idea de los polos de crecimiento”.³³ Simplemente habría que reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado es aplicable en condiciones muy particulares y restrictivas, pero que seguirá formando parte de las estrategias nacionales de desarrollo regional.

Ligado a la cuestión del desarrollo polarizado se encuentra todo el concepto de centro-periferia y su uso en la estructuración de las estrategias de desarrollo regional. Ya en 1966, John Friedmann escribía que debido a la evolución histórica de relaciones centro-periferia al interior de los países, el problema regional, por primera vez, se colocaba como una cuestión de importancia nacional.³⁴ El mismo autor señalaba tres características estructurales típicas del modelo centro-periferia en el orden nacional: i) una relación colonial;³⁵ ii) deterioro en la relación de intercambio y iii) presión política por parte de la periferia a fin de invertir las tendencias del modelo. Hilhorst ha hecho una síntesis de la teoría centro-periferia y la teoría de la dominación de Perroux.³⁶

La teoría “centro-periferia” forma parte indisoluble del pensamiento de la CEPAL. Dado su valor explicativo y metodológico en el análisis de las relaciones entre países, siempre existió una tendencia a aplicar los mismos conceptos al estudio de las relaciones entre regiones de un mismo país. En las palabras de Pinto: “. . . ya que dentro de cada país, aunque con características originales, emergen problemas similares en los nexos entre sectores y unidades que absorben con ritmos dispares el progreso técnico y asimismo aprovechan en grado diverso sus rendimientos”.³⁷ Según Alayev, la transferencia del método de la escala internacional a la interregional se justifica por el hecho de que no se pierde la capacidad de construcción del método, ya que en el orden nacional actuarían casi las mismas fuerzas y leyes que caracterizan al sistema centro-periférico mundial.³⁸

La idea implícita —de que determinados procesos y métodos pueden ser sometidos a una suerte de operación de degradación escalar sin perder sus características intrínsecas— es de dudosa validez. Justamente ése es el tipo de idea central en el paradigma “del centro abajo”.³⁹ Debe reconocerse, sin

³³ Salih, *op. cit.*

³⁴ J. Friedmann y M. Douglas, “Regional planning and development: the agropolitan approach”, en *Growth pole strategy and regional development planning in Asia*, UNCRD, Nagoya, Japón, 1975.

³⁵ No necesariamente de “colonialismo interno” como planteaba González Casanova, sino más bien de dominación.

³⁶ J. Hilhorst, *op. cit.*

³⁷ A. Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, Nº 125, México, 1965.

³⁸ E. Alayev, *op. cit.*

³⁹ N. Hansen, “Development from above: the center-down paradigm”, en W. Stöhr y F. Taylor (eds.), *op. cit.* (en prensa).

embargo, que parecen acumularse argumentos, tanto especulativos como empíricos, en favor de la validez positiva del modelo centro-periferia en el orden nacional.⁴⁰

Las características estructurales del modelo centro-periferia en su versión nacional reseñadas por Friedmann pueden ser replanteadas en forma más concreta. Se requieren condiciones necesarias y suficientes para que el modelo centro-periferia sea aplicable como explicación del funcionamiento económico-espacial de un sistema regional. Las condiciones necesarias son: i) la generación de excedentes en la actividad económica de la periferia, sobre todo de excedentes de comercio internacional; ii) la existencia de relaciones de dominación entre la periferia y uno o más centros; y iii) una relación de intercambio desfavorable a la periferia en sus transacciones con el o los centros. La condición suficiente es la existencia de mecanismos de exacción y transferencia del excedente, lo que puede operar simplemente por la vía del sistema de precios o bien, mediante el efecto adverso sobre la periferia, de políticas económicas nacionales.

Otro aspecto sobre el cual conviene llamar la atención al discutir todo el problema "centro-periferia" tiene que ver con las formas de propiedad de los recursos regionales. Es un hecho que cuanto mayor sea el dominio extrarregional de los recursos naturales y productivos, más expedito resulta el proceso de transferencia de excedentes de una región a otra. También contribuye a ello la diversidad que se observa en los patrones geográficos de distribución de las "plantas" y de las "sedes sociales" de las industrias y negocios.

El hecho notable es que a pesar de la literatura relativamente abundante sobre el tema y de la indiscutible influencia de la CEPAL sobre los planificadores latinoamericanos, una de las pocas estrategias de desarrollo regional que discute explícitamente el tema (para descartar el modelo en este caso) es la estrategia de Panamá, aparte del caso inicial de Venezuela. Esto ha constituido un problema, ya que una vez probada empíricamente la teoría en un caso dado (o no del todo rechazada en un sentido popperiano) la estrategia que fluye es muy directa (polos de desarrollo, políticas de precios, etc.). En este sentido sería posible detectar más de una inconsistencia entre las proposiciones estratégicas planteadas en diversos países y la explicación teórica real del funcionamiento espacial de esos mismos países.

Finalmente, otro problema teórico que no ha sido adecuadamente resuelto en este campo es el del tamaño de los países y de la adecuación del instrumental de la planificación regional a países de pequeño territorio. Nuevamente se ha tendido a aplicar indiscriminadamente los mismos conceptos e instrumentos cualquiera haya sido el tamaño de cada país.

Gran parte de la teoría y de la práctica de la planificación regional o espacial está basada en el concepto de grandes espacios y en la posibilidad de reproducir en espacios subnacionales, suficientemente diferenciados, las estructuras y el modo de funcionamiento que caracterizan las relaciones entre el centro y la periferia nacional. Queda abierta la posibilidad sin embargo que el instru-

⁴⁰ Véanse A. di Filippo, y R. Bravo: *Los centros nacionales de desarrollo y las migraciones internas en América Latina*, CPRD-B/20, ILPES, Santiago de Chile, 1976; D. Dunham, *Intereses de grupo y estructuras espaciales. Algunas propuestas teóricas*, CPRD-C/40, ILPES, Santiago de Chile, 1977, y W. Baer, *op. cit.*

mental analítico desarrollado sobre esas bases no sea por completo aplicable a los países pequeños, donde el roce espacial tiene un papel diferente o a las regiones de tamaño pequeño.

Esto ha sido escasamente explorado, lo que resulta paradójico si se considera que la planificación regional descende en línea directa de la economía espacial, cuyo desarrollo obedeció en parte a una reacción frente a la desconsideración del espacio de la teoría económica tradicional.

b) *Principales problemas de orden metodológico*

Los problemas metodológicos se refieren al proceso o al procedimiento de planificación.

¿Existe un proceso o procedimiento de planificación regional? La respuesta es afirmativa en términos generales si se acepta la tesis de Hilhorst por ejemplo, en el sentido de que un proceso de planificación queda definido por tres etapas: i) la especificación de objetivos; ii) la selección de instrumentos, y iii) el uso de los instrumentos.⁴¹ Sin embargo, el planteamiento de Hilhorst está sobresimplificado. En efecto, en la planificación regional, tal como se entiende hoy día, deben distinguirse dos niveles de procedimiento que dependan jerárquicamente el uno del otro: el proceso de planificación interregional y el de planificación intrarregional en el marco del anterior. Ambos procesos son dependientes, pero diferentes, toda vez que las etapas que lo conforman no son necesariamente iguales en contenido ni en su prioridad relativa.

La articulación entre ambos plantea el primer problema metodológico detectable en la experiencia de planificación regional latinoamericana. ¿Qué tipo de procedimiento debe seguirse para planificar el desarrollo de una región en el contexto de un plan interregional de desarrollo?

Como es fácilmente criticable la reducción a escala del procedimiento interregional en este caso, una posible solución se encuentra en destacar la naturaleza esencialmente estratégica y política —en el sentido de negociación política— del procedimiento intrarregional,⁴² lo que lleva al diseño de un proceso radicalmente distinto del tradicional y al propio tiempo suficientemente interconectado con el proceso interregional. Este tipo de proposición se inscribe dentro del movimiento actual de revisión de la teoría y la práctica de la planificación regional en todo el mundo.⁴³

La falta de un procedimiento adecuado de planificación intrarregional ha tenido alguno de los efectos siguientes: o los planes nacionales de desarrollo regional no llegaron simplemente a plantear su composición intrarregional o bien

⁴¹ J. Hilhorst, *Regional planning: a system approach*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971.

⁴² S. Boisier, "¿Qué hacer con la planificación regional antes de la medianoche?" *Revista de la CEPAL*, N° 7, 1979.

⁴³ Véanse J. Friedmann y M. Douglas, *op. cit.*; W. Stöhr y F. Todtling, "Spatial equity. Some antitheses to current regional development strategy", *Papers, RSA*, vol. 38, 1977; y J. L. Coraggio, *Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de la planificación regional*, documento IV-3, Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, 1978.

se formularon planes intrarregionales divorciados del plan nacional, generalmente con una metodología más propia de la planificación global que de la regional.

Otro problema —que obedece a numerosas causas, pero fundamentalmente a la diferencia en formación profesional entre planificadores globales y regionales y al notable desnivel analítico de las proposiciones globales y regionales— es la falta de una integración formal y de fondo entre la estrategia o el plan de desarrollo regional y el plan global correspondiente. Mientras los planificadores globales, respaldados por toda la capacidad de formalización del análisis económico, estaban en condiciones de plantear respuestas concretas a preguntas tan básicas como cuánto invertir, cuánto puede endeudarse el país y cuál puede ser el alza probable de precios, los planificadores regionales estaban obligados a moverse en un plano muy discursivo, vago y de muy largo plazo.

En numerosas oportunidades se ha señalado que la mayoría de los diagnósticos regionales preparados en América Latina han sido piezas descriptivas, con escaso contenido positivo o interpretativo. Si se carece de una interpretación, resulta imposible establecer relaciones de causalidad para los hechos descritos o si se hace, es resultado de la intuición y no de la planificación. A su vez la incapacidad para establecer relaciones de causalidad impide definir políticas o las políticas resultan dirigidas más bien a los efectos aparentes que a las causas.

Cabe atribuir esa pobreza interpretativa principalmente al estado embrionario de las teorías del desarrollo regional y a la dificultad (más aparente que real) de cuantificación y de formalización de los fenómenos regionales, producto a su vez de la escasez de información estadística y de técnicas apropiadas.

El proceso de establecimiento de objetivos es más complejo en la planificación regional que en la global, lo que obedece al hecho de trabajar a un mismo tiempo con tres sujetos de planificación: cada región, el sistema multirregional y el espacio nacional. Esto plantea también complejos problemas de compatibilidad. Precisamente el problema fundamental ha sido la falta de coherencia de los objetivos regionales con los globales.

Rara vez se ha intentado el ejercicio de verificar la consistencia de objetivos regionales y globales. Una excepción notable es la de Bolivia, donde el equipo de asesores de Naciones Unidas (Proyecto PODERBO) efectuó a comienzos del decenio de 1970 un examen de esa naturaleza como parte de la formulación de una estrategia de desarrollo regional a largo plazo.

Si no se realiza ese examen, las probabilidades de generar políticas contradictorias se elevan considerablemente y se minimizan las posibilidades de incorporar los objetivos regionales en los planes generales de desarrollo, aunque no sea más que por el recelo natural de los planificadores globales (para quienes el análisis de coherencia de objetivos es casi rutinario) frente a proposiciones no del todo evaluadas.

Por último, cabe también distraer el considerable retraso de las técnicas de evaluación de proyectos con criterios regionales, que ha impedido defender la racionalidad de no pocas proposiciones regionales.

c) *Principales problemas de orden operacional*

Los problemas de orden operacional se refieren a la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo regional. Los principales entre ellos derivan de los propios intentos de regionalización y se han asociado con la artificialidad de algunas propuestas y las repercusiones políticas de tales iniciativas.

En gran medida, la definición regional en América Latina (al menos en los últimos 20 años) fue tarea prioritaria de los planificadores regionales, economistas y economicistas las más de las veces. Las regiones definidas resultaron en algunos casos verdaderos artefactos, sin una correspondencia real con las fuerzas sociales y con los lazos de lealtad preexistentes. Se desconoció la multifacética naturaleza de una región —desde espacio continuo diferenciado hasta conciencia colectiva de ser y pertenecer a un lugar.

Naturalmente que el intento de encajar una realidad social y política caracterizada por fuertes sentimientos de pertenencia, asociación e identidad en categorías geográficas construidas sobre bases puramente económicas generó resistencias políticas y sociales que terminaron por anular el proyecto de regionalización. Así sucedió en Chile en algunas regiones del Norte y del Sur durante el período 1964-1970 y en el Ecuador con la provincia de Chimborazo en fecha más reciente.

A veces, el “localismo” resulta una fuerza tan poderosa que todo intento de regionalización que trate de racionalizar la estructura de las relaciones espaciales está condenado al fracaso de antemano. Ese parece ser en alguna medida el caso de Bolivia. Como se desprende de la síntesis de ese país presentada en el apéndice, la proposición estratégica en Bolivia prácticamente evita la cuestión de la regionalización, favoreciendo un enfoque completamente espacial y de fortalecimiento institucional en sus planteamientos.

A veces, como en Guatemala, se opta por la línea de menor resistencia y se adopta, para fines de planificación regional, una regionalización sectorial en uso, la del sector agropecuario en este ejemplo.

Por otro lado, el intento de introducir una regionalización administrativa claramente significaba alterar el patrón de distribución del poder dentro del aparato de la administración interior y de la administración pública de cada país. Esto generó resistencias políticas en dos planos: por parte del resto de las instituciones del sector público y por parte de las autoridades administrativas (intendentes, gobernadores, alcaldes, etc.).

En todos los casos ha sido difícil readecuar tanto la administración pública como la administración interior a las nuevas estructuras propuestas por las estrategias de desarrollo regional; poco ayudó a ello la posición relativamente inflexible de los propios planificadores regionales.

Chile representa en este sentido un ejemplo de imposición autoritaria, pero indudablemente efectiva, de una regionalización con fines de modificación del régimen de administración interior más que con propósitos de planificación. Venezuela, en el otro extremo, puede citarse como un caso en que una flexible negociación política logra asentar un proyecto de regionalización.

“Al parecer la regionalización en los países latinoamericanos seguirá el esquema siguiente: primero, se crearán y estabilizarán las regiones de planificación; segundo, el sistema administrativo se hará congruente con el sistema de planificación; por fin, las regiones económicas serán dotadas de los poderes y

funciones de las unidades administrativas del primer rango en muchos casos, especialmente en los países de gran tamaño, las antiguas unidades no desaparecerán, siendo un nivel jerárquicamente intermedio entre las nuevas unidades grandes y los municipios, cuya fragmentación necesariamente seguirá más adelante". (E. Alayev, *op. cit.*)

Aparte el problema operacional planteado por los propios intentos de regionalización, las estrategias desarrollo regional sufrieron principalmente de la falta de continuidad en la aplicación de las políticas y de la escasez de equipos técnicos en un número suficiente como para dotar a cada una de las administraciones regionales propuestas.

La falta de continuidad, manifestada en frecuentes cambios de prioridades regionales, ha obedecido a varios factores, entre otros, a la falta de una instancia supraministerial (al estilo de un Consejo de Ministros para el desarrollo regional) capaz de sobreponerse a los vaivenes de la política contingente y capaz en consecuencia de adoptar decisiones políticas de largo plazo.

4. El papel de la planificación regional en América Latina durante el decenio de 1980

Lo anterior podría haber dejado la impresión de que el desempeño de la planificación regional en América Latina ha sido relativamente pobre, pero esta apreciación sería parcial, porque si bien es cierto que se han destacado los "problemas" de la experiencia regional, no lo es menos que no se desconocen los esfuerzos de desarrollo y planificación regionales. Hoy se advierte un interés renovado por el tema y se intenta en varios países incorporar algunos aspectos del desarrollo regional en las cartas constitucionales. Por su parte, las Naciones Unidas mantienen actualmente programas estables de cooperación técnica en este campo en por lo menos cinco países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela y Ecuador), hecho que revela el interés de los gobiernos por incorporar el aspecto regional en sus planes de desarrollo.

La cuestión regional puede ser vista desde tres ángulos complementarios en función de su relación con los grandes problemas nacionales.

1) Como una cuestión de adecuación o funcionalidad entre la organización del espacio⁴⁴ y el modelo global de desarrollo. No toda organización del espacio es igualmente eficiente frente a diferentes modelos (o estilos) de desarrollo. Por ejemplo, un espacio organizado de una manera altamente concentrada crea impedimentos para una estrategia de desarrollo "hacia adentro" aunque pudiera resultar una forma de organización eficiente para un modelo de desarrollo "hacia afuera". Un sistema de centros urbanos con alto grado de primacía y fuerte discontinuidad urbano-rural es un escollo para conseguir objetivos tales como la integración nacional y la equidad social, por los obstáculos que opone a la difusión espacial. La forma de manejar las relaciones entre el desarrollo económico y la organización del espacio da lugar a dos enfoques y prácticas de la

⁴⁴ La organización espacial se refiere a la estructura (en un momento dado) de los asentamientos humanos, los asentamientos de producción, la red de conexión entre ellos y los flujos de recursos, personas y bienes que se dan en tal estructura.

planificación regional: la planificación regional adaptativa y la planificación regional de desarrollo, según lo discute Hermansen.⁴⁵

2) Como una cuestión de eficiencia en el diseño y aplicación de las políticas económicas nacionales. La heterogeneidad estructural tiene una dimensión geográfica o territorial y por lo tanto la aplicación de políticas de tipo homogéneo o bien deja fuera de su alcance a determinados grupos o bien tiende a empeorar la situación relativa de las regiones menos desarrolladas.

3) Como una cuestión de distribución del poder, particularmente en el sistema de administración pública. Esto es lo que le confiere un carácter eminentemente político a la planificación regional en la medida en que se busque el establecimiento de una sociedad con un equilibrio relativo del poder. En ese caso, parte del proceso de distribución del poder pasa por una amplia gama de organizaciones de tipo territorial, así como por una serie de niveles jerárquicos de autoridad territorialmente establecidos.

a) *Desarrollo regional y desarrollo económico*

Ante la pregunta de cuál es la relación entre desarrollo regional y desarrollo económico, la respuesta puede ser obvia y simplista, toda vez que ningún autor o especialista pondría en duda la afirmación de que el desarrollo económico debe ser entendido como un proceso socialmente incluyente y no excluyente y si se postula paralelamente que el desarrollo regional se dirige preferentemente a la incorporación de áreas y poblaciones en situaciones de rezago relativo, la relación entre ambas sólo podría ser de asociación positiva.

Pero un asunto es aceptar una asociación positiva en términos genéricos y otro completamente diferente es demostrar que no puede lograrse el desarrollo económico sin un proceso previo o paralelo de desarrollo regional. En lo que sigue se seguirá un camino algo menos ambicioso y se tratará de mostrar la relación entre el desarrollo regional y ciertos temas o aspectos usualmente considerados como centrales en relación al desarrollo económico.

El crecimiento económico —incremento sostenido de la capacidad productiva de una economía— está asociado a la inversión (así como a otros factores como la innovación tecnológica y la calidad de los recursos humanos). De esta forma, la cuestión del crecimiento regional frente al crecimiento global (como se suele plantear el problema) se transforma en una cuestión referida a dónde debe invertirse, geográficamente hablando.

La argumentación a favor de invertir en el “centro” o en otros lugares de la “periferia” no es concluyente ni en un sentido ni en otro. La elección de una estrategia tendrá necesariamente que basarse en un análisis cuantitativo. Las condiciones objetivas de cada país representarán un papel determinante pues es lógico que países en diferente estado de desarrollo, con tamaños y poblaciones diferentes, con distinta dotación de recursos y patrones diferenciados de asentamiento generen estrategias también distintas. Asimismo, el horizonte temporal con el cual se trabaja condicionará la elección de la estrategia.

La discusión en torno a este punto ha tendido a polarizarse entre los que defienden la inversión periférica y los que defienden la inversión en el centro,

⁴⁵T. Hermansen, *Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación regional*, ILPES, CPRD-D/2, Santiago de Chile, 1970.

como posiciones absolutas. Resulta difícil pensar que el encuadramiento de la discusión en estos términos ayude a encontrar una solución socialmente eficiente.

Para ilustrar la forma cómo debería plantearse el problema interesa referirse al modelo de Rahman.⁴⁶ Trabajando con un modelo de programación dinámica de una economía de dos regiones, en que las tasas de ahorro y los coeficientes marginales de capital-producto son dados y constantes, Rahman demuestra que el crecimiento máximo del ingreso total no se alcanza necesariamente mediante la asignación de todo el flujo de inversiones a la región más productiva a lo largo de todo el período de programación. Dados los coeficientes marginales de capital-producto, los elementos decisivos son las tasas de ahorro. Si la región técnicamente más desarrollada también muestra la mayor tasa de ahorro, la otra región no tiene argumentos económicos para reorientar la política de inversiones a su favor. En cambio, si la región menos desarrollada tiene la tasa más alta de ahorro, la estrategia óptima desde el punto de vista de la maximización del crecimiento total puede ser concentrar las inversiones en esta región durante un cierto número de períodos iniciales, aun cuando ello conduzca a corto plazo a una pérdida en la producción y el ingreso. Sin embargo, esta será una estrategia óptima sólo si el período de programación es suficientemente largo como para permitir que la pérdida inicial de ingreso sea compensada en el mismo horizonte de programación gracias a la mayor tasa de ahorro de la región menos desarrollada.

A pesar de ciertas limitaciones de ese modelo, es importante traer a colación su trabajo no sólo por su interés intrínseco sino también por su relativa antigüedad, lo que pone de relieve que no ha sido la falta de modelos analíticos lo que ha impedido cuantificar y objetivizar el problema de la asignación territorial de inversiones y por tanto el problema del crecimiento regional frente al crecimiento global.⁴⁷

La estabilidad de precios es otro de los grandes temas del desarrollo íntimamente vinculados al crecimiento. Por varias y conocidas razones, la inflación constituye una de las preocupaciones dominantes de los gobiernos y nuevamente cabría preguntarse si hay alguna relación entre la cuestión regional y la amplitud de las variaciones de precios y si el control de ciertos aspectos del desarrollo regional ayudaría a resolver parte de las presiones inflacionarias.

Este es un tema casi inexplorado, a no ser por un sugerente trabajo de Higgins⁴⁸ quien sostiene que la reducción de los desequilibrios regionales es

⁴⁶ M. A. Rahman, "Regional allocation of investments", *Quarterly Journal of Economics*, 1963.

⁴⁷ Muchos otros autores han abordado el tema, pero ninguno latinoamericano. Véanse, por ejemplo, los trabajos de T. A. Reiner, "Subnational and national planning: decision criteria", *Papers*, RSA, vol. XIV, 1965; T. Hermansen, "Interregional allocation of investments for social and economic development. An elementary model approach to analysis", en A. R. Kuklinski (ed.), *Regional disaggregation of national policies and plans*, Mouton, La Haya, 1975; y H. Siebert, *Regional economic growth. Theory and Policy*, International Text Book Co., 1969.

⁴⁸ B. Higgins, "Trade-off curves and regional gaps", en J. Bhagwati y R. S. Eckaus (eds.), *Development and planning essays in honor of Paul Rosenstein-Rodan*, Allan and Unwin, Londres, 1973.

importante para mantener bajas las tasas de inflación. Se basa en la tesis de que los mercados de trabajo son regionales más que nacionales en tanto que los aumentos de precios se difunden rápidamente a través de toda la economía nacional. El análisis de Higgins se fundamenta en la curva de Phillips, es decir, en la relación entre el desempleo y la inflación. A juicio de Higgins, los países que tienen las peores curvas de compensación, es decir, altos niveles de inflación combinados con altas tasas de desempleo, son al mismo tiempo países que muestran disparidades regionales muy importantes, como por ejemplo Brasil e Indonesia. A la inversa, en países como Inglaterra, Suecia y Australia, en que casi no hay diferencias regionales las curvas de Phillips son bastante favorables. La razón, según Higgins, es que la inflación se genera en una región y el desempleo se concentra en otras.

Este es un tema que requiere mucha mayor investigación. En la medida en que se demuestre una relación específica entre las presiones inflacionarias y los desequilibrios regionales, se estará dando un paso importante para afianzar la cuestión regional como un problema político de interés nacional y por tanto se estará avanzando en la tarea de incorporar la acción regional en los procesos de decisión más atinentes de la política económica.

La distribución del ingreso es tal vez el tema central de la discusión actual sobre desarrollo económico. Surgen acá tres aspectos: la diferenciación territorial del patrón de distribución del ingreso, el juego a veces contrapuesto entre la distribución interregional e intrarregional y la cuestión de la pobreza crítica.

El primer aspecto es bastante simple. La distribución del ingreso (entre personas) no es un problema que pueda considerarse como puramente nacional, sin una dimensión geográfica. Algunos de los pocos estudios empíricos existentes muestran que aun en países muy pequeños, los patrones de distribución tienden a diferir marcadamente entre distintas regiones; aún más, los factores explicativos tienden también a ser diferentes.⁴⁹ La CEPAL llegó también a resultados similares en un estudio en el que se compara la distribución del ingreso en algunas áreas metropolitanas y en el resto del territorio en varios países.⁵⁰ La conclusión que salta a la vista es que, en muchos casos, no es posible atacar el problema de la distribución del ingreso sin hacer una diferenciación regional explícita de las políticas redistributivas. Sobre esto, sin embargo, no pueden establecerse principios generales ya que en otros casos la contribución de la heterogeneidad espacial a la heterogeneidad total de la distribución del ingreso puede ser inexistente o muy reducida.

Sobre el segundo aspecto podría decirse que hoy hay consenso. La reducción en los desniveles de ingreso entre regiones puede y suele estar acompañada de un aumento en la disparidad en la distribución del ingreso al interior de cada región. No es difícil ofrecer una prueba matemática de cómo un aumento de la equidad interregional puede estar acompañado de una disminución de la equidad intrarregional, y según las magnitudes, de una disminución de la equidad intranacional.⁵¹

⁴⁹ Este es el caso de Panamá, según un estudio preparado en 1974 por la Dirección de Estadística y Censo.

⁵⁰ CEPAL, *Algunos problemas de desarrollo regional en América Latina vinculados a la metropolización*, Santiago de Chile, 1971.

⁵¹ J. L. Coraggio, *Elementos para una discusión entre eficiencia, equidad y conflicto entre regiones*, CIDU, Santiago de Chile, 1969.

Una discusión ya clásica sobre un caso concreto fue hecha por Barkin para México.⁵² Gilbert y Goodman en su reciente análisis sobre el Nordeste del Brasil⁵³ concluyen: “El criterio de igualación de los ingresos regionales debe ser usado con cuidado. No es difícil concebir situaciones en las que puede ocurrir una convergencia de ingresos regionales sin llevar a una situación de rápido crecimiento regional o a un mejoramiento en la situación de los pobres. Específicamente, la convergencia del ingreso regional puede estar asociada con incrementos mínimos (o a veces una baja) del ingreso real de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres.”

El tercer aspecto, la pobreza crítica, ha sido objeto de numerosos estudios recientes. Estos análisis del problema han arrojado luz sobre dos hechos importantes desde el punto de vista regional: primero, los llamados “mapas de pobreza” o “radiografías de la pobreza”⁵⁴ han permitido identificar determinadas regiones en las cuales el nivel de pobreza colectiva supera determinados límites, lo que debería haber contribuido a plantear opciones estratégicas en favor de la ayuda directa a las personas por sobre la ayuda a los lugares.⁵⁵ Segundo, los estudios de carácter más analítico⁵⁶ están mostrando que la dimensión geográfica de la pobreza es una variable importante de tipo explicativo. Si bien es cierto que el análisis se ha llevado hasta el momento en términos de las categorías rural-urbanas, no lo es menos que esta categorización coincide en muchos casos con las clasificaciones regionales. Los argumentos anteriores ponen de relieve la contribución que el desarrollo y la planificación regional pueden hacer con respecto a un problema tan crucial como es el de la distribución, sobre todo al mostrar la dimensión geográfica de un asunto considerado tradicionalmente como un problema nacional típico.

El empleo es otro de los problemas clásicos en la discusión sobre desarrollo y, en cierto sentido, empleo y tecnología son dos caras de una misma moneda. Este binomio ha sido relativamente bien estudiado en términos regionales, por lo menos en lo que se refiere a la evaluación de ciertas experiencias localizadas.⁵⁷ La conclusión general de estos estudios está bien sintetizada en el siguiente comentario de Stöhr y Todtling⁵⁸ sobre la transferencia de tecnología y de capital a las áreas periféricas: “Esto ha sido puesto en práctica en casi todos los países analizados. Esencialmente ello supone crear en las regiones periféricas, en

⁵² D. Barkin, “A case study of the beneficiaries of regional development”, *International Social Development Review*, N° 4, 1972.

⁵³ A. G. Gilbert y D. E. Goodman, “Regional income disparities and economic development: a critique”, en A. Gilbert (ed.), *Development planning and spatial structure*, J. Wiley and Sons, Londres, 1976.

⁵⁴ Por ejemplo los estudios de localización de la pobreza hechos en Panamá y Chile.

⁵⁵ Esta es una opción básica de toda estrategia de desarrollo regional.

⁵⁶ S. Molina y S. Piñera, *La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas*, PPC/DPE/01.1, CEPAL, Santiago de Chile, 1979.

⁵⁷ Véase el apéndice con referencia al Nordeste del Brasil y la Guayana Venezolana.

⁵⁸ W. Stöhr y F. Todtling, “Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas”, *Revista de la SIAP*, vol. XII, N° 45, 1978. (Los subrayados estaban en el original.)

lo que atañe a la disponibilidad de factores y a la infraestructura, condiciones similares a las de las regiones centrales. El fuerte acento de la mayoría de las políticas de desarrollo regional en los incentivos de capital y en la introducción de alta tecnología (a menudo incorporada al capital) han fomentado el surgimiento en las áreas periféricas de industrias capital-intensivas, y con ello han incrementado la productividad regional y el producto regional”.

“Al mismo tiempo las transferencias mencionadas han producido relativamente pequeños efectos sobre el empleo y contribuido poco, pese a la aplicación de premios a la generación de empleos en algunos países.”

Pero la verdadera cuestión no reside en la intensidad de aplicación del capital, sino en la búsqueda y formulación de otras alternativas con un mayor efecto de empleo. Desde este punto de vista es necesario volver al pensamiento de Schumacher sobre “tecnología intermedia” y a la dimensión regional que el propio autor le confirió. En las palabras del destacado economista alemán: “La tarea verdadera puede ser formulada en cuatro proposiciones: Primero, que los lugares de trabajo tienen que ser creados en las áreas donde la gente vive actualmente y no primordialmente en las áreas metropolitanas hacia las cuales tienden a emigrar. Segundo, que estas ocupaciones deben ser, en promedio, suficientemente baratas de manera que puedan ser establecidas en gran número sin que ello signifique un nivel inalcanzable de formación de capital e importaciones. Tercero, que los métodos de producción empleados deben ser relativamente simples, de manera de minimizar los requerimientos de personal calificado, no sólo en los procesos de producción sino también en la organización, el aprovisionamiento de materias primas, financiamiento, mercadeo, etc. Cuarto, que la producción sea hecha principalmente con recursos locales y para uso principalmente local. Estos cuatro requisitos sólo pueden cumplirse en la medida en que prevalezca un enfoque ‘regional’ del desarrollo y además, si hay un esfuerzo deliberado para desarrollar y aplicar lo que puede ser llamado ‘tecnología intermedia’.”⁵⁹

Este tipo de enfoque se entronca con algunas de las características asignadas al paradigma “de abajo arriba”, con relación al uso de tecnologías de pequeña o mediana escala ligadas a un mayor uso local de los recursos regionales y orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de cada región.

Para que las estrategias de desarrollo regional contribuyan a solucionar los problemas de empleo será necesario cambiar los objetivos tradicionales de los planes de desarrollo regional, todavía demasiado sesgados hacia metas de crecimiento económico, en favor de objetivos de maximización del empleo. Ello contribuirá además al logro de una mayor equidad distributiva. Lo que resulta sorprendente, sin embargo, a la luz de los graves problemas de desempleo actual en varios países latinoamericanos, es que la simple identificación —en cada región— de los sectores con mayores multiplicadores de empleo, podría ayudar a orientar el gasto público de una manera tal vez más eficiente que la tradicional, pero ello no se hace.

El uso de tecnologías intermedias o “socialmente apropiadas” puede contribuir a atenuar el problema del desempleo, pero sólo un cambio radical en el patrón de concentración territorial podría resolverlo. Esto equivale a sostener que el problema del desempleo masivo, estructural, sólo podría resolverse en el

⁵⁹ F. F. Schumacher, *Small is beautiful*, Blond and Briggs, Londres, 1977.

ámbito del desarrollo regional. Esto deriva del efecto combinado de dos fuerzas: las migraciones, cuyo aumento tiende a acentuar la concentración geográfica de la población y la fuerza de trabajo, y la tecnología que genera un menor ritmo de crecimiento en la fuerza de trabajo demandada por la industria, o en general, por los sectores urbanos estructurados. El efecto de ambas tendencias es un encadenamiento que comienza por un aumento en la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo lo que a su vez conduce a un incremento en el volumen del sector no estructurado con repercusiones directas en la productividad media, el nivel de ingreso de los asalariados y la pobreza de amplios estratos sociales.

Los problemas ecológicos o de medio ambiente constituyen sin duda una de las preocupaciones más importantes en la discusión actual sobre el desarrollo. Al examinar el concepto de ecodesarrollo planteado por M. Strong e I. Sachs, Gutman afirma: "En esta última perspectiva, el planeamiento regional resulta un marco especialmente adecuado para la promoción del ecodesarrollo. El enfoque del planeamiento regional coincide con el énfasis que el ecodesarrollo deposita en la diversidad de estilos y en el máximo aprovechamiento de las oportunidades que brinda el ecosistema local".⁶⁰ La asociación entre este tipo de preocupación por los recursos y el medio ambiente y el desarrollo regional constituye también una de las características básicas del paradigma "de abajo arriba" en la planificación regional.

b) *Desarrollo regional y desarrollo social*

El desarrollo social es un proceso de transformación vinculado a la ampliación de las oportunidades de autorrealización de las personas ya sea como individuos o como miembros de grupos. En ese sentido, presupone una distribución determinada de los resultados de la actividad económica y un acceso generalizado a los servicios sociales colectivos.

El logro de una mayor equidad social depende de la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo está supeditado no sólo a su ubicación en la trama social, sino también en la espacial.

Actualmente el bienestar de la sociedad se mide por la magnitud del producto nacional bruto. "El PNB es un concepto susceptible de medición estadística, por lo que satisface las exigencias de una concepción tecnocrática de la sociedad contemporánea, y aparentemente incluye todos los bienes y servicios que puede generar la comunidad en el transcurso del tiempo para la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros".⁶¹ Hoy este criterio se ha puesto en tela de juicio, aunque cabe advertir que la mayoría de las proposiciones a favor de estilos diferentes de desarrollo son de carácter esencialmente utópico. Pero quizá lo que parezca utópico o prematuro en el orden de la sociedad global, lo sea menos en la escala geográfica más reducida de la región. Tal vez el margen de "lo posible" sea ahí mayor y, por lo tanto, algunos elementos de un estilo "distinto" de desarrollo sean viables en el plano regional.

⁶⁰ P. S. Gutman, "Medio ambiente y planeamiento regional. Algunas propuestas metodológicas". *Revista de la SIAP*, vol. XI, N° 44, 1977.

⁶¹ Proyecto "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina", Informe N° 2, noviembre de 1978, CEPAL, Santiago de Chile.

El desarrollo social debe entenderse como basado en algo más que lo que Allardt llama “la dimensión de tener”⁶² ligada a las necesidades materiales y a la noción de producto económico. El mismo autor propone destacar otros dos tipos de necesidades humanas apropiadas para ser incorporadas en los planes regionales: la necesidad de amar, referida a las relaciones entre individuos, medida por componentes como la solidaridad local, la solidaridad familiar y la amistad y, la necesidad de ser, referida al grado de autorrealización de los individuos (en contraposición a la alienación del individuo en la sociedad de masas) y expresada por componentes como el grado en que es irremplazable y la cantidad de recursos políticos y acceso al sistema de decisiones que tiene el individuo. Galtung agrega dos componentes más de interés para el desarrollo regional: la posibilidad de elegir estilos de vida diversos y el grado de autonomía local.

Las necesidades de amar y ser se concretan más fácilmente en espacios sociales proxémicos, por ello mismo más cerca de la dimensión regional que de la dimensión nacional. Esto es lo que confiere un interés especial —desde el punto de vista del desarrollo regional— a los conceptos anteriores.

Proposiciones tales como las incorporadas en el paradigma “de abajo arriba” o en la estrategia de “crecimiento espacial selectivo” o en la estrategia de “planificación regional negociada”, todas propuestas en los últimos años, tienen como elemento común el favorecer un tipo de desarrollo regional a “escala humana”, por contraposición al paradigma tradicional de gran escala, muchas veces socialmente disruptor.

Las nuevas tendencias que comienzan a aflorar en planificación regional tienden a darle una dimensión sociológica mucho más amplia que en el pasado. Uno de los conceptos que aparece repetidas veces en la literatura actual es el concepto de *self-reliance* (independencia).⁶³ La noción de *self-reliance* en desarrollo regional tiene que ver con la capacidad de cada región de establecer sus propios objetivos y estilos de desarrollo (dentro de un marco unificador nacional) mediante una mayor capacidad de negociación política. Implica también un cambio en los sistemas de propiedad y control así como en los patrones de consumo. Sin embargo, debe reconocerse que se sabe poco todavía acerca del papel que podría implicar esta noción en el desarrollo económico.

Las posibilidades de autorrealización de un individuo dependen de varios factores inherentes a la estructura social, como la movilidad, y también de la variedad de estructuras y sistemas sociales, es decir estilos de vida, a que el individuo puede tener acceso. Esto guarda relación con el grado de unidad o diversidad de los estilos de desarrollo contenidos en el proyecto de desarrollo regional. Cuanto más centralista, autoritaria y poco participativa sea la propuesta de estrategia regional (rasgo común a casi todas ellas en la actualidad) tanto menores serán las posibilidades de cada comunidad de definir formas de organización y desarrollo que sean funcionales a sus propios valores y, en consecuencia, menores serán los grados de diversidad.

⁶² Citado por Stöhr y Todding, *op. cit.*, 1977.

⁶³ D. Seers, “The new meaning of development” *International Development Review*, 1977; W. Stöhr, *op. cit.*; y I. J. Villamil, “Planning for self-reliant growth”, *IDS Bulletin*, vol. 9, Nº 1, 1977.

El desarrollo social está asociado a la idea "modernización" y en varias oportunidades se ha indicado que las estrategias de desarrollo regional tienen por propósito último la "modernización" de las regiones. El paso de una sociedad "tradicional" a una sociedad "moderna" implica: a) cambios en la estructura normativa predominante, de modo tal que el individuo se ve cada vez menos constreñido a actuar en las formas preestablecidas, multiplicándose las situaciones en que pueden optar entre diversas alternativas; b) transición de una institucionalización de lo tradicional a la institucionalización del cambio; y c) especialización de las instituciones y aparición de sistemas axiológicos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional.⁶⁴

Este proceso de modernización no se da a un mismo tiempo en todo el territorio. Se genera principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas y se difunde tanto por las relaciones funcionales como por las relaciones urbanas.⁶⁵ Por esta razón la modernización de la sociedad presupone la existencia de un sistema urbano continuo bien conectado con el sistema de asentamientos rurales. En cambio, en América Latina la mayoría de los sistemas urbanos son discontinuos, con una fuerte primacía de uno de ellos. Por ello, la modernización de la sociedad y sobre todo la de la agricultura, implican llenar los vacíos de la estructura del sistema urbano, es decir hay que aplicar políticas específicas de desarrollo del sistema urbano nacional lo que forma parte importante de la política de desarrollo regional.

La prestación de ciertos servicios colectivos, como salud y educación, y la vivienda ha sido considerado tradicionalmente como un componente básico del desarrollo social, en una perspectiva sectorial restringida pero no por ello menos válida. En la experiencia europea de planificación regional, el equipamiento colectivo —educación, salud, vivienda y medios de esparcimiento— constituye tal vez el componente más importante de los planes regionales, para lo cual se han desarrollado metodologías específicas de programación.⁶⁶ La localización de servicios como los de educación y salud constituye un problema típico de desarrollo regional, ya que el acceso geográfico es un elemento determinante.

c) *Desarrollo regional y desarrollo político*

"El desarrollo es un proceso social total, y sólo por conveniencia metodológica o en un sentido parcial podemos hablar del desarrollo económico, político, cultural y social".⁶⁷ La cita de Jaguaribe es útil para aclarar el artificio seguido en la exposición: la separación con fines de análisis de un todo indivisible en la realidad. Hablar de desarrollo político presupone una posición ideológica que debe ser definida. Aquí se opta por la democracia como forma de organización política y como expresión concreta, en consecuencia, del término "desarrollo político". Al plantear una opción política definida, este documento no hace otra cosa que seguir la tradición del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, expresada, por ejemplo, en las numerosas obras de José Medina Echavarría.

⁶⁴ A. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *op. cit.*

⁶⁵ J. Friedmann, "A general theory of polarized development", 1972.

⁶⁶ L. H. Klaasen, *Social amenities in area economic growth*, OCDE, París, 1968.

⁶⁷ Jaguaribe, *op. cit.*

Una condición básica del modo de convivencia democrático es una distribución equilibrada del poder político. No es verdaderamente democrática una sociedad en la que el poder de decisión esté excesivamente concentrado, ya sea que la concentración se manifieste en grupos privados, en los burócratas públicos, en el partido gobernante o en cualquier otra organización. Pero no es solamente la concentración del poder (como una medida de la cantidad relativa de poder de cada agente) lo que interesa, sino también su centralización, es decir, la forma verticalizada en que se toman las decisiones dentro de una organización. En realidad lo verdaderamente atentatorio contra la democracia es la combinación de la concentración y la centralización del poder. De aquí se desprende que en el intento de crear una sociedad democrática deberá prestarse atención tanto a la repartición más equilibrada del poder entre los distintos grupos sociales (incluso el propio Estado) como a la distribución de cada parcela entre los elementos que constituyen la base de una organización. En este último aspecto, la descentralización del poder significará la transferencia de parte de la capacidad de decisión a organismos intermedios, de carácter público o no, muchos de los cuales se encuentran o deberían encontrarse organizados sobre bases territoriales (desde juntas de vecinos a organismos de desarrollo regional).

¿Cuál es el papel de un proyecto de desarrollo regional en este contexto? En primer lugar, determinar la mejor distribución del poder entre los distintos organismos territoriales, varios de los cuales tendrán jurisdicciones con cierto grado de superposición (por ejemplo, el gobierno regional y el gobierno provincial). En segundo lugar, definen la mejor combinación posible entre centralización y descentralización del poder de decisión. Es un hecho que la sociedad moderna requiere de cierto grado de centralización, aunque no sea más que por razones tecnológicas, así como requiere la descentralización. Resolver la ecuación de estas fuerzas opuestas es, en parte, una tarea de los especialistas en desarrollo regional.

En América Latina parece prevalecer una concepción de democracia ambiguamente asociada a la idea de igualdad, concepto por demás esquivo; el concepto se ha deformado al punto de equiparar la igualdad con la uniformidad, llegándose a la conclusión de que cuanto más uniforme y estandarizada sea la sociedad tanto más democrático será el sistema social. Este empeño igualitario se ha gestado paralelamente con un grado excesivo de centralismo estatal, ya que un Estado central omnímodo es un instrumento poderoso para imponer sobre toda la sociedad valores, normas, procedimientos y estilos de vida esencialmente uniformes.

Esto no quiere decir que el proceso no haya tenido aspectos positivos. La uniformidad y el centralismo han sido, en alguna medida, el precio pagado por la unidad nacional, elemento que caracterizó y distinguió a algunas de las sociedades latinoamericanas y que, en algunos aspectos, sigue llamando la atención del observador extranjero. Pero, como más de alguno señaló, se trata de una unidad más aparente que real, basada en la imposición ejercida por un Estado poderoso. Consecuencia inmediata de esta forma de concebir la democracia es que el Estado tiende a dar soluciones estandarizadas a una variedad de problemas locales, lo que a su vez implica un elevado grado de disfuncionalismo, o de fracaso absoluto, de tales soluciones.

En otras partes, la idea de una sociedad democrática parece estar más asociada al concepto de la "diversidad en la unidad", es decir, a la armónica coexistencia de una variedad de estilos de desarrollo dentro del marco unificador de la nación. Desde luego, esta concepción es bastante más humanista, ya que respeta el derecho de cada comunidad a elegir su forma de organización y su estilo de desarrollo, sin llegar, por supuesto, a la fragmentación política. Esta concepción de una sociedad es más democrática no sólo por dar cabida a una gran variedad de expresiones sociales sino además, por asociarse en forma más íntima con la participación de los individuos y grupos en la configuración de sus propios modelos de sociedades locales. Desde el punto de vista de la acción del Estado, en este esquema se previene la solución estereotipada del sector público dándose la preferencia a la solución particular, inmersa en la realidad local y, por tanto, esencialmente participatoria.

Tal vez sería oportuno investigar hasta qué punto en América Latina podrá combinarse este estilo de acción pública con el estilo tradicional, más centralizado. Nuevamente el papel de un proyecto de desarrollo regional consistiría en proveer la racionalidad para que tal sistema descentralizado y participatorio pudiese generar proposiciones de desarrollo viables y consonantes con los grandes objetivos y proyectos nacionales. En definitiva, una sociedad que da cabida al regionalismo bien entendido es una sociedad más democrática.

5. Conclusiones

Se ha pasado revista a algunos aspectos importantes de la planificación regional en América Latina y se ha intentado mostrar la relación entre el desarrollo regional y el desarrollo integral de la sociedad, en particular las vinculaciones entre el desarrollo regional y los procesos de cambio en los planos económico, social y político.

Del análisis anterior surge una apreciación muy positiva: ha habido un cambio notable en la capacidad de pensamiento original latinoamericano en materia de desarrollo y planificación regionales. Las fuentes de inspiración iniciales ceden el paso en los últimos diez años a un pensamiento autóctono, que incluso encuentra acogida en otras regiones.⁶⁸

En las primeras experiencias de planificación regional en este subcontinente tuvo fuerte influencia el modelo de la Tennessee Valley Authority cuando se trataba del aprovechamiento de cuencas hidrográficas y de la "Cassa per il Mezzogiorno" cuando se perseguía la industrialización. En los decenios de 1950 y 1960 se llegó al máximo de importación de criterios e ideologías de planificación regional; las escuelas "europea" y "americana" —asociadas a profesionales como Isard, Rodwin, Friedmann, Stöhr, Perroux, Hillhorst, Rochefort, Boudeville— ejercieron predominio sin contrapeso, sobre los dirigentes políticos y los propios planificadores regionales de América Latina.

⁶⁸ Un número creciente de trabajos de autores latinoamericanos se está publicando en inglés tanto en Europa como en los Estados Unidos y hay continuas referencias a autores latinoamericanos en los libros y textos publicados en los países centrales.

Al surgir el movimiento de renovación del pensamiento económico latinoamericano, los planificadores regionales comenzaron a basar sus proposiciones en el análisis de la realidad latinoamericana y en las ideas matrices del pensamiento económico que se desarrollaba en la región sobre todo en la CEPAL (centro-periferia, heterogeneidad estructural, dependencia, planificación, etc.). Ello se traduce en la revisión, rechazo o adecuación de una buena parte del bagaje teórico y metodológico importado y en un intento por crear un pensamiento original. Como todo este proceso necesita ser difundido y discutido, quizás sean los cursos internacionales del ILPES sobre planificación regional los que mejor expresen y recojan este proceso creador.

Hoy puede hablarse de una "escuela latinoamericana" de economía regional y ello debe ser considerado como un logro extraordinario, producto directo de la vasta experiencia en programas de desarrollo regional recogida en América Latina. Esta experiencia presenta muchas deficiencias y aún errores más o menos patentes, de un proceso de aprendizaje social necesario, pero peligroso. Necesario ya que toda forma de planificación o todo intento de controlar y orientar los procesos sociales supone un proceso de aprendizaje, y peligroso, pues en los tanteos sucesivos, pueden terminar por impresionar más los errores que los aciertos, lo que podría quitarle peso político a la actividad.

Es difícil evaluar el impacto de la experiencia latinoamericana de planificación regional, en parte por su variedad y falta de continuidad, pero también porque se carece de técnicas apropiadas para evaluar planes (más allá de formas de evaluación parcial de cumplimiento de metas específicas). Para los programas regionales, la evaluación se complica aún más por la dificultad de separar el efecto de políticas endógenas y exógenas a la región, con lo cual resulta imposible emitir un juicio global sobre la eficacia de los programas de desarrollo regional.

La tesis planteada en este documento, a saber, de que el desarrollo regional a escala nacional no puede sino ser considerado como una condición necesaria del proceso de modernización social, podría parecer poco novedosa. Después de todo, ésta ha sido en general la prédica de los planificadores regionales. La cuestión reside sin embargo en aceptar la triple dimensión del desarrollo regional: económica, social y, lo que es más importante, la política, en una forma mucho más concreta que la admisión generalizada en el sentido que "la planificación es una actividad política".

Pero plantear que el desarrollo regional y, por consiguiente, la planificación del desarrollo regional, comprenden estas tres dimensiones podría no pasar de ser un ideal utópico, a menos que se precisaran en las condiciones de hecho que permitieran incorporar esa tesis en las decisiones de política económica.

Más de diez años después de que Friedmann escribió en su libro sobre Venezuela que el problema regional se había convertido en un problema "nacional" debido al surgimiento de relaciones de centro-periferia, todavía no se considera así en la práctica. Lo primero que se requiere para dar a la planificación regional el papel que merece es transformar el "problema regional" en un problema político nacional, que esté siempre presente en el centro del debate político de la sociedad. Algunos especialistas sostienen que esto nunca será

posible, por la naturaleza misma de la cuestión regional, que es importante, pero en fin de cuentas secundaria.

Pero en verdad nunca se ha hecho un intento de demostrar que el problema regional es uno que afecta a las grandes mayorías, ya que el grueso de la población de casi todos los países vive en la periferia y padece, de un modo u otro, la dominación del centro.

Desde otro ángulo, los planificadores regionales no han sabido enfocar adecuadamente el problema regional en el marco de las preocupaciones nacionales dominantes ni traducirlo al lenguaje en que ellas se expresan; por ejemplo, se ha desplegado un esfuerzo mayor por demostrar el conflicto entre crecimiento económico y desarrollo regional que la relación entre ambos. En particular, si una preocupación dominante en América Latina sigue siendo el crecimiento económico y ello parece ser cierto aun después de la polémica suscitada por los estudios del Club de Roma, entonces los planificadores regionales deberán demostrar que el desarrollo regional es condición del crecimiento económico.

Por otro lado, el papel que corresponda a la planificación regional dependerá de la ideología económica prevaleciente en determinado país. Aunque todos reconocen la existencia de un "problema regional", no siempre se concibe su solución de igual modo. En rigor y en términos bastante genéricos, "el problema regional" se refiere a la coexistencia jerarquizada dentro de un mismo territorio, de sistemas espaciales diferentes y de los correspondientes procesos de cambio igualmente diferenciados. Los desniveles de ingreso entre regiones, los cambios en la distribución espacial de la población, las situaciones de dominación-dependencia, etc., no son más que manifestaciones a veces cuantificables del problema básico.

En este sentido, la prevalencia de un pensamiento neoclásico puro, para el cual "el problema regional" es sólo una imperfección del mercado, no da pie a la planificación regional. Para él, la respuesta lógica será mejorar la difusión de información (de oportunidades) y mejorar los sistemas de transporte y comunicaciones, así como eliminar las trabas institucionales al libre movimiento de la fuerza de trabajo. Esto lleva, a planteamientos dirigidos a eliminar los tratamientos (políticas) diferenciales regionales, los acuerdos colectivos laborales y, en definitiva, toda forma de sindicalización.

Si la ideología prevaleciente es de corte más desarrollista, la visión del "problema regional" toma un cariz distinto, pero todavía muy alejado de la planificación regional. Para ella el "problema regional" sería un subproducto indeseable pero inevitable del propio proceso de crecimiento económico y, en particular, del mecanismo de diferenciación que éste supone. Como punto de partida se postula la necesidad de un proceso de concentración económica para generar los excedentes que permitan la reinversión y la expansión ulterior del mismo proceso. Este tiene tanto una dimensión sectorial (micro y macro-económica) como una dimensión espacial: el crecimiento desproporcionado de una ciudad o de unas pocas ciudades. Según la misma tesis, superado cierto nivel de concentración y desarrollo, las mismas fuerzas económicas —ahora en la forma de deseconomías de aglomeración, reducción de la tasa de utilidad y disponibilidad de sistemas más amplios y mejores de transporte— llevarán a un proceso de desconcentración territorial, con la consiguiente reducción en, por ejemplo, los desniveles interregionales del ingreso. Así pues, desde el punto de vista de la eficiencia global de la economía (esto es, la maximización de la tasa de

crecimiento), la concentración geográfica resulta conveniente, al menos durante cierta etapa.

Si se acepta el razonamiento de la cadena concentración-eficiencia-desconcentración-equidad, la acción de desarrollo regional consistirá en utilizar la ciudad hegemónica como multiplicador económico y el sistema urbano como apoyo del proceso de difusión. Las políticas serán más espaciales que regionales, es decir, dirigidas más bien a mejorar el funcionamiento del sistema espacial que a promover el desarrollo de cada región. Se trata en este caso de la aplicación de políticas de desarrollo urbano y de desarrollo del transporte, así como de políticas de estímulo a sectores y a ciertos centros urbanos.

Por último, si la ideología económica prevaleciente pertenece a la corriente "estructuralista", los problemas regionales tenderán a ser considerados como parte de la heterogeneidad estructural que caracteriza a las sociedades en desarrollo. Las relaciones entre la organización del espacio y otro tipo de estructuras y procesos sociales (como la estructura productiva) se consideran biunívocas y temporalmente alternadas. Es decir, se reconoce la influencia recíproca entre la organización del espacio y la organización social y se admite que con el tiempo puede ser la estructura espacial la que condiciona las estructuras sociales en tanto que en etapas diferentes puede darse la relación inversa. Este planteamiento identifica la "especificidad" de lo regional, que estará dada por: i) la diferente constelación de recursos naturales en el territorio, ii) el acceso diferenciado a los mercados, iii) el efecto del roce del espacio en el proceso de difusión, iv) el grado diferente de mezcla de actividades modernas y tradicionales en distintas partes del territorio, v) las distintas formas de dominación ejercidas por los propios elementos del sistema regional y, vi) la desigual distribución del poder.

Una vez admitida esa "especificidad" queda definido un sujeto de planificación (distinto del sujeto "global" o del sujeto "sectorial") e incluso un campo profesional diferenciado. Ello lleva al planteamiento de políticas regionales y al establecimiento de instituciones ligadas al manejo de los asuntos regionales. La planificación regional adquiere así una dimensión completa.

El papel de la planificación regional en América Latina dependerá también de la capacidad técnica de los propios planificadores regionales, en particular de su capacidad para desarrollar soluciones flexibles ante la variedad y especificidad de los problemas locales. Esta responsabilidad atañe más de cerca a las instituciones vinculadas a la formación profesional en este campo en América Latina.

Queda planteado un interrogante fundamental, para el cual no se tiene todavía una respuesta científica: ¿en qué medida, los procesos de expansión del tipo del capitalismo periférico dependiente, ofrecen un radio suficiente de maniobra para la puesta en práctica de estrategias de desarrollo regional que, en no poca medida, contradicen la lógica del proceso global?

APENDICE

Síntesis de algunas experiencias^a

a) Nordeste brasileño

Esta gran región brasileña, que incluye nueve Estados, abarca 18% de la superficie del Brasil y contiene 30% de su población^b es una de las más subdesarrolladas de América Latina. Su economía, típicamente primario-exportadora, ha estado en crisis desde que comenzó la decadencia de la economía azucarera, a fines del siglo XVII. Diversos ciclos de recuperación basados en nuevos productos de exportación (algodón, cacao, tabaco), auges esporádicos de la caña o el desarrollo de la ganadería, junto con la ampliación de las grandes áreas rurales dedicadas a cultivos de subsistencia y a las frecuentes sequías en el llamado *sertao*^c no han hecho más que mantener la región en estado de estancamiento y miseria generalizada, que la han definido en el ámbito brasileño y latinoamericano como una típica "región-problema".

Los primeros intentos por aliviar los problemas crónicos del Nordeste se dirigieron a regular el abastecimiento de agua a fin de hacer frente a las épocas de sequía, que tienen carácter catastrófico, sobre todo en las zonas de economía de subsistencia. Se crearon organismos especializados^d que desarrollaron la infraestructura correspondiente en una fase que Hirschmann calificó de "el enfoque hidráulico".^e Este tipo de medidas, aisladamente, no podían resolver el complejo problema del desarrollo integral, económico y social del Nordeste. En 1956, bajo el gobierno de Kubitschek, se encomendó a un grupo de trabajo la elaboración de un diagnóstico de los problemas del Nordeste, y de las grandes líneas de una estrategia de reforma. El trabajo de este grupo culminó con un informe presentado al Gobierno del Brasil por Celso Furtado en 1959, en el que se proponía un programa de acción.

La estrategia planteaba que, para tener éxito, una política en el Nordeste suponía profundos cambios político-institucionales y de las estructuras del poder en la región. Argumentaba también que el problema de esa región estaba relacionado con el desarrollo total del Brasil, y abogaba por un principio de equilibrio regional como objetivo nacional en sí, justificado por razones político-sociales más que de crecimiento económico global. Los principales puntos en que se basaba la estrategia propuesta eran: la industrialización, dando preferencia a la ocupación de recursos locales; entre los proyectos se incluía una acería e industrias elaboradoras conexas, una fábrica de cemento y otra de fertilizantes, todas emplazadas en la zona costera densamente poblada; además, se preveía la moder-

^aEsta sección ha sido tomada de ILPES: *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*, op. cit., capítulo III.

^bEs decir, aproximadamente 30 millones de habitantes (en 1970), una población superior a la de la República Argentina.

^cArea interior, en la que se delimitó una zona crítica llamada "polígono das secas".

^dComo el Departamento Nacional de Obras contra das Secas (DNOCS) y la Comissão para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CDVSF).

^eCaio K. Koch-Weser, *La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño*, ILDIS, Estudios y Documentos, N° 22, Santiago de Chile, 1973.

nización de la industria textil tradicional; la de la agricultura en las regiones costeras húmedas y el valle del San Francisco, para diversificar y aumentar la oferta de alimentos a las ciudades en proceso de industrialización y en las zonas secas interiores, para aumentar la productividad y reducir las áreas de subsistencia (se preveía una mayor especialización en la ganadería y el cultivo del algodón); y la colonización de las zonas de bosque tropical húmedo vecinas a la Amazonía, para recibir mano de obra rural excedente. Condición decisiva para aplicar esta estrategia era el ataque simultáneo en varios frentes considerados esenciales.

Sobre la base de los planteamientos de Furtado se creó en 1959 la SUDENE, de la que fue su primer director. El Primer Plan Modelo (1961-1962) fue aprobado en 1961, con el apoyo de los sectores políticos reformadores. Este y su continuación (1963-1965) se vieron modificados en su aplicación por las realidades políticas, que exigían evitar las medidas demasiado conflictivas; así, se modificó de manera importante el énfasis en las áreas de acción, limitando los programas de reforma agraria y dando prioridad a la infraestructura (carreteras, energía) y a la industrialización; para esto último se crearon los incentivos necesarios a la inversión de capitales nacionales en proyectos aprobados por la SUDENE. En el Segundo Plan Modelo los incentivos se ampliaron al capital extranjero, manifestación de la transición gradual a la que se llama segunda fase del modelo de desarrollo "hacia adentro".

La política de desarrollo de esa época, basada en una rápida industrialización sustitutiva de importaciones, fue poco a poco perdiendo su dinamismo inicial por diversas insuficiencias y desequilibrios en el desarrollo logrado; se agudizó la tendencia inflacionaria y se crearon situaciones de creciente tensión social que desembocaron en los cambios políticos de 1964.

En la nueva situación, y sin modificar oficialmente sus funciones y objetivos, la SUDENE perdió gran parte de su influencia inicial en el desarrollo de la región, viéndose su peso político disminuido con la creación de organismos sectoriales independientes y competitivos con sus funciones de coordinación, y por su inclusión en un sistema de planificación y coordinación nacional, junto a otros organismos análogos creados para otras regiones.

El Tercer Plan Modelo (1966-1968) y luego el Cuarto (1968-1973) confirman la permanencia oficial de los objetivos fundamentales de la SUDENE. Sin embargo, sus funciones reales quedaron limitadas al examen y aprobación de proyectos, en el marco de la política de fomento industrial. Esta política significó, a partir de 1965, un aumento considerable de las inversiones privadas en el Nordeste y el surgimiento de un parque industrial importante y de la más alta tecnología, con participación cada vez mayor del capital extranjero.

La devastadora sequía de 1970 y sus secuelas hicieron ver cuan exiguos eran los resultados obtenidos de la política parcial seguida por la SUDENE, hecho que se reflejaba en un éxodo rural ininterrumpido hacia el centro-sur en la proliferación de las favelas de los grandes centros metropolitanos. La industrialización se concentró casi exclusivamente en Recife y Salvador (los centros metropolitanos regionales más grandes). Fue en general de gran densidad de capital, con poca creación de empleo, y especializada en la producción de bienes de consumo duradero, bienes de capital y productos intermedios para la industria metal-mecánica, lo que la vinculaba fundamentalmente con el mercado del centro-sur

(dada la pequeñez de la demanda regional). Simultáneamente, las estructuras agrarias del interior se mantenían casi intactas y sus poblaciones rurales continuaban en situación de marginalidad.

Como reacción a la sequía de 1970, se inició un Programa de Integración Nacional que suponía la construcción de un sistema de carreteras de penetración de la Amazonía—incluso la Carretera Transamazónica— y proyectos complementarios de colonización de esas zonas, así como proyectos de riego en el Nordeste. A mediados de 1971 se programaron medidas de reforma y racionalización agraria en el Nordeste y Norte (PROTERRA), que posteriormente se limitaron a algunos Estados del Nordeste.

El proyecto de la transamazónica, en particular, adquirió carácter de tarea nacional y se presentó como la solución a los problemas nordestinos crónicos, por vía de la emigración masiva de mano de obra excedente hacia zonas de colonización que esta carretera abriría. En la práctica, sin embargo, las áreas técnicamente aptas para la agricultura resultaron ser circunscritas, siendo más amplias las apropiadas para la actividad pecuaria extensiva. El programa original de colonización—de instalar 600 000 personas en las nuevas tierras—aparecía ya como difícilmente factible, por lo dicho, como también por los enormes costos en infraestructura y asentamiento y las dificultades de adaptación de los nuevos pobladores a condiciones ecológicas difíciles.

Actualmente se tiende a recalcar la importancia indudable del esfuerzo realizado en términos de la seguridad nacional, la explotación de extensos yacimientos de materias primas, y el desarrollo de la actividad pecuaria extensiva, para lo cual concurriría capital nacional y extranjero.

De otra parte, el proyecto de la Carretera Transamazónica es visto por los críticos como un intento más de establecer, mediante la colonización de regiones despobladas, una válvula de escape para tensiones en el campo, y no como complemento de un proceso real de reforma agraria, en este caso en el Nordeste.

b) *La Guayana venezolana*

A comienzos del decenio de 1950, la Guayana era una región típica de lo que se ha denominado la “periferia virgen”; vasta en territorio, casi despoblada, con enormes recursos escasamente explotados, casi aislada físicamente y desvinculada económicamente de las regiones consolidadas del territorio nacional. A la economía de subsistencia, que ocupaba a casi toda su dispersa población, se agregó por esos años la única actividad económica de importancia en la región: la explotación, por compañías extranjeras, de dos grandes minas de hierro, El Pao y Cerro Bolívar. El sistema de transporte regional se reducía a ferrocarriles que unían dichas minas con el Orinoco, vía de salida del mineral hacia el exterior.

El desarrollo de la Guayana fue determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana en su conjunto. La economía de Venezuela descansa en sus exportaciones de petróleo, actividad extractiva que hace uso intensivo de capital y que ocupa sólo un 2% de la fuerza trabajadora del país. Los ingresos provenientes del petróleo financiaron—en el decenio de 1950— el desarrollo de una industria substitutiva de importaciones, que consistió fundamentalmente en armaduría de productos de consumo a base de pieza o insumos importados. Esta industria se concentró

en Caracas y la región central inmediata, ventajosamente ubicadas en relación con los puertos de importación y el principal mercado consumidor.

La alta tasa de crecimiento industrial (un 10% anual) y la dependencia de la capacidad importadora indicaban que se llegaría inevitablemente a enfrentar problemas de balanza de pagos, dado el lento crecimiento (2 a 3% anual) de los ingresos procedentes del petróleo. Esta situación presionaba hacia una ulterior sustitución de las importaciones de productos intermedios por bienes de fabricación nacional. De otra parte, podía preverse una demanda creciente de energía en relación con la expansión industrial esperada.

El gobierno nacional, a comienzos del decenio de 1950, decidió construir una gran siderurgia en Guayana, y aprovechar el vasto potencial hidroeléctrico del Caroní, planes que fueron iniciados por la Corporación Venezolana de Fomento. A fines del decenio, el Plan de la Nación 1960-1965 lanzó un ambicioso programa de industrialización. En él se concedía especial prioridad a la producción —en Guayana— de energía eléctrica, acero, aluminio, hierro enriquecido, productos metal-mecánicos, pulpa de madera y productos químicos, para lo cual la región estaba abundantemente dotada de recursos naturales.

El desarrollo de la Guayana venezolana constituyó un requisito básico para el cumplimiento de los objetivos del Plan de la Nación 1960-1965 y el desarrollo de la economía venezolana a mediano y largo plazo. De ahí que, junto con iniciarse el Plan de la Nación, se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana, organismo regional dotado de amplia autonomía de acción y encargado de ejecutar en la región los proyectos infraestructurales e industriales adecuados a sus recursos potenciales.

En 1960-1965, la Corporación, con participación de capitales públicos y privados, echó a andar un programa de desarrollo de la Guayana, estableciendo metas de plazo corto (1960-1965), mediano (1960-1968) y largo (1960-1980). A corto plazo, entró en producción la siderurgia del Orinoco, industria clave del complejo industrial programado para la región. En la fase siguiente ya había cerca de 80 proyectos en construcción, tanto industriales, relacionados con el complejo, como de infraestructura energética (presa del Guri), vivienda, equipamiento urbano, etc. Para el largo plazo se establecieron metas “firmes”, consistentes en la terminación o ampliación de proyectos ya comenzados o aprobados, y metas “potenciales”, más ambiciosas, que incluían proyectos deseables y factibles, pero aún en etapa de evaluación o promoción.

La concepción estratégica que ha guiado la acción de la Corporación Venezolana de Guayana ha sido la de establecer en Ciudad Guayana un polo de desarrollo que incorporase a la región y sus recursos a la economía nacional, a la vez que promoviera el desarrollo socioeconómico integral de la Guayana; este polo debía contrapesar las fuerzas concentradoras de la región central (Caracas), y contribuir a una estructura espacial más equilibrada.

La iniciativa ha tenido efectos importantes en la estructura industrial venezolana. La propia región ha adquirido una mayor integración y peso económico en la nación y ha registrado acelerado crecimiento demográfico por efecto de las migraciones hacia las nuevas fuentes de ocupación, en particular, Ciudad Guayana cuya población estimada para 1980 alcanzaría los 300 000 habitantes. Sin embargo evaluaciones recientes han subrayado los aspectos negativos de este

desarrollo y sus insuficiencias respecto de otros objetivos. Así, la industrialización se ha limitado a las ramas básicas, elaboradoras de insumos para las industrias del centro; no se ha logrado establecer un verdadero complejo industrial, con suficientes encadenamientos hacia adelante en la misma región, lo que le habría dado una autonomía relativa frente al centro y un crecimiento más autosostenido. Nuevamente se da el caso de un centro industrial en la periferia con carácter de enclave, proveedor de los insumos que necesita el centro o el extranjero, pero incapaz de provocar un proceso de industrialización diversificada en la región.

Ciudad Guayana no ha logrado la diversidad y estabilidad que caracterizan a un centro metropolitano maduro; por el sesgo de su desarrollo industrial, los inmigrantes no encuentran suficiente oferta de empleo, de modo que existe una masa de población flotante y condiciones de marginalidad urbana. Esto limita la capacidad de consumo del mercado regional y deprime en general la actividad en los sectores orientados a satisfacer las necesidades de la población local. Los efectos dinamizadores del polo sobre su región son, pues, muy limitados.

El plan Guayana parece no haber sido capaz de frenar la tendencia a la concentración del crecimiento industrial en la región central, ni ha conseguido reducir, en el caso de esta región, la gran diferencia de ingresos y niveles de vida que existe entre centro y periferia en Venezuela.

c) *Chile*

Por su rara configuración geográfica y la nítida división de su territorio en tres regiones ecológicas bien diferenciadas, que determinaron modalidades peculiares de ocupación y uso del espacio y de los recursos naturales, el problema regional en Chile asumió desde temprano formas agudas. En el tercio central del país (entre La Serena y Puerto Montt), se concentran el suelo agrícola, el 90% de la población, la mayor parte de los centros urbanos (incluso las tres áreas metropolitanas) y el grueso de la actividad industrial. Esta zona constituyó el Chile tradicional, de más antigua ocupación efectiva, a partir del cual se dio un proceso de incorporación territorial hacia el norte y el sur. Por sus condiciones geográficas y climáticas, el poblamiento de las dos zonas extremas fue escaso y la densidad demográfica se ha mantenido siempre baja.

La primera gran división cualitativa del espacio geoeconómico chileno, vinculada con un proceso de planificación del desarrollo territorial y regional, se hizo entre: a) una zona central, consolidada, y b) dos zonas extremas de colonización. Estas últimas corresponden a la periferia virgen, ya que sus recursos potenciales son aún poco conocidos y están poco explotados (salvo en lugares muy determinados).

El proceso de concentración espacial, que se inició con la fase de industrialización sustitutiva por los años treinta a cuarenta, se dio esencialmente en la zona central, donde se halla Santiago, el naciente polo nacional y la periferia tradicional formada por zonas agrícolas que dan origen al grueso de los migrantes.^f

^fPara apreciar el grado de concentración urbana, basta señalar que en 1975, de sus 9 000 000 de habitantes, 3 000 000 vivían en el Gran Santiago y otro millón se distribuía por partes iguales entre el Gran Valparaíso y el Gran Concepción, las otras dos zonas metropolitanas del país.

Los primeros intentos de fomentar el desarrollo regional en Chile fueron de carácter monorregional, sobre todo en relación con las dos zonas extremas, por preocupaciones geopolíticas, tendientes a fortalecer la integración de esas zonas con el resto del país. Se dieron facilidades de importación (puertos libres de Arica y Punta Arenas), creándose en el extremo norte una Junta de Adelanto de Arica, cuya labor contribuyó al establecimiento en esa ciudad de una industria de armaduría (automóviles, electrónica). Con ello no se abordaba, sin embargo, la parte fundamental del problema regional chileno, que se estaba gestando en la zona central.

En 1965 se crea la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), con una Subdirección de Planificación Regional; de ésta dependían las Oficinas Regionales de Planificación, una por cada una de las doce regiones en que se dividió el territorio (incluso la Zona Metropolitana de Santiago).

La estrategia regional fue la de los polos y centros de desarrollo, jerarquizando las capitales regionales establecidas al regionalizar el territorio. Así, fuera del polo nacional (Santiago), se establecen tres polos de alcance multirregional (Antofagasta, Valparaíso y Concepción) y diez polos de orden regional. Además, un número de focos de desarrollo intrarregional, correspondientes a ciudades más chicas de influencia más local. Se distinguen también, entre los polos regionales, los de desarrollo fronterizo (Arica y Punta Arenas), por su importancia geopolítica.⁸

Se asignaron prioridades también entre los centros de la jerarquía anterior en cuanto a la función de centros de desarrollo industrial. Así, en la periferia se atribuyó la primera prioridad para localización industrial a Antofagasta y Concepción y, en torno a Santiago a ciudades medianas y mediano-grandes (incluso el Gran Valparaíso), con miras a la desconcentración interna del centro.

Esta definición de un sistema de polos y centros de desarrollo no fue sin embargo, seguida de medidas sistemáticas de ejecución, por lo que la definición no pasó de ser un enunciado de metas espaciales de plazo indefinido, salvo que se hizo un intento real de promover a Concepción como polo de desarrollo (en el sentido que le da al término Perroux) con resultados discutibles.

Esta experiencia desconcentradora perdió impulso y prioridad, al menos a mediano plazo, al centrar ODEPLAN su atención en la organización espacial de la Macrozona Central (constituida por Santiago y las provincias circundantes), a partir de 1969. Se confirmaba así que las fuerzas concentradoras inherentes al modelo vigente son realmente difíciles de contrarrestar.

Durante el gobierno siguiente no se innovó en la regionalización y ODEPLAN se preocupó en gran medida de problemas coyunturales. Sin embargo, se estudió la definición de una estrategia de desarrollo territorial de largo plazo que sirviera de marco de referencia a planes anuales futuros. La estrategia se centró en la zona central, para la que se planteaba un proceso de desconcentración del desarrollo basado en la formación de "espacios integrados" (en oposición al carácter circunscrito de polos y centros). Se aspiraba a largo plazo a la configuración de un espacio integrado casi continuo entre La Serena y Puerto Montt. Este corredor se estructuraría a base de grandes centros indus-

⁸Se utilizó en forma equivocada el término "polo" aplicándolo a centros a que se les asignaba el papel de "lugares centrales" sin tener la función dinámica implícita en el término consagrado por Perroux.

triales desconcentradores y de centros menores de integración intrarregional. De la estructura espacial resultante de la aplicación de esta estrategia se desprendería una nueva regionalización del territorio, referida funcionalmente a la imagen espacial futura, más que a la realidad existente.

La estrategia más reciente no difiere demasiado de las anteriores en lo que toca a la configuración espacial propuesta; presta tal vez mayor atención a las regiones extremas con el fin de reforzar la integración nacional. Ella sería aplicada a un nuevo marco regional prestablecido, basado en criterios en parte semejantes a los que guiaron la primera división regional del país (de 1965), y a una nueva organización institucional en cuya definición se ha puesto mucho énfasis. No es posible entrar aquí en mayores detalles, por cuanto se trata todavía de un proceso de definiciones que no ha concluido.

Resumiendo, puede decirse que la experiencia chilena de planificación regional a escala nacional es rica en planteamientos y fundamentaciones diferenciadas ideológicamente, pero, por la misma discontinuidad del proceso político, y el período reducido de su acción (10 años), escasa en resultados apreciables. Por otra parte, siendo el objetivo de desconcentración contradictorio con las tendencias espontáneas propias del modelo de desarrollo que ha predominado en estos años, para lograr un desarrollo regional más equilibrado el Estado habría tenido que manejar medios poderosos, capaces de modificar esas tendencias y orientar los procesos espaciales hacia las nuevas estructuras deseadas. Estos medios no estuvieron disponibles en medida suficiente, o no pudieron ser utilizados de manera efectiva.

d) *Perú*

Es antigua la preocupación del Perú por su desigual desarrollo regional, pero sólo en 1965 surgieron los primeros intentos por parte del gobierno, dividiéndose el territorio en ocho regiones de planificación, y sólo a partir de los cambios políticos e institucionales de 1968 se inició la acción planificadora propiamente tal.

Al igual que en Chile (y en la mayoría de los países latinoamericanos), hay en el Perú una diferencia geográfica fundamental entre regiones naturales, y una base histórica —y en el Perú, también étnica— que ha determinado patrones diferentes de ocupación del territorio y de utilización de sus recursos. Esta ha servido de punto de partida para procesos posteriores de estructuración del espacio de manera funcional para las fases del desarrollo por las que ha atravesado la economía peruana. En América Latina en general los modelos de desarrollo han sido crecientemente concentradores a partir de los años treinta, intensificándose aún más este proceso a partir de los últimos años del decenio de 1960 y comienzos del de 1970.

La gran división natural del Perú es longitudinal, paralela a la costa y hacia el interior. La zona de la Costa, desértica y surcada esporádicamente por valles fértiles en que se concentra la población, abarca un 10% del territorio nacional y contiene alrededor de 48% de la población,¹¹ incluye el área metropolitana

¹¹Unos 15 000 000 de habitantes en 1975.

Lima-Callao, y las principales ciudades de tamaño mediano del paísⁱ y es la parte más moderna, más urbanizada, e industrializada.

La zona de la Sierra ocupa cerca del 30% del territorio peruano y concentra algo más del 50% de la población (unos 8 000 000 de habitantes); se trata de una zona montañosa y de valles escarpados en que los habitantes —casi en su totalidad quechuas y aimarás— subsisten sobre la base de una agricultura primitiva de baja productividad. El bajo nivel socioeconómico y la alta densidad rural de esta zona determinan crecientes corrientes migratorias hacia los centros urbanos costeros. La red urbana en esta zona es antigua y desarticulada, y depende de los centros costeros de mayor jerarquía.

Por último, la Selva corresponde a la parte amazónica del Perú; es una enorme zona casi deshabitada (2% de la población), que comprende alrededor del 60% del territorio nacional. Sus habitantes son en su mayoría silvícolas amazónicos, siendo prácticamente desconocidos los recursos potenciales de la zona.

Los problemas de desarrollo regional del Perú se refieren, en parte, a la incorporación de la Selva a la economía nacional, pero los problemas más importantes, en términos sociales y culturales, estriban en los desniveles y contrastes de desarrollo que se dan entre las crecientes concentraciones urbano-industriales de la Costa, y las zonas rurales tradicionales de la Sierra; y en la Costa, en la creciente preponderancia y poder concentrador de actividades y población de la aglomeración Lima-Callao^j frente a otros centros al norte y al sur.

El modelo primario-exportador perduró en el Perú, por diversos motivos, casi hasta fines del decenio de 1960, sin perjuicio de que se hubiese iniciado ya en alguna medida el proceso de industrialización substitutiva. Esta industrialización relativamente más tardía hizo que el proceso de concentración de actividades y población en el área metropolitana de Lima, aunque intenso, no haya alcanzado su volumen potencial y se encuentre aún en fases iniciales; ello se refleja en la tasa relativamente baja de urbanización y metropolización que presenta aún el Perú, y en las grandes masas rurales que todavía permanecen inmobilizadas y marginadas en la Sierra. Esta situación inicial sería favorable a un desarrollo regional más equilibrado, si el desarrollo industrial ulterior del Perú adoptara un modelo menos concentrador por sus características tecnológicas y dirigido a una demanda más masiva.

Por otra parte, Perú dispone desde 1962 de un sistema de planificación nacional. Se ocupa de los problemas del desarrollo espacial y regional la Dirección General de Planificación Regional, dependiente del Instituto Nacional de Planificación (INP). Este organismo modificó un proyecto de regionalización de 1965 y en 1968 estableció cinco regiones de planificación: norte, centro, sur, oriente y Lima Metropolitana.^k En cada región se estableció una Oficina Regional de Planificación, dependiente de la Dirección General.

ⁱDe los 7 000 000 de habitantes de la Costa, unos 2 000 000 corresponden al área metropolitana de la capital.

^jEsta aglomeración concentra 60% del producto bruto industrial.

^kEstas regiones cortan transversalmente el territorio, incorporando cada una, partes de las tres zonas naturales del país; hacen excepción la región Oriente, ubicada exclusivamente en la Selva y Lima Metropolitana, que es exclusivamente urbana.

En 1968 se aprobó una Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo (a 1990), la que propone acelerar el crecimiento hacia adentro, aparentemente con características más distributivas, basado en la incorporación al mercado consumidor interno de grandes grupos hasta ahora marginados, especialmente en la Sierra. Ello va enmarcado en un proceso de reformas sociales tanto en el agro (reforma agraria) como en la industria (reforma del sistema de propiedad de la empresa).¹

En el aspecto regional, la estrategia plantea importantes cambios en la distribución de la población en el territorio, con un fuerte esfuerzo de colonización rural de la Costa y la Selva y un crecimiento vegetativo de las zonas sobresaturadas de la Sierra. A la vez, en cuanto al crecimiento urbano, propone la creación a mediano plazo de polos de desarrollo o "centros de demanda compensatorios", para equilibrar la atracción de Lima y "posibilitar la vida económica de cada región mediante el fortalecimiento de vínculos entre zonas de actividades complementarias". Para ciertas regiones de importancia mayor define ejes de desarrollo nacional, los que estarían constituidos por un número de centros urbano-industriales con funciones complementarias.

En suma, la actual estrategia espacial peruana plantea, desde el plano nacional, los siguientes elementos de dinamismo regional: a) *Polo nacional*: el área metropolitana Lima-Callao; b) *Ejes de desarrollo nacional*: Chiclayo-Trujillo-Chimbote en la región Norte y Arequipa-Ilo-Tacna en la región Sur y c) *Polos regionales*: Pucallpa en la región Centro e Iquitos en la región Oriente.

Además, en el nivel intrarregional se han definido con más detalle, centros polarizados complementarios destinados a integrar los espacios regionales, en particular la Sierra, a los correspondientes ejes o polos costeros.

La estrategia espacial del Perú se caracteriza por su acento en el desarrollo costero, en el que se ubican los principales elementos polarizadores y equilibradores del área metropolitana de Lima. La ocupación del interior amazónico, si bien se destaca en la estrategia general como uno de los objetivos nacionales a largo plazo, aparece relegada a segundo término, o a una fase posterior. Otro aspecto que merece destacarse es el uso del concepto estratégico de ejes de desarrollo, más flexible tácticamente, por cuanto permite la incorporación funcional de un grupo de centros a un espacio dinámico más amplio, cuyo efecto polarizador es más definido.

e) *Panamá*

La estrategia de desarrollo regional de Panamá es una de las más recientes en América Latina. Ofrece especial interés porque se trata de uno de los países pequeños del continente, al que su posición geográfica y destino histórico han asignado el papel de corredor de tránsito internacional, hecho que ha sido central en su desarrollo como nación y en la estructuración de su espacio.

En Panamá se dan todos los procesos y características espaciales comunes a la generalidad de los países latinoamericanos: una rápida urbanización, con las correspondientes migraciones desde las zonas rurales; un fuerte proceso de concentración espacial en un centro urbano polar y su área inmediata, y agudos desequilibrios espaciales del grado de bienestar, con la secuela natural de tensiones sociales y políticas.

¹Incluso la limitación de la participación del capital extranjero.

Esta concentración espacial, que se desarrolla en torno al corredor de tránsito, no es consecuencia de un dinamismo interno autosustentado, sino más bien efecto de un factor exógeno.^m El modelo centro-periferia de desarrollo espacial se realiza en función de un centro que se ubica, fundamentalmente, fuera de la economía del país. El resto de la nación no posee recursos naturales de importancia y está escasamente incorporado a la economía del centro. La economía panameña es muy abierta, y es escaso el desarrollo industrial. La población es predominantemente rural (60%) y muy dispersa, siendo muy pocos los centros de carácter propiamente urbanos. Ciudad de Panamá cuenta con 350 000 habitantes de un total nacional de 1 500 000.

Dado el tamaño del país, y cierto tamaño mínimo eficiente que debe tener una región para su desarrollo integral, el territorio panameño se ha dividido, para efectos de la planificación del espacio, en pocas regiones de tamaño relativamente grande: la Metropolitana, la Oriental y la Central-Occidental, esta última destinada a dividirse en dos a mediano plazo.ⁿ La primera puede caracterizarse como urbanizada y dinámica, la segunda como de colonización y no desarrollada, y la tercera como consolidada y rezagada.

Los objetivos de largo y mediano plazo se definen a partir de los objetivos generales del desarrollo nacional enunciados en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, y se clasifican en tres categorías complementarias entre sí: a) objetivos del sistema espacial: integración física, económica, social y política y organización funcional del espacio; b) objetivos nacionales regionalizados: desarrollo institucional, fortalecimiento de la identidad nacional, reducción del desempleo y la marginalidad, distribución más justa del ingreso, vigorización del desarrollo económico; c) objetivos de largo plazo de cada región. Para la región Oriental, ellos son la colonización y reubicación de la población, la preservación ecológica y la incorporación de grupos indígenas; para la región Central-Occidental, el mejoramiento de la productividad agropecuaria, la reforma agraria, la estructuración del espacio rural, el mejoramiento del acceso rural urbano y la industrialización regional, y, finalmente, para la región Metropolitana, la reducción de la fricción del espacio y la complementación de las funciones urbanas.

La estrategia define principios-guías que establecen el marco de referencia para las políticas específicas de desarrollo regional. Estos principios son:

- a) responsabilidad prioritaria del sector público en el esfuerzo de desarrollo regional;
- b) prelación (en el mediano plazo) de la expansión de la actividad en los centros y áreas ya desarrolladas del interior, sobre la creación de nuevas actividades en zonas aún no explotadas;
- c) prioridad (a mediano plazo) del desarrollo agropecuario y del medio rural sobre el industrial-urbano.

^mEn el fondo, el factor dinamizador de la economía panameña es la exportación de un recurso natural (desarrollo "hacia afuera"), que es explotado por la inversión extranjera, utilizando tecnología con gran densidad de capital y con escaso efecto de ocupación local. En torno a este enclave se han concentrado otras actividades subsidiarias de origen nacional creando un "centro" de características muy especiales.

ⁿDe hecho, al publicar oficialmente el Gobierno la estrategia de desarrollo regional se procedió a esta división.

d) combinación de ayuda directa a las personas (áreas de miseria) con ayuda estatal al desarrollo de los lugares; y

e) aprovechamiento del esfuerzo de desarrollo regional para canalizar y fortalecer la participación popular.

Las políticas basadas en estos lineamientos estratégicos deberán conducir a cambios sustanciales de la estructura espacial de Panamá, la que, en el largo plazo llegaría a caracterizarse por los siguientes elementos urbanos (imagen-objetivo):

a) un eje de tránsito, que incluiría la zona Colón-Panamá (paralela al Canal) y se prolongaría desde la capital hacia el oeste, hasta la Chorrera; este eje se identifica con el polo nacional de desarrollo, que desempeña funciones diversificadas tanto industriales como de servicio. Corresponde a la región Metropolitana;

b) un eje peninsular de crecimiento, en la región Central-Occidente, que incluiría el centro industrial (potencial) Chitré-Los Santos y el vecino centro de servicios de Las Tablas;

c) un núcleo occidental de crecimiento, en el extremo occidental del país, en torno al centro industrial (potencial) y de servicios de David que incluiría varios centros menores dependientes;

d) tres centros de servicios (lugares centrales) en zonas agropecuarias de la región Central-Occidental; y

e) un centro de servicios (potencial) en la región Oriental, aún no incorporada.

Todavía no es posible examinar las posibilidades de aplicación ni el acento que tendrían las políticas regionales en distintas fases de este proceso, y menos aún la medida en que los excedentes económicos generados en el eje de tránsito puedan ser desviados hacia la periferia. Todo ello dependerá, en parte, de las decisiones políticas, y de los medios de que disponga el gobierno para hacerlas efectivas, pero lo que tendrá influencia decisiva será el modelo de desarrollo que se adopte.

f) *Bolivia*

La planificación económica comenzó en Bolivia en 1953, con la creación de la Comisión Nacional de Planeamiento, una de las primeras medidas de la revolución de 1952. En 1962 se creó la Junta Nacional de Planeamiento, y sucesivas modificaciones al sistema llevaron a la creación de un Ministerio de Planeamiento y Coordinación (en 1970), y finalmente, al actual CONEPLAN, en 1972. Aunque en la estrategia de desarrollo de largo plazo (1971-1991) se abordaron por primera vez los problemas del desarrollo regional, sólo en esta última reorganización del sistema de planificación se encargó oficialmente a un organismo de los aspectos regionales: la Dirección de Planificación Regional, dependiente de la Secretaría de CONEPLAN.

Geográficamente, Bolivia, como Chile y Perú, presentan una división natural básica de su territorio en tres macrorregiones que son la continuación hacia el sur y sudeste de dos de las tres regiones en que se divide el Perú. Estas son: a) el Altiplano, que se inicia en Bolivia alrededor del Lago Titicaca, y que abarca 15% del territorio y un 15% de su población. En él se encuentra La Paz, con unos 500 000 habitantes; b) la Montaña, de estructura semejante a la Sierra peruana, con 30% del territorio y 65% de la población, y c) los Llanos, región

análoga a la Selva peruana, pero más poblada en su parte meridional, que comprende 55% del territorio nacional y apenas 20% de la población.

Esta división, que como en Perú no es sólo de carácter geográfico, coincide con estructuras sociales y económicas diferenciadas, y con un substrato étnico particular en cada una (aimará en el Altiplano, quechua en la Montaña e hispanizado en los Llanos). El Altiplano y la Montaña son consideradas regiones tradicionales, mientras los Llanos es región de colonización y ha adquirido recientemente ciertas características de modernidad y dinamismo, particularmente en la zona de Santa Cruz.

Por otra parte, el modelo de desarrollo primario-exportador ha persistido en Bolivia casi hasta nuestros días: el desarrollo industrial substitutivo de importaciones es relativamente incipiente, y hay a la vez un rápido avance del sector de los servicios, base del crecimiento urbano. Este último proceso ha sido demorado por la tardía y lenta industrialización, de modo que la tasa de urbanización de Bolivia es aún más baja que la del Perú. El sistema urbano, contrariamente a lo que sucede en Chile y Perú es mucho más equilibrado entre sus centros mayores, como consecuencia del surgimiento de varios centros importantes ya en tiempo de la Colonia. La debilidad del proceso de industrialización substitutivo ha retardado el efecto concentrador espacial que acompaña y caracteriza a éste. Así, La Paz contiene sólo 10% de los 5 000 000 de habitantes del país, y comparte su importancia con Cochabamba y Santa Cruz.

Por esta misma causa, en Bolivia las diferencias de desarrollo interregionales (medidas por el producto interno bruto por habitante) no se han agudizado tanto como en Chile o Perú. En cambio, es extremo el desequilibrio urbano-rural entre los ingresos por habitante (relación de 9:1), por la estructura económica menos desarrollada de Bolivia, donde la población rural representa 64% de la población total.

Esta estructura urbana incipiente y todavía relativamente equilibrada es, aún más en Bolivia que en Perú, una ventaja inicial para la planificación del futuro desarrollo espacial y regional, pues el proceso de urbanización puede todavía ser dirigido hacia una distribución espacial más equilibrada que la que se produciría espontáneamente si se perseverara en el modelo de desarrollo conservador vigente.

Un primer paso en los esfuerzos de planificación nacional del desarrollo regional en Bolivia fue la definición —en el marco de la estrategia del desarrollo 1971-1991— de cinco regiones de planificación. Esta regionalización fue posteriormente descartada, optándose por un enfoque de organización del espacio, más que de planificación de un sistema de regiones.

La estrategia de desarrollo espacial y regional planteada en 1971 para el largo plazo estaba enmarcada en la decisión global de superar rápidamente la fase de desarrollo hacia afuera y entrar en un proceso de desarrollo hacia adentro aprovechando el mercado potencial interno, que alcanza al 85% de la población. Es decir, el desarrollo industrial en esta nueva fase se orientaría al mercado masivo de bienes de consumo corrientes, más que hacia un mercado selectivo, de tamaño ínfimo en Bolivia, y se combinaría con una dinamización y diversificación de las exportaciones y una estructura productiva capaz de absorber grandes contingentes de mano de obra de origen rural, y de posibilitar una más amplia distribución del ingreso. En el aspecto social se planteaba la expansión de

los servicios de salud, educación y sociales, lo que significaba también la extensión de su cobertura geográfica.

Estos objetivos generales se concretaban en planteamientos estratégicos sectoriales y en planteamientos regionales. Según estos últimos, además de la regionalización del territorio de que se ha hablado, habría una polarización del espacio económico mediante el establecimiento de polos de desarrollo industrial (concretamente en Santa Cruz, Oruro, Cochabamba y La Paz), polos agroindustriales (en Sucre y Tarija), centros agroindustriales y centros mineroindustriales, siendo estas dos últimas categorías de jerarquía menor.

El Plan Quinquenal 1972-1977 tiene la limitación de no presentar líneas de acción suficientemente explícitas sobre el desarrollo espacial y regional del país, pues fundamentalmente hace hincapié en las políticas globales y sectoriales para el plazo considerado. Sin embargo, como hay conciencia de la importancia de los problemas regionales para el desarrollo de Bolivia, se inició en 1975 la elaboración de una nueva estrategia espacial concordante con los actuales objetivos y orientaciones de la planificación económica global, en cuya preparación participó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se presentan aquí los lineamientos generales que fueron propuestos como base de esa estrategia.

En primer término, se plantea la necesidad de que las estrategias sectoriales y territoriales para el futuro inmediato —por restricciones en el balance de pagos— sean economizadoras de capital. De ahí que la estrategia espacial que se defina deberá ser selectiva, y centrar la acción en áreas con claro potencial de crecimiento.

La actividad económica de Bolivia se concentra en un área pequeña, constituida por el triángulo La Paz-Santa Cruz-Potosí, en el cual el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz tiene un poder económico preponderante. En este triángulo se hallan la mayoría de los sectores productivos y de servicio, que generan la actividad y el ingreso del país, así como 90% de la capacidad instalada y de la población urbana del país. Por otra parte, Bolivia aparece como un mosaico de regiones desarticuladas entre sí, con escasas interdependencias funcionales y casi ninguna movilidad geográfica de los factores capital y trabajo. Esto se refleja en los desequilibrios de los factores productivos en las diversas regiones, lo que influye en la tecnología utilizada, en las diferencias de productividad entre regiones y en los desniveles socioeconómicos interregionales.

Se insiste, por lo tanto en la necesidad estratégica de lograr la integración de los subsistemas regionales en un todo nacional, eliminando las barreras sociales o culturales que la dificultan.

Hasta 1971 dos zonas mostraban claro aumento de su participación en la actividad económica del país: Santa Cruz y Chuquisaca-Tarija; en cambio, el área tradicional (en torno a La Paz-Cochabamba) había perdido participación. Sería tarea de una política nacional de desarrollo regional facilitar este impulso desconcentrador espontáneo, eliminando impedimentos infraestructurales y otros.

Partiendo de cinco objetivos nacionales atingentes al desarrollo regional, y de cierto número de condiciones o requisitos que deben cumplir la estrategia y las políticas regionales para el logro de dichos objetivos, se han definido zonas prioritarias, cuyo desarrollo haría una contribución máxima al logro de los objetivos nacionales enunciados. Estos elementos espaciales prioritarios son los

siguientes: a) el eje La Paz-Cochabamba-Santa Cruz, con las áreas que forman su interior, por su actual dinamismo, y factores locacionales favorables y su efecto dinamizador potencial en las zonas circundantes (mineras y agropecuarias); b) el eje La Paz-Oruro-Potosí-Tarija, con una conexión hasta Sucre, más su zona interior, por poseer una infraestructura urbana y caminera mínima que, mejorada, puede contribuir a acrecentar los avances recientes del sector agropecuario.

Estos dos ejes constituirán el esqueleto territorial del país, con el nombre de Subsistema Territorial Fundamental; su consolidación e integración ulterior no excluirá acciones en otras zonas periféricas (por ejemplo, el Beni, el Mutún y otras) cuyas potencialidades también justifican un esfuerzo de promoción regional. En el largo plazo, dichas zonas periféricas terminarían integrándose también al subsistema.

Una versión oficial, más actualizada, de la planificación regional en Bolivia fue presentada por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación a la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas en 1977.^ñ

^ñVéase ILPES, *Boletín de Planificación*, 4-5, 1978.

LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA ¿TEORIA O PRACTICA?

por Bert H.J. Helmsing y Francisco Uribe-Echeverría

1. La teoría y la práctica de la planificación regional en América Latina

a) *La función de la planificación regional*

La revisión de la literatura sobre la planificación del desarrollo regional permite distinguir dos funciones diferenciadas, aunque no excluyentes de esta actividad. La primera —función sustantiva— se basa en la tesis de que la estructuración espacial del desarrollo constituye una variable fundamental, y que por lo tanto, su incorporación a los sistemas y modelos de planificación es necesaria no sólo para evitar distorsiones en la ejecución de las estrategias nacionales y sectoriales, sino para acelerar y modificar el proceso.¹

La segunda función se refiere más bien al procedimiento de la planificación. Plantea las ventajas de un proceso escalonado y la importancia del orden regional como instrumento para obtener información, coordinar los niveles nacional y local, y facilitar la integración sectorial en la ejecución.

Desde este punto de vista la planificación regional debía constituir “un vínculo entre (esta) forma de macro y micro planificación y contribuir a englobarlos en un sistema amplio y coordinado de planificación en virtud del cual cada parte se hace más eficiente y precisa”, independientemente del tipo de procedimiento desde “abajo” o desde “arriba”.²

Ambas funciones son compatibles pero no presentan en todos los casos la misma dependencia recíproca. Así por ejemplo parece evidente que la función en el sistema de planificación podría cumplirse sin que necesariamente se dispusiera previamente de una estrategia que diese a los aspectos de estructuración espacial un lugar importante en el manejo del proceso de desarrollo. Por otra parte, la elaboración y ejecución de ese tipo de estrategias se haría muy difícil sin una reorganización del proceso de planificación siguiendo las líneas propuestas por la planificación regional. Ello no quiere decir que siempre fuese necesario disponer

¹ Véanse J. Friedmann, *Regional development policy. Readings in theory and applications*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1966; J.G.M. Hilhorst, *Regional planning: a system approach*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1971; T. Hermansen, “Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework”, en A.R. Kuklinski (ed.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, La Haya, UNRISD Series, vol. 5, 1972; H.G.T. Van Raay, “A case for regional planning and a statement of intent”, *Development and Change*, pp. 1-21, 1970/1971; J. Alden y R. Morgan, *Regional planning: a comprehensive view*, Hill Books, Londres, 1974; e ILPES, *Planificación regional y urbana en América Latina*, Siglo XXI, México, 1974.

² ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1976. Véanse también J.G.M. Hilhorst, *op. cit.* y H.G.T. Van Raay, *op. cit.*

de un aparato regional global. Eso dependería más bien de la naturaleza de las estrategias y de su grado de comprensión con respecto al desarrollo nacional y a su espacio económico, social y político. En la práctica, ambas funciones pueden considerarse complementarias, reconociéndoles cierto grado de independencia, lo que ha dado a la planificación regional flexibilidad para englobar bajo esa denominación una variedad bastante amplia de programas de desarrollo.³

El planteamiento de una función sustantiva en el proceso de desarrollo abría lógicamente la posibilidad de intervenir en él por la vía de las estrategias espaciales. Sobre esa base, pueden apreciarse diferentes interpretaciones de la relación entre el desarrollo como proceso y las estructuras espaciales, que han diferido entre sí en cuanto a objetivos y campos de aplicación. Así pues, la función de planificación regional no quedó atada a un solo conjunto de objetivos de desarrollo, sino que, por el contrario, permitió la adopción de una variedad de ellos que *a posteriori* pueden agruparse en corrientes o doctrinas.

La segunda función se justificaba sobre la base del aumento esperado en la eficiencia del proceso, en términos no sólo de una evaluación de costo-beneficio, sino de un aumento de la capacidad para definir, plantear y resolver los problemas concretos de la población, que se manifiestan en la persistencia y aun agravamiento de diferencias en los niveles de desarrollo entre distintos componentes del espacio nacional. Esta mayor eficiencia se esperaba del incremento de la capacidad para adaptar las políticas nacionales adecuadamente a las características regionales, a fin de aprovechar más racionalmente sus recursos y potencialidades, los que resultaban difíciles de conocer y movilizar desde el nivel nacional. Asimismo sería posible aumentar la participación de las comunidades en la formulación y ejecución de los planes.

El planteamiento de esta función generó preocupación por las estructuras administrativas, por su importancia en la organización de un sistema de planificación de niveles múltiples.

Se llegó a proponer la descentralización administrativa al observar la relativa inflexibilidad y el inevitable "sesgo" central de los sistemas centralizados de toma de decisiones y asignación de recursos en el sector político. Con el cumplimiento de esta condición ineludible para el éxito de las políticas regionales se esperaba obtener una mayor participación de las unidades subnacionales en el proceso de toma de decisiones y por ende una expresión más fiel de sus intereses. La polémica en torno al tema de la descentralización administrativa se ha mantenido candente, sobre todo en cuanto al grado que debe tener.

La reorganización de la estructura de la toma de decisiones se transformó en un objetivo básico de las estrategias regionales. Sin ella era muy difícil que las funciones asignadas a la planificación del desarrollo nacional pudieran cumplirse.⁴

³Esta heterogeneidad se aprecia en cualquiera de los trabajos que describen la trayectoria de la planificación del desarrollo regional en América Latina, cf. W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

⁴Casi todos los que han escrito sobre el tema han planteado este asunto reiteradamente. Hilhorst destacó este aspecto al señalar la correlación entre la estructura de la toma de decisiones y los patrones espaciales de desarrollo. (Véase J. G. M. Hilhorst, *op. cit.*)

En síntesis, la función que pretendió cumplir la planificación del desarrollo regional era ampliar y profundizar el proceso de planificación del desarrollo incorporando: a) nuevas variables (relaciones entre estructuras espaciales y procesos de desarrollo) y b) un enfoque desagregado del procedimiento de planificación (mecanismo de integración de niveles nacional y local y de coordinación intersectorial en la elaboración de estrategias y su ejecución).

Se esperaba obtener una mayor eficacia global y capacidad de resolver los problemas concretos, que afectaban a los componentes subnacionales de las sociedades nacionales.

En definitiva, representaba, una forma supuestamente superior de planificación al poner en el centro de la atención de los políticos y planificadores la preocupación por los efectos de conjunto de una serie de campos de intervención muy separados, destacando niveles subnacionales de integración que por lo general habían escapado a las políticas generadas en sistemas nacionales.

En pocos países latinoamericanos se consolidó un sistema de operación que respondiera a los planteamientos teóricos; un sistema compuesto de varios niveles, que permitiese una coordinación intersectorial efectiva y contara con la capacidad de elaborar, desarrollar y ejecutar estrategias regionales de las características señaladas.⁵

Sin embargo, sobre todo en el decenio de 1960 muchos países latinoamericanos destinaron grandes recursos a los programas orientados a la constitución de tales sistemas, y recibieron para ese efecto considerable apoyo externo.⁶ En la mayoría de los casos estos esfuerzos no se desarrollaron plenamente.⁷ Y en aquellos en que se obtuvo un grado significativo de ejecución los sistemas regionales no se consolidaron.

Esto por supuesto no significa que no se hayan aplicado políticas de desarrollo regional. Por el contrario, casi todos los gobiernos latinoamericanos las han formulado y se han abocado a la realización de programas regionales.

En la práctica, la introducción de la planificación del desarrollo regional, no llegó a constituir una nueva matriz de procedimientos y objetivos que transformara todo el sistema de decisión, definición de objetivos y asignación de recursos, como habría sido necesaria para que la planificación del desarrollo regional cumpliera las funciones teóricas previstas.⁸ La planificación regional constituyó más bien una actividad secundaria, sin una inserción estructural clara. Muchas veces representó un papel conceptual en la proposición de estrategias y políticas que no encontraban una canalización firme en las actividades gubernamentales.

En la práctica sólo algunos aspectos (y muchas veces, sólo parcialmente) pudieron ser incorporados efectivamente a los programas de acción o lograron transformarse en planes específicos. Ello significó que las funciones globales postuladas fuesen dejadas de lado. El objetivo de un sistema global perdió

⁵Hace algunos años podía considerarse que Chile, Perú y Venezuela eran los que más se acercaban a esta concepción.

⁶Véase W. Stöhr, *op. cit.*

⁷En general se desarrollaron más las actividades de elaboración de estrategias globales o formulación de planes que las de ejecución.

⁸Salvo en períodos muy cortos y siempre en la fase de gestación.

entonces importancia y los esfuerzos de planificación regional tendieron a buscarse en operaciones específicas, para las cuales se ensayó una serie de soluciones especiales.⁹ En esas condiciones, difícilmente podía la planificación del desarrollo regional servir de instrumento para una modificación sustancial del patrón de desarrollo espacial y la redistribución regional del crecimiento.

En general las iniciativas de desarrollo regional en la periferia que fructificaron fueron aquellas que respondían a las necesidades del desarrollo central, teniendo las consideraciones regionales un lugar secundario. Cosa similar puede decirse de los programas en zonas de pobreza, que se dirigieron más bien a mejorar marginalmente las condiciones de vida, pero casi nunca a generar un proceso de desarrollo.¹⁰ El predominio de esas motivaciones puede comprobarse en cualquier lista de programas regionales. La inmensa mayoría se encuentra con las categorías de aprovechamiento de recursos naturales, afirmación de la soberanía nacional, y alivio de situaciones de extrema pobreza (especialmente rural).

En la práctica la planificación del desarrollo regional no fue un esfuerzo de modificación del patrón del desarrollo sino que al contrario se limitó a apoyar el patrón existente, sea resolviendo los puntos de estrangulamiento que éste presentaba o evitando rupturas críticas en zonas o regiones que pudieran amenazar la estabilidad del proceso nacional, sea desde el exterior (programa de apoyo a zonas fronterizas) o del interior (programas de alivio de la extrema pobreza urbana o rural) en aquellas zonas donde se manifestaba inquietud social.

En parte a consecuencia de lo anterior, los procedimientos de planificación tampoco transformaron el sistema de toma de decisiones, asignación de recursos y planificación en general. Y por lo tanto, tampoco puede decirse que se haya cumplido la segunda función prevista. En algunas zonas, hubo avances importantes más bien en virtud de la extensión y coordinación del aparato central que de sistemas propiamente regionales. En definitiva, la planificación del desarrollo regional, debió "acomodarse" a cumplir un papel instrumental para algunas políticas nacionales que lo requerían.

El resultado obtenido en la práctica fue, con seguridad, condicionado por un complejo conjunto de factores. Una hipótesis, en cierta forma extrema, sería que la planificación regional fue incorporada en las intenciones de los gobiernos más que todo "como una bandera social" sin representar un compromiso político profundo. Y si existía ese compromiso, los gobiernos fueron de corta duración o no tuvieron el control suficiente para realizar sus intenciones. Por otra parte, también podría sostenerse que los objetivos fijados por la planificación regional fueron muy irreales y que ello impidió en la mayoría de los casos que se intentara alcanzarlos en su integridad. Una tercera hipótesis que también ha recibido considerable atención es la de que no fue posible efectuar las transformaciones del aparato planificador y ejecutor que permitieran cumplir las funciones perseguidas por la planificación regional. Desde este punto de vista

⁹ Aparecían entonces corporaciones regionales, entidades sectoriales con actividades regionales y asociaciones locales. En cierto sentido esto cierra el círculo. La planificación regional que había comenzado a nivel regional, intenta un enfoque nacional regionalizado y luego se conforma con servir de instrumento de planes nacionales.

¹⁰ Véase W. Stöhr, *op. cit.* y D. Barkin, "A case study of the beneficiaries of regional development", *International Social Development Review*, No 4, pp. 84-94, 1972.

podría aducirse también, que el desplazamiento del centro de interés de los planificadores regionales desde la planificación de y para regiones hacia un enfoque nacional centralizado y cercano al aparato central (con el argumento de que allí estaban los recursos), aunque les abrió nuevas posibilidades, facilitó la toma de control por parte del gobierno nacional y debilitó la posibilidad de que surgiera un verdadero poder regional. Probablemente los tres aspectos se combinaron en alguna proporción que varía según los países.

Cabe preguntarse, además, si han sido sólo las funciones de la planificación del desarrollo regional las que han sufrido esta distorsión, o si la situación se da también en otros campos de la planificación. Ello llevaría a la necesidad de analizar más sistemáticamente la relación entre el grado de control social —tanto en sentido sociopolítico como operacional— en una sociedad y las funciones posibles de un sistema de planificación. Queda la impresión de que esa relación, de la que en teoría todos estamos conscientes, ha sido en la práctica descuidada u objeto de apreciaciones más bien optimistas, y que ello le ha dado a la planificación del desarrollo un “aire de irrealidad” que muchos planificadores, políticos y académicos hoy parecen compartir.

En el caso de la planificación regional esto revestía particular gravedad por cuanto demandaba una creciente complejidad, extensión y profundización del proceso de planificación y que requería de condiciones muy exigentes de orientación, organización y control para su correcto desenvolvimiento.

Si formas menos complejas de planificación estaban enfrentando grandes dificultades en ejercer una influencia real sobre el proceso de desarrollo, no es sorprendente que el intento de montar un sistema regional de planificación revelase en toda su profundidad las consecuencias propias de esta situación, y que ello condujese con mayor o menor rapidez en distintos países a su reducción o abandono.

En esas condiciones, la planificación del desarrollo regional pareció más bien un órgano de la planificación nacional tal y como se había estado practicando, con una forma externa que podría hacerla aparecer como “regional”. Se preocupó más de la localización y algunas dimensiones espaciales de las políticas funcionales que de la interrelación entre los procesos de desarrollo y la estructuración espacial. Abandonó así en buena medida aquello que había sido su innovación teórica propia.

b) *Los objetivos de la planificación del desarrollo regional*

En el amplio campo definido por las funciones generales de la planificación regional, surgieron diferentes interpretaciones sobre los objetivos que ésta debía proponerse. El diagnóstico que llevó a la planificación del desarrollo regional establecía que el análisis del comportamiento espacial de una serie de variables del desarrollo muestra una tendencia a una concentración constante del proceso, lo que se considera como indeseable por imponer restricciones al desarrollo nacional a mediano y largo plazo y generar desigualdades de ingreso y nivel de vida interregionales.¹¹ Los objetivos de la planificación regional se definieron

¹¹ Especial atención merecieron las diferencias entre regiones centrales y periféricas; zonas metropolitanas y ciudades más pequeñas; y éstas y las zonas rurales.

entonces en función de las consecuencias de esta tendencia y se apoyaban en una elaboración teórica explicativa de sus causas.

Si se pudiese plantear un objetivo general ampliamente compartido al que se asocian otros más específicos que registran alguna variedad, podría decirse que es la búsqueda de la redistribución espacial del crecimiento económico, con el propósito de ampliar la capacidad de expansión del sistema global, elevar los niveles de vida, y reducir los desequilibrios detectados en el diagnóstico.¹² Esto se alcanzaría a través de la modernización e integración de las regiones atrasadas y periféricas, tanto en términos socioeconómicos, como sociopolíticos y físicos. Por este prisma pueden encontrarse variantes que destacan algunos problemas o seleccionan algunos mecanismos a los que se les atribuye la virtud de provocar otra serie de cambios asociados.

En algunos casos, por ejemplo, se da importancia a la incorporación de la población a los mercados, en otros a la explotación de recursos naturales, la desconcentración industrial, o el apoyo a regiones deprimidas o áreas problemáticas. La planificación del desarrollo regional debía ser el instrumento para obtener la reorientación buscada, por cuanto el funcionamiento espontáneo de la economía sería incapaz de corregir las tendencias de concentración y desequilibrio, o las correcciones se producirían en un plazo tan dilatado que perdería todo sentido social y político.¹³

La formulación teórica de los objetivos del desarrollo regional era vista en un marco de compatibilidad entre los órdenes regional y nacional, es decir, que las estrategias propuestas, no sólo atenderían a una mejor distribución del ingreso entre diversos tipos de unidades espaciales, sino que también darían al sistema nacional una capacidad mayor de desarrollo.

Así pues, se confiaba en que al alcanzar los objetivos postulados se producirían cambios importantes en el proceso de desarrollo, haciéndolo evolucionar hacia una mayor participación social, mejores condiciones de equidad y nivelación general de las oportunidades abiertas a la población. A menudo se insistió en que esos objetivos eran muy importantes en el caso latinoamericano, ya que esos países se encontraban en una fase de transición en la que debía producirse una reorganización de los sistemas espaciales.¹⁴ Por lo tanto, era el momento preciso para orientar esta transformación y romper las rigideces de organización heredadas del pasado colonial.

Hoy, a la luz de la experiencia, cabe recapacitar si había tal margen de flexibilidad en las estructuras espaciales y si los patrones de ocupación espacial del territorio no estaban ya tan consolidados que requerían un instrumental más radical que el que las estrategias regionales estaban recomendando.

En la práctica, los objetivos de las estrategias de desarrollo regional en América Latina pueden definirse más bien como un subconjunto de los que sustentaba la teoría y fueron además sufriendo un proceso de merma paulatina.

¹²Véanse J.G.M. Hilhorst, *op. cit.*; A.O. Hirschman, *op. cit.*; y J. Friedmann, *op. cit.*

¹³Se suponía en general que aumentaba automáticamente el bienestar social con el crecimiento de la economía por efecto de las transformaciones políticas y sociales que provocaba la aplicación de las estrategias.

¹⁴Véase J. Friedmann, *op. cit.*

En general, se sacrificaron los objetivos propiamente regionales frente a los nacionales.¹⁵

En efecto, aquellas partes de las estrategias de desarrollo regional que se transformaron en programas y proyectos concretos fueron aquellas que coincidieron con objetivos nacionales anteriores, o que habían sido definidos prescindiendo del "enfoque regional". Esto parece demostrar que los objetivos de desarrollo regional no lograron transformarse en objetivos nacionales y que, por el contrario, estos últimos se expresaron a través de métodos y formas de organización regionales.

El fenómeno de subordinación de la planificación regional y en el fondo la no aceptación de sus objetivos centrales como objetivos nacionales puede haber tenido su origen en varias razones. Por una parte, la supuesta compatibilidad y aún reforzamiento recíproco con los objetivos nacionales resultaron ser más complicados en la práctica que lo que planteaba la teoría. La existencia de importantes soluciones de transacción a corto y mediano plazo complicó la factibilidad política de los objetivos regionales por cuanto no fue evidente la bondad de los resultados en aspectos significativos desde el punto de vista social y político.

Por otro lado, la supuesta flexibilidad de las estructuras espaciales se basaba en la idea de que había una "fase de transición" del proceso de desarrollo que a su vez se originaba en la concepción de un proceso evolutivo entre las etapas de subdesarrollo y desarrollo cuya validez ha sido puesta en tela de juicio últimamente. Por otro lado, se hacía caso omiso de la estrecha interacción entre estructuras sociopolíticas y económicas y estructuras espaciales y el papel de aquéllas en generar y reproducir a éstas. En síntesis parecía afirmarse que las estructuras espaciales como hechos concretos afectaban las oportunidades y restricciones de desarrollo de las comunidades de los diferentes espacios subnacionales.

En consecuencia no siempre se percibió con claridad el volumen de recursos, ni la amplitud y tipo de medidas necesarias para producir las transformaciones. La apreciación posterior de que los resultados positivos se darían a largo plazo, con una inversión de recursos que afectarían las tasas de crecimiento nacional, y que eran necesarias transformaciones de las estructuras socio-políticas y económicas, planteó el problema en una nueva perspectiva política, que favorecía el abandono o la limitación de los esfuerzos orientados al desarrollo regional.

Por otra parte el diagnóstico de las desventajas de la concentración y de los desequilibrios espaciales del desarrollo provenía de una imagen de este proceso que no siempre coincidía con el estilo de desarrollo, aceptado o impuesto, de cada país. Ello tuvo dos consecuencias importantes. Por un lado las tesis de las estrategias regionales fueron más o menos aceptables según la orientación del proceso general adoptado por cada país.¹⁶ Así, se amplía el campo de acción y la organización de la planificación regional cuando la orientación central del

¹⁵Véase J.G.M. Hilhorst, *Bottom-down planning in Peru, 1968-1977*, ISS, mimeo., 1978.

¹⁶Esa orientación se define por un conjunto de aspectos como la adhesión a determinados marcos conceptuales o teorías del desarrollo, la prevalencia de cierto interés de grupo en la definición de objetivos y asignación de recursos y la concepción del papel del Estado en el proceso de desarrollo.

desarrollo nacional se apoya en intereses, teorías y modelos para los cuales son funcionales las estrategias de desarrollo regional.

Cabe advertir la correlación entre los programas de desconcentración y la importancia política de la periferia para determinados movimientos y partidos políticos o las políticas de desarrollo a base del mercado interno y la incorporación de regiones periféricas.

Como efecto de esta misma relación, la factibilidad de los objetivos regionales postulados no sólo varía de un país a otro, sino que en éstos, con los sucesivos cambios de orientación impuestos por el acceso al poder de movimientos o partidos políticos con diferentes proyectos históricos. De ahí que la estabilidad de las políticas regionales fuese bastante precaria y que sus características y profundidad variaran en plazos que impedían que ninguna de ellas se consolidara cuando había verdadero interés político en ejecutarlas.¹⁷

En ese contexto era por lo demás lógico que los objetivos se fuesen reduciendo al compás de esa incertidumbre y frente a la necesidad de dar estabilidad a los programas de un escenario político cambiante. Por último, cabe también suponer que la forma en que se plantearon los objetivos tuvo importante influencia en este paulatino abandono.

En efecto, por las características propias de la base teórica regional los objetivos generales planteados no permitían identificar las metas concretas sin ambigüedad y en algunos casos era importante toda definición. Así, por ejemplo, un programa de aprovechamiento de recursos naturales ubicados en una región puede ayudar a reducir desigualdades regionales.¹⁸ El que ello ocurra en la práctica depende de una serie de objetivos asociados y de las políticas específicas que se definan para lograr el objetivo final.

La falta de especificidad de los objetivos regionales, tanto en la práctica como en la teoría, es un problema grave que tiene varias consecuencias. Por un lado, hace difícil distinguir entre la situación deseable y lo que dado un horizonte de tiempo, se puede realizar. De allí surge la disculpa empleada muy concretamente de que los objetivos se cumplen a largo plazo, pero sin una idea clara de cuál sería ese plazo. Sin embargo, si el horizonte temporal para la planificación es "T", parece irracional establecer objetivos para un horizonte de tiempo $T + n$, del cual n es un incógnita. Por otro, el hecho de no prestar mucha atención al grado de detalle, implica también que la situación deseable no se define con más rigor. Debe reconocerse que para ello no se dispone de mucha teoría, salvo algunos modelos normativos de organización espacial los cuales tampoco son demasiado útiles en el contexto latinoamericano.¹⁹

¹⁷En C. Zorro, "Algunas implicaciones económicas de modelos de desarrollo urbano" (*Enfoques Colombianos*, N° 7, Fundación Friederich Neumann, Bogotá, 1975) se hace una breve descripción de estos vaivenes en el caso colombiano.

¹⁸Para aclarar el concepto de desigualdad espacial y regional, véanse J. Hinderink y J. J. Sterkenburg, "Spatial inequality underdeveloped countries and the role of government policy," *TESQ*, vol. 69, N° 1/2, pp. 5-16, 1978 y A. Gilbert y D. E. Goodman, *Development planning and spatial structure*, John Wiley, Londres, 1976.

¹⁹La organización espacial hexagonal tampoco es una solución única. Véase V.C. Eaton y R.G. Lipsey, "The non-uniqueness of equilibrium in the Loschian location model", *American Economic Review*, vol. 66, N° 1, pp. 77-93.

La aparente libertad creada por esa falta de especificidad —la ambigüedad entre los objetivos generales y los concretos— produce la falsa sensación de ser un “general todopoderoso, que actúa con completo control y libertad sobre un mapa”. Las estrategias regionales a menudo parecen exigir cambios milagrosos en los procesos de desarrollo en el espacio, perdiendo de vista la inercia del sistema.

La relación entre los cambios en los procesos de desarrollo en el espacio y la capacidad funcional del sistema socioeconómico para efectuar estos cambios parece haber recibido menor atención que la que merece.

Por otra parte, el carácter general de los objetivos se relaciona con el carácter de las teorías disponibles en que se apoya la estrategia. Una teoría es un conjunto de proposiciones sobre el comportamiento de un número determinado de variables. Mientras más general la teoría, más difícil establecer un modelo que cuantifique sus proposiciones. La falta de un modelo hace difícil especificar la relación entre variables objetivo y variables de control (instrumentos). Es difícil establecer entonces la eficiencia de la estrategia en términos de los objetivos. En consecuencia hay gran incertidumbre respecto a la coherencia instrumento-objetivo, $O = f(I, \dots)$ y no se puede establecer con exactitud la dosificación del instrumento. Por ejemplo, ¿cuál debe ser el tipo de incentivo y de qué cantidad o nivel para lograr “x” empleos adicionales en una región?

Esta ambigüedad de los objetivos facilitó el cumplimiento parcial de las estrategias y puede haber sido un factor importante en el proceso de hacer privar los componentes nacionales y subordinar u olvidar del todo aquellos que se referían a los intereses más directos de las regiones. En síntesis, el escaso cumplimiento de los objetivos centrales de la planificación regional y su abandono paulatino, parecen tener su origen en el enfrentamiento en el plano político y operacional entre objetivos de carácter nacional y regional.

Ello puede haberse debido a diversas causas: a) los objetivos nacionales traducían más coherentemente los objetivos de los intereses dominantes de los grupos que detentaban el poder y eran por tanto más funcionales al “estilo de desarrollo” prevaleciente; b) los objetivos del desarrollo regional implicaban plazos y recursos mucho mayores que los calculados inicialmente, con lo cual su puesta en práctica tendió a afectar la situación política de los grupos gobernantes, amenazando su capacidad de retener el poder, ya que era imposible una acción igualmente importante en todas las regiones periféricas, lo que abría el campo a enfrentamientos políticos difíciles de manejar, y los resultados en los plazos normales de gobierno no eran muy aparentes; y c) los objetivos operacionales eran ambiguos e imprecisos. Dejaban un amplio margen de interpretación que facilitó la diferenciación entre planes escritos y programas concretos y dificultaban la identificación de metas concretas y por consiguiente la ejecución de los programas correspondientes.

c) *La base teórica de la planificación del desarrollo regional*

Corresponde ahora analizar hasta qué punto la base teórica de la planificación regional fue utilizada (y en qué forma) en la elaboración y diseño de estrategias.

Entendemos por teoría regional un conjunto de proposiciones sobre el proceso de desarrollo que comprende variables tanto en la dimensión espacial como temporal. Una teoría regional puede tener distintos grados de amplitud

según el número de variables que incorpore. En rigor debiera ser interdisciplinaria y plantear relaciones entre variables de distintos campos, pero no todas las elaboraciones teóricas trascienden los límites disciplinarios o lo hacen a un nivel de generalidad muy alto. En muchos casos resulta así un poco exagerado hablar de teorías del desarrollo regional. No obstante vale la pena reseñar las distintas corrientes de pensamiento.

Para los fines de este ensayo, bastaría clasificar las teorías de modo siguiente:²⁰

— *La teoría del crecimiento regional basada en la dotación de recursos (naturales) regionales.*²¹ Esta corriente postula que el crecimiento económico regional es función primordialmente de sus recursos. No se trata sólo de los recursos en sí mismos sino que se reconoce que el acceso a ellos y a los mercados de los bienes producidos con ellos son variables determinantes del crecimiento regional. El proceso de desarrollo regional forma parte de la expansión de una economía central, que incorpora sucesivamente nuevas áreas en la medida que ello le es funcional. La dotación de recursos y su acceso condicionan la forma y el tiempo de incorporación.

Supuestos esenciales de este tipo de pensamiento son que la incorporación a la economía central en todas las circunstancias es generadora de crecimiento regional y que el proceso de crecimiento de la economía nacional se traducirá en una elevación del nivel de desarrollo de la región incorporada.

— *Las teorías del crecimiento desequilibrado.* En esta categoría están las teorías de Myrdal y Hirschman.²² Parten de la hipótesis de que el crecimiento no se da en forma homogénea en el espacio, sino que tiende a localizarse en determinadas zonas y que las fuerzas del mercado libre tienden a rebasar este crecimiento localizado.

Este fenómeno de concentración en algunas unidades espaciales *A* tiene un efecto perjudicial sobre otras *B*, pero también habrá un efecto positivo, pues la concentración del crecimiento tendrá efectos de difusión. Se considera que la intervención del Estado es necesaria para lograr un efecto neto positivo sobre las unidades espaciales de tipo *B*. Sin embargo, ambos autores difieren en este punto. Mientras Hirschman propone que una política económica deliberada haría posible corregir el desequilibrio para las regiones *B*, Myrdal sostiene que dadas las condiciones de los países pobres (la naturaleza internacional de las relaciones que determinan el subdesarrollo económico y las políticas de *laissez-faire*) la acción del Estado tiende a reforzar el desequilibrio y lleva a una mayor concentración en unas pocas regiones de tipo *A*.

²⁰ Cabe advertir que no es la intención ni describir en detalle ni criticar las diferentes corrientes teóricas; se trata tan sólo de delinear su elemento más esencial a fin de hacer posible un análisis de las bases teóricas empleadas en la formulación de estrategias.

²¹ Véase M. Perloff y L. Wingo, *Natural resource endowment and regional economic growth*, 1961, reimpreso en J. Friedmann y W. Alonso (eds.) *Regional policy, Readings in theory and applications*, MIT Press, Cambridge, Mass.

²² Véanse G. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959 y A.O. Hirschman, *op. cit.*

— *La teoría de los polos de crecimiento.* Sobre esta teoría se ha escrito en abundancia.²³ El concepto de polo de crecimiento planteado originalmente por un economista francés fue posteriormente apropiado y modificado por una larga serie de autores para una cantidad de fines diferentes, de manera tal que hoy puede observarse cierto cansancio mental con el tema.

Al comienzo no era una teoría regional, sino que se refería a un espacio abstracto. Al popularizarse se la interpretó de manera tal de poderla aplicar a un espacio geográfico.²⁴ Luego se agregaron a ella en forma normativa variables del desarrollo y cambio social²⁵ y se combinó con otras teorías como la de difusión espacial de las innovaciones y de la estructura de los sistemas urbanos. A la postre se produjo una mezcla entre los conceptos de polos y centros de crecimiento de tal suerte que hay autores que no estiman necesario diferenciarlos.²⁶

— *Las teorías de desarrollo polarizado.* Tomando como punto de partida un modelo de centro-periferia desarrollado en las teorías de la economía internacional y las elaboraciones de los conceptos de polos y centros de crecimiento, autores como John Friedmann y J. Hilhorst desarrollaron a fines del decenio de 1960 marcos conceptuales más completos del desarrollo regional. La tesis central de Friedmann es que la economía espacial se integra a través de la matriz de centros urbanos que actúan como promotores del proceso de desarrollo difundiendo “impulsos” de transformación y crecimiento.²⁷

Así pues, la intervención en la estructura del sistema urbano, acompañada de políticas económicas y sociales apropiadas, debería traducirse en un proceso de integración progresiva de la periferia y en consecuencia, en un “acercamiento” entre los niveles de desarrollo de centro y periferia. Se señalaron condiciones para que ocurriese esa integración. Friedmann destaca la necesidad del liderazgo local, capaz de modificar la estructura social existente y de introducir innovaciones, y una distribución del gasto y del ingreso, que permita la generación de una demanda interna regional.

Hilhorst, por su parte, partiendo de tesis similares, centró la atención en la dominación económica, social y política ejercida por el centro sobre la periferia. El proceso de penetración del centro en la periferia es visto desde dos aspectos: la extracción y la distribución. Al mismo tiempo que el centro extrae beneficios netos de la periferia, va provocando un proceso de autoidentificación en ella que hace aparecer una élite regional, al tiempo que aumenta paulatinamente la inte-

²³ Véase D.F. Darwent, “Growth poles, growth centers in regional planning”, *Environment and Planning*, vol. 1, N° 1.

²⁴ No es claro todavía si debe entenderse como un modelo analógico o como una interpretación locacional de la formulación sectorial. Véase M.J. Mosley, *Growth centers in spatial planning*, Pergamon Press, Oxford.

²⁵ Véase B.J.L. Berry, “Social change as a spatial process”, *International Social Development Review*, N° 4, 1972.

²⁶ Véase N.M. Hansen (ed.) *Public policy and regional economic development. The experience of nine western countries*, Bollinger, Campana, Cambridge, Mass., 1974.

²⁷ El papel de los centros urbanos no se concebía solamente en función de las transformaciones económicas; por el contrario, debían contribuir decisivamente a generar transformaciones sociales y políticas.

gración interna de la región. Siendo así, la periferia iría mejorando progresivamente su capacidad de negociación frente al centro y aumentando su participación en los beneficios del desarrollo.

También se señalaron condiciones para cumplir ese proceso. Era necesario tanto un interés nacional en la región periférica para iniciar el proceso, cuanto determinado nivel de diversificación interna de la periferia para dar lugar a un proceso de crecimiento interno. En un sentido negativo advertía también que una dominación muy fuerte del centro generaría una estructura social muy rígida que obstaculizaría la aparición de una contraélite regional.

El proceso de desarrollo se concibe como una "modernización" (en algunas de sus formas), y posible de alcanzar en América Latina, siempre y cuando se resuelvan determinados problemas y se compensen deliberadamente ciertas desigualdades. La evolución hacia el desarrollo diferiría en algunos aspectos de lo ocurrido en *Estado Unidos y Europa pero llevaría a un resultado semejante*. De ahí que la planificación regional tenga como funciones esenciales acelerar el proceso e intervenir para producir las compensaciones necesarias. A largo plazo, se estima que el proceso será convergente, siempre que el Estado adopte oportunamente políticas adecuadas. La urbanización es el centro de interés y a través de ella se conforma y organiza la economía espacial. Poco, o casi nada se habla de las relaciones internacionales y su importancia en la configuración de las relaciones internas en el orden regional.

— *El enfoque de la dependencia y el colonialismo interno*. Durante el decenio de 1960, se había venido desarrollando en América Latina una línea de pensamiento que tendía a establecer un nuevo criterio para el análisis de los problemas del subdesarrollo.²⁸ Según él, desarrollo y subdesarrollo no serían dos fases de un mismo proceso, sino dos aspectos simultáneos propios de un mismo sistema, y recíprocamente explicativos. Este enfoque, aplicado en un principio a las relaciones entre países, fue utilizado también en escala regional. La idea de que el subdesarrollo regional era consecuencia de la apropiación de los excedentes económicos por el centro llevó a la concepción de un verdadero proceso de "colonialismo interno".²⁹

A partir de ese punto, se restó importancia a la división de regiones desarrolladas y no desarrolladas para dársele al fenómeno de la estratificación social como factor del proceso de desarrollo.³⁰

²⁸ Véanse A. Quijano, "Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina" en M. Schteingart (comp.), *Urbanización y dependencia en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1973; A.G. Frank, "Capitalism and underdevelopment in Latin America", *Monthly Review Press*, Nueva York, 1967; y O. Sunkel, "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE*, vol. I, 1970.

²⁹ Así como ocurre en el orden internacional. Véase P. González Casanova, "Internal colonialism and national development", *Studies in International Comparative Development*, I, 4, pp. 27-37, 1964/1965.

³⁰ Véanse M. Santos, *Les villes du tiers monde*, Genin, París, 1971; J. Friedmann y F. Sullivan, "Labour absorption in the urban economy: the case of the developing countries", *EDCC*, vol. 22, pp. 385-413; T.G. Mc Gee, *The persistence of the proto-proletariat: occupational structures and planning for the future of third world countries*, UCLA, School of Architecture and Urban Planning, 1974; D. Barkin, *op. cit.*; y J. Friedmann y R. Wolff, *The urban transition*, Edward Arnold, Londres, 1975.

Las estrategias de polarización y los centros y polos de crecimiento se denuncian como expresión de la teoría y práctica de la acumulación desigual y como instrumentos de dominación espacial, sobre todo por parte de las compañías transnacionales, cuyo papel en el desarrollo ha sido un tema muy discutido en los últimos tiempos.³¹ Desaparece la idea de una convergencia (aunque sea a largo plazo y condicional) en la medida en que el subdesarrollo es un efecto estructural del desarrollo en otras regiones o países. Por primera vez el desarrollo regional aparece inscrito en un marco más amplio de carácter internacional y su naturaleza no es diferente de aquél.³² Por su parte, el problema de las desigualdades es visto más bien como un reflejo de la explotación social entre clases y de las asociaciones entre algunas de éstas e intereses extranjeros.

En conjunto, estas características llevan, al menos inicialmente, a un rechazo casi completo de las teorías y estrategias que hasta entonces habían prevalecido. En el fondo, la planificación regional no estaría sino recreando, en la periferia, el mismo sistema de desigualdad existente en el centro, permitiendo una penetración más profunda de los intereses capitalistas (sobre todo de los países dominantes), acentuando la dependencia de ellos y haciendo más difícil una transformación en el sentido de un auténtico desarrollo.

— Ultimamente han surgido nuevas contribuciones teóricas que pretenden relacionar *el proceso de concentración económica y el desarrollo regional*. Holland y Singer destacan las repercusiones de las estructuras industriales oligopólicas y monopólicas.³³ En la dinámica del proceso de oligopolización surgen empresas líderes cuyas escalas de operación son muy grandes (multirregional y multinacional) y Holland les atribuye un poder mesoeconómico a ellas. Surge también un dualismo regional, en que las empresas líderes de los oligopolios y monopolios están localizadas en la región más desarrollada, mientras en las otras sólo se encuentran las empresas pequeñas y tradicionales. Para romper este dualismo la política económica regional tiene que dirigirse a las empresas líderes de los oligopolios. Sin embargo, los instrumentos tradicionales de la política económica regional no son eficaces por el mismo poder mesoeconómico de esas empresas. Holland propone que los gobiernos traten de controlar a esas empresas directamente.

— Además de las corrientes principales existe un conjunto de teorías y proposiciones *propriamente espaciales*, como las de localización, organización espacial, teoría económica de tamaños de centros y otras. Aunque no son

³¹ Véanse J.L. Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, vol II, 1972; M. Kaplan, "La ciudad latinoamericana como factor de transición de poder socioeconómico y político en el exterior", en M. Schteingart, *op. cit.*; A. Rofmann, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1974; y D. Slater, "El capitalismo subdesarrollado y la organización del espacio: Perú 1920-1940", *Revista Interamericana de Planeación*, 12, N° 45.

³² G. Myrdal, *op. cit.*

³³ Véanse S. Holland, *Capital versus the regions*, MacMillan, Londres, 1976 y P. Singer, "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en M. Schteingart (comp.), *op. cit.* Holland limitó su examen a Europa. Para un análisis de la dinámica del proceso de oligopolización más aplicable a América Latina, véase B. Helmsing, *Oligopolio y desarrollo regional*, publicaciones IDER N° 79.003, Universidad de los Andes, Bogotá, 1979.

propiamente teorías del desarrollo regional, son usadas en las diversas teorías regionales y su importancia en ellas varía según el tipo de interacción que ellas plantean entre el desarrollo y la dimensión espacial.

No todas las teorías expuestas han sido utilizadas en igual proporción para la formulación de estrategias del desarrollo regional. De hecho, algunas no se prestan a dar orientaciones concretas aplicables en un sistema de planificación, como ocurre con las que sostienen que los gobiernos ni están interesados, ni serán capaces de eliminar el problema regional. Lo propio sucede con quienes plantean el carácter estructural de los desequilibrios regionales en las naciones definidas como "capitalistas periféricas y dependientes".

Aunque estos enfoques podrán ser utilizados en la elaboración de diagnósticos, llevan fácilmente a un punto muerto, al exigir condiciones sociopolíticas muy especiales que casi no existen en América Latina. En sus versiones externas llevan más bien a negar el valor de la planificación sin un cambio radical de la sociedad, a saber, la revolución social.

En cambio, las proposiciones de Perloff, Wingo y otros permitan definir un papel para la planificación: el mejoramiento del acceso físico y económico de la periferia para facilitar su integración. En la práctica gran parte de los programas siguieron esta lógica.

Las teorías relativas a los conceptos de polo y centro de desarrollo, desarrollo polarizado y dominación incluían desde su planteamiento la idea de la planificación. Puede incluso afirmarse que buscaban por sobre todo dar sustentación teórica a una voluntad de intervención en el proceso de desarrollo espacial. No puede pues extrañar que una buena cantidad de estrategias se haya apoyado precisamente en esas formulaciones, por lo menos en los textos de los planes.

Por último, las teorías sobre variables puramente espaciales representaron la única base teórica utilizable en la práctica en muchos de los planes propuestos en América Latina.

La concentración en algunas corrientes parece derivar de su mejor adecuación al contexto sociopolítico de América Latina, pero respondió también a otros factores más sustantivos. Esas líneas de pensamiento encajaban bien con el paradigma dominante del desarrollo en los decenios de 1950 y 1960, que incluían la industrialización como estrategia de crecimiento económico, la necesidad de la urbanización y el papel positivo de las ciudades en el desarrollo, la selección de tecnologías de alta productividad, la planificación como instrumento del poder central para dirigir el proceso y el concepto de "círculo vicioso" del subdesarrollo. En esas condiciones, las estrategias de desarrollo parecían no exigir transformaciones estructurales conflictivas, sino que más bien éstas serían consecuencia de la aplicación de las estrategias.

Entre otras dificultades para formular estrategias con las bases teóricas regionales, figura el hecho de que eran en general conceptualmente imprecisas y podían ser objeto de muchas interpretaciones. Además, hay pocos modelos formulados a base de teorías regionales de desarrollo. No es que no haya habido intentos de elaborarlos, pero la mayoría son de compatibilidad económica, más algunas hipótesis de comportamiento. Ello se explica en parte, por su generalidad, pero también por su carácter interdisciplinario que dificulta el proceso de especificación.

Del examen de los programas regionales de América Latina surgen tres observaciones:

1) Gran número no parece tener una estrategia, teóricamente sustentada, que lo ligue claramente con algunos de los cuerpos teóricos de la planificación regional. Se puede hablar de planificación regional sólo porque los programas tienen un enfoque territorial. En este grupo hay gran variedad desde los que son netamente sectoriales (agua, energía, transporte), hasta los que buscan reforzar las economías de ciertas zonas, por razones geopolíticas o sociales, en los cuales la racionalidad de la acción no va más allá del circuito inversión o gasto-empleo-ingreso-empleo.

2) Hay gran cantidad de programas rurales, que van desde la modernización o tecnificación del agro hasta la colonización, pese a la impresión general de que la planificación del desarrollo regional en América Latina ha tenido un fuerte sesgo urbano, consecuencia de la importancia atribuida a la urbanización y la industrialización en la mayoría de las teorías. Queda la impresión de que la teoría como tal ha tenido menos influencia de lo que podría suponerse a primera vista. En una proporción importante la práctica de la planificación regional en América Latina³⁴ aparece más bien en una posición ecléctica sin una definición clara en su base teórica.

3) En los casos en que se reconocen enfoques teóricos explícitos, éstos corresponden de una u otra manera a proposiciones asociadas con las teorías del desarrollo polarizado, polos de crecimiento y dominación.³⁵

Sin embargo, muchas veces no se aprecia si las estrategias son una expresión correcta de las teorías invocadas, o si se limitan a una estrategia de urbanización-industrialización en términos generales. En efecto, varios estudios han señalado cómo los conceptos,³⁶ y la utilización de los modelos de estrategia propuestos estaban equivocados o eran tan ambiguos como para despertar sospechas sobre su pureza teórica. Más aún, la mayoría de las experiencias muestran que en los proyectos, la distancia entre la teoría y la práctica se acentúa al reducirse éstos a sólo algunos aspectos de los previstos en las estrategias-documentos. Con raras excepciones, hubo considerables diferencias entre la teoría que aparecía como sustentando la planificación regional en América Latina y los proyectos concretos que se ejecutaron.³⁷

Toda una serie de críticas apuntan hoy a las dificultades, que aparentemente no fueron advertidas en su oportunidad, de aplicar los conceptos de desarrollo polarizados hasta el extremo de que hoy parece haber consenso en que el concepto mismo es ambiguo. Muchos planificadores creyeron que era aplicable

³⁴ Importa señalar que nos referimos a la mayor parte de lo que se ha hecho en América Latina con el calificativo de planificación regional y no a unas pocas iniciativas que tuvieron un enfoque teórico definido y que son las que se citan habitualmente.

³⁵ Esta es la concepción de Hilhorst. (Véase J.G.M. Hilhorst, *op. cit.*, 1971.)

³⁶ Véanse S. Boisier, *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina*, ILPES, Santiago de Chile, 1971; y *Polos de desarrollo, hipótesis y políticas: estudio de Bolivia, Chile y Perú*, UNRISD, 1972.

³⁷ Con suma frecuencia, la creación de centros de crecimiento no pasó de ser un incremento marginal de la inversión social, acompañado de la habilitación de terrenos (parques) industriales, de algunas ventajas económicas para el inversionista y otras obras complementarias de infraestructura. Sólo en contados casos esos programas adquirieron la amplitud y estabilidad como para poder ser considerados intentos de complejos industriales, o por lo menos de aceleración de la industrialización.

tanto a las grandes aglomeraciones industriales como a centros pequeños.³⁸ Tampoco se precisaron el concepto de "crecimiento autosostenido" ni la forma, momento o magnitud en que ello ocurría. El conjunto de medidas o instrumentos a través de los cuales todo el proceso debía iniciarse y sostenerse tampoco pareció tener una definición consistente.³⁹

En cuanto a los efectos de difusión del crecimiento hacia la periferia la situación es similar o aún peor. Se esperaban esos efectos pero poco o nada se hacía para que ocurriesen. Así no sorprende que hoy una larga lista de escritores y planificadores consideren el concepto de centro de crecimiento poco útil como instrumento de planificación.⁴⁰

En síntesis, queda la impresión de que si bien los conceptos de polarización, urbanización y difusión eran particularmente atractivos y podían fácilmente transformarse en estrategias generales, presentaban muchas dificultades para su transformación en instrumentos de planificación y de acción.

En consecuencia, las teorías del desarrollo contribuyeron mucho menos a la práctica de la planificación que lo que cabría haber esperado y muchos programas regionales carecieron de ellas casi por completo. Cuando estuvieron presentes en el plano de la estrategia, no tuvieron la capacidad de transformarse en acciones concretas.

2. La crisis de la planificación del desarrollo regional

La crisis de la planificación del desarrollo regional en América Latina se basa en su aparente incapacidad para alcanzar los objetivos del desarrollo social y económico y el escaso éxito que ha tenido en transformarse en una práctica coherente y significativa entre las actividades destinadas a acelerar el desarrollo.

Este segundo tipo de crisis merece un amplio análisis porque bien podría ser que no bastase la renovación teórica y estratégica interna de la actividad si no se revisan las condiciones externas de su desempeño, sobre todo los mecanismos de su inserción y operación en un sistema social a la vez político y técnico.

a) *Las causas probables de la evolución de las estrategias de desarrollo*⁴¹

El examen propuesto implica prestar atención a tres aspectos básicos: 1) la racionalidad teórica de la estrategia, que puede ser descrita como la relación

³⁸ Véanse las estrategias de Chile, Bolivia y Perú, analizadas por Sergio Boisier.

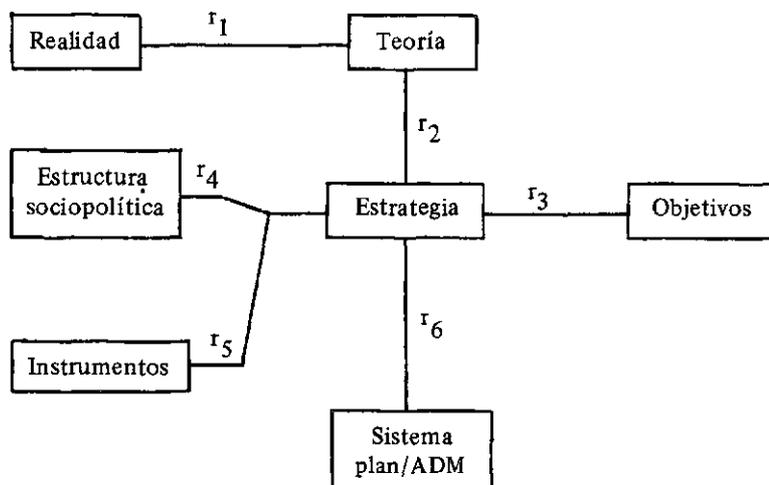
³⁹ Aparentemente sólo se obtuvo cierto grado de éxito cuando los complejos industriales fueron creados directamente por el Estado o por organizaciones establecidas para tal efecto.

⁴⁰ Véanse M.J. Mosely, *op. cit.*; N.M. Hansen, *op. cit.*; J.M. Friedmann y M. Douglas, "Regional planning and development: the agropolitan approach", en *Growth pole strategies and regional development in Asia*, UNRISD, Nagoya, Japón, 1975; A. Gilbert y D.E. Goodman, *op. cit.*; y W. Stöhr y F. Todtling, "Una evaluación de las políticas regionales. Experiencias en economías de mercado y en economías mixtas", *Revista Interamericana de Planeación*, 12, N° 45, 1978.

⁴¹ Esta acción se basa en F. Uribe-Echeverría, "Los programas de enseñanza de planificación del desarrollo urbano regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas", *EURE*, 5, N° 15, pp. 9-27, 1977.

entre los objetivos, la estrategia y su base teórica; 2) la factibilidad de su ejecución que comprende dos condiciones: la probabilidad de que los objetivos sean políticamente aceptables y que las acciones previstas sean operacionalmente factibles; 3) la capacidad de orientación derivada de la estrategia en lo que concierne a las actividades de cada institución involucrada y a la coordinación de las acciones de todas ellas o de subconjuntos específicos.

El gráfico *infra* resume la serie de relaciones implícitas en los tres tipos de interacciones mencionadas.



En el gráfico se identifican seis relaciones cruciales. La primera (r_1) especifica que la teoría en la cual se sustenta la estrategia debe ser una interpretación válida de la realidad y por tanto se denomina relación de validez; la segunda (r_2) implica la necesidad de coherencia entre estrategia y teoría (relación de consistencia); la tercera (r_3) —la eficacia— implica que en el marco de la teoría es posible demostrar que los objetivos pueden ser alcanzados por la aplicación de la estrategia; la cuarta y la quinta (r_4) y (r_5) son dos relaciones de factibilidad (política y operacional), es decir que la estrategia puede ser aceptada y además aplicada en el marco institucional; y la sexta relación (r_6) implica que la estrategia es suficiente y eficaz para orientar la acción de las instituciones vinculadas, identificando sin ambigüedad el papel o tipo de objetivo que cada uno debería cumplir.

Así pues se concibe una estrategia como el centro de un conjunto de relaciones de distinta índole y el comportamiento probable de ésta como una consecuencia de la naturaleza de cada una de ellas.

Para mayor claridad en lo que sigue se ha optado por analizar estas relaciones en los tres conjuntos definidos al comienzo.

i) *Teorías, estrategias y objetivos.* Una estrategia supone necesariamente una teoría que la origina y le proporciona su base conceptual. La teoría relaciona los objetivos (efectos) con las intervenciones (causas). De este modo es posible demostrar que si las intervenciones postuladas se llevan a cabo, los

objetivos perseguidos serán alcanzados. Como consecuencia de lo anterior, la relación de consistencia entre un marco conceptual (teoría-modelo-hipótesis) y la estrategia es la primera indicación de su eficacia eventual aunque no siempre puede tomarse como una prueba suficiente.

Por otra parte, la necesaria relación de consistencia no es una característica intrínseca en toda estrategia, puesto que por definición ésta representa una interpretación de esta teoría o modelo y por consiguiente está sujeta a variaciones, a veces difíciles de detectar. Ello ocurre en función de varios aspectos característicos de toda teoría y de la manera en que ellos perturban la elaboración de una estrategia. En realidad una estrategia es una interpretación de la teoría o el modelo en el sentido de que los requiere para postular cierto número de intervenciones que están dirigidas a alcanzar objetivos específicos. Naturalmente estos objetivos pueden ser diferentes para cada estrategia. Así pues, una teoría puede dar origen a varias estrategias según los objetivos que puedan postularse. Para cada una de ellas habrá una racionalidad propia enmarcada en la teoría, pero no equivalente a ella. Esa racionalidad deberá ser una proposición específica y explícita para hacer posible un control de consistencia.

El proceso de elaborar una estrategia a partir de una teoría presenta no pocas dificultades. En primer lugar, una teoría no constituye nunca un cuerpo de proposiciones igualmente definidas, ni con el mismo grado de confiabilidad, en todas sus partes. En muchos casos, segmentos de la teoría son en verdad nuevas hipótesis y por tanto su uso en el diseño de una estrategia introduce un alto grado de incertidumbre. Por otra parte, es en cierta manera lícito, y hay muchos ejemplos de ello, que una teoría defina variables cuya interpretación concreta es muchas veces difícil, cuando no imposible. Para hacer operable una estrategia estas variables deben ser identificadas completamente y en muchos casos es posible que en este proceso se pierda buena parte, cuando no toda, la definición originalmente incorporada en la teoría.⁴²

Asimismo una teoría por no ser completa frente a la realidad, deja fuera relaciones entre las variables consideradas. En la práctica, estas relaciones o variables excluidas existen y condicionarán los resultados alcanzados por la ejecución de las acciones postuladas. En consecuencia, habrá siempre un grado apreciable de incertidumbre en los resultados por esta causa: por ello se postula la necesidad de evaluación y retro-alimentación permanentes en el proceso de ejecución.

Sin embargo esto no es fácil, por cuanto depende de la capacidad de obtener y procesar la información útil en un plazo oportuno. Como el tiempo de reacción de las variables suele ser muy diferente y el conocimiento de estos rezagos es muy primitivo, la evaluación de esta información es sumamente compleja y puede inducir a multiplicidad de errores. Por último, si bien a una teoría puede bastarle el planteamiento de relaciones cualitativas y el sentido general que tienen, la aplicación de instrumentos se realiza siempre en un marco cuantitativo y por ende la definición de metas concretas para la aplicación de instrumentos está también afecta a un alto grado de incertidumbre.⁴³

⁴² Así se ha recortado a los centros de crecimiento varios atributos esenciales y se han reducido a un complejo industrial y sus efectos sobre una matriz I-O.

⁴³ Por ejemplo, ¿cuál es el tamaño de ciudad en que se obtiene un valor significativo de las economías de escala o la aglomeración? ¿cuál es el monto de los subsidios necesarios para provocar un proceso de desconcentración?

Pero la sola congruencia entre teoría y estrategia no es suficiente para garantizar que se alcancen los resultados apetecidos. En efecto, para que ello ocurra en la práctica es preciso que la teoría en la cual se apoya sea una interpretación válida de la realidad y en especial de la ley de cambio de esa realidad. Por consiguiente la estrategia está también condicionada a la validez de la teoría en las condiciones específicas en que se aplicará.

El problema de validez de la teoría frente a la realidad por planificar tiene una serie de connotaciones que vale la pena examinar en más detalle. Debe considerarse que en el proceso de planificación rara vez las teorías y los modelos que se utilizan han sido desarrollados para los sistemas que se pretende planificar y que, por el contrario, éstos provienen por lo general de otros sistemas de la misma clase o aun de clases distintas. Podría argumentarse que una forma posible de comprobar la validez de una teoría a fin de legitimar su uso en la formulación de estrategias pudiera ser la comparación entre la realidad en que fue generada y aquella en que va a aplicarse la estrategia. Ello puede llevar a la necesidad de adaptar teorías y modelos como paso previo a la elaboración estratégica, cosa que raras veces ocurre en el proceso de análisis que los planificadores desarrollan para fundamentar sus planes.

Por otra parte, las limitaciones de los procedimientos normales son tales que el análisis preliminar de un plan no suele alcanzar una profundidad teórica muy grande y suele excluirse. Durante esa etapa se utilizan más bien técnicas analíticas, las cuales a su vez han sido diseñadas en el contexto de una teoría. Su dependencia *a priori* de un marco teórico hace que con toda seguridad la imagen que surja del análisis sea consistente con la teoría que sustenta el método analítico. Esta circularidad de la relación hace que los planificadores difícilmente puedan llegar a confrontar verdaderamente teoría y realidad y tiende a debilitar la posibilidad de evaluar la pertinencia de la teoría que da origen a la estrategia.

El análisis presentado parece mostrar un camino en la elaboración de estrategias de desarrollo lleno de dificultades y que requiere gran capacidad teórica y analítica. En la práctica la mayoría de estas dificultades no son ni siquiera afrontadas y más bien se soslayan utilizando modelos de estrategia cuya pertinencia y eficacia son desconocidas y cuyos efectos reales, sobre los cuales los documentos no dejan lugar a dudas, deberían entenderse como altamente inciertos. Por añadidura, un procedimiento muy socorrido es el de presentar la estrategia en un grado de generalidad tal que parece hacerla evidente, pero ello implica hacer caso omiso de la incertidumbre y reducir su utilidad como orientación para la formulación de planes y programas.

ii) *Estrategias y ejecución.* La corrección o incorrección teórica de una estrategia no es suficiente para definir su aplicación o abandono y por lo tanto no constituye una garantía de que los objetivos serán alcanzados. El problema de la ejecución puede analizarse desde dos puntos de vista distintos pero relacionados entre sí. Por una parte, toda estrategia de desarrollo constituye un documento político en el sentido de que define una orientación para el proceso de desarrollo, fija objetivos sociales y toca los intereses de los diversos grupos que componen la sociedad al asignar recursos y generar transferencias entre ellos. Por otra, la ejecución de una estrategia exige un conjunto de decisiones sociales e individuales, por lo que es razonable suponer que en el acto de decidir la

aplicación de las medidas previstas, los diversos grupos sociales movilizarán su poder social efectivo para apoyar o rechazar la decisión.

Por ello sería legítimo deducir que la ejecución dependerá de su aceptación por un conjunto de fuerzas sociales capaces de controlar directa o indirectamente los recursos necesarios. La aceptación política de la estrategia no puede plantearse sólo frente a los fines, sino que en muchos casos la divergencia puede establecerse frente a los medios, aunque los objetivos sean en principio aceptables. De este modo, la sola aprobación socio-política de una estrategia global tampoco podrá garantizar todo su proceso de ejecución. En realidad la validación de su factibilidad política se producirá a lo largo de todo su período de ejecución a medida que vayan poniéndose en juego los diversos instrumentos previstos.

La aplicación de estrategias como parte del proceso de planificación no puede ser vista fuera del sistema político. Este representa la más alta esfera de poder en la sociedad y en él se toman decisiones que obligan a toda la sociedad. "La fuerza legítima es el hilo que corre a través de los insumos y de los productos de un sistema político, dándoles sus características específicas y su coherencia como sistema."⁴⁴

Pero el sistema político tiene un límite y se encuentra inmerso en el medio social que es al mismo tiempo la fuente de los recursos y las restricciones que operan en el proceso de decisión política. Influye sobre el sistema político a través de los dos insumos principales —demanda y apoyo— y a su vez es afectado por los productos del sistema —políticas, decisiones y acciones. Los productos del sistema político no pueden ser considerados como la culminación de un proceso interno sino más bien como una transacción entre el sistema político y su medio ambiente. La lógica de esta formulación aparece evidente cuando se considera la relación entre los insumos que el sistema procesa. En efecto, es precisamente a través de la satisfacción de ciertas demandas que el sistema político recibirá apoyo. Como por otra parte la necesidad de obtener el apoyo de los diversos grupos sociales es diferencial, el sistema político tenderá en general a procesar con prioridad las demandas de aquellos grupos que están en mejores condiciones de amenazar su estabilidad.

La imagen que surge del planteamiento anterior es, en consecuencia, la de un proceso en el que la factibilidad de las decisiones políticas depende a todos los niveles de ejecución, de la interacción entre el sistema político y el medio social, en el cual el sistema gubernamental y administrativo como eje del sistema está sometido a la presión de ese medio ambiente. La puesta en práctica de un curso de acción prestablecido será muy sensible a la correlación de fuerzas sociales frente a aspectos concretos de la estrategia, y es por ello que raras veces ésta puede aplicarse en su integridad.

Un segundo aspecto es la factibilidad operacional. En efecto, aun suponiendo un consenso sobre la conveniencia de aplicar determinada estrategia, ello será posible sólo si existen los instrumentos y recursos necesarios así como la capacidad administrativa y de organización para su utilización eficiente. En sus aspectos operacionales, la ejecución puede plantearse como un proceso dinámico y continuo de toma de decisiones que implica un número de etapas o subproce-

⁴⁴Véase G. A. Almond y J. Coleman, *The politics of developing areas*, Princeton University Press, Princeton, N. Y., 1960.

esos relacionados y retroalimentados entre sí. Este proceso se lleva a cabo en los diferentes niveles del sistema político-administrativo y por conducto de diferentes instituciones y unidades del sistema que operan en los diferentes niveles. Teóricamente, una estrategia especifica un papel que la totalidad o un subconjunto de estas instituciones deberían cumplir. Para que cada una de ellas esté en condiciones de desempeñarlo correctamente debe reunir una serie de condiciones, a saber: 1) autoridad, o poder legítimo para formular las políticas, tomar decisiones y ejercer control sobre ellas en el campo que le corresponde; 2) recursos (financieros, humanos, y materiales) para ejecutar las acciones correspondientes a las decisiones adoptadas y así alcanzar los objetivos perseguidos; y 3) información o canales de comunicación que le permitan conocer el estado del sistema sobre el cual opera y retroalimentar la respuesta del sistema a sus políticas, decisiones y acciones con respecto a la obtención de los resultados. Estos tres requisitos están relacionados y podría decirse que cualquier limitación en uno implicará restricciones sobre los demás.

Buena parte de las actividades esperadas de cada uno de estos organismos no puede considerarse en el marco de una estrategia como independiente de los demás. Por ello se requerirá además capacidad de coordinación, para hacer posible la complementación de los diferentes productos en función de los objetivos comunes. La coordinación en una estrategia de desarrollo contiene tanto aspectos funcionales (niveles y tipos de objetivos) como espaciales (localización) y temporales (programación). Este aspecto, tan difícil de alcanzar en la aplicación de una estrategia es esencial en la medida en que la alteración del perfil funcional, de las configuraciones espaciales o de las secuencias temporales, puede desvirtuar totalmente los resultados finales.

Otro aspecto que no puede dejarse de lado es el hecho de que aun cumpliendo los requisitos anteriores y habiendo al menos teóricamente la autoridad, los recursos, la información y la capacidad de coordinación, los resultados finales estarán condicionados por la eficiencia interna de cada una de las instituciones en generar los productos esperados a un costo razonable. Ello supone la existencia de una capacidad de gestión eficiente, sin la cual la sola racionalidad de la estructura administrativa y ejecución no podrá garantizar la aplicación de ninguna estrategia de desarrollo.

iii) *Estrategia, acción y sistemas de conducción.* El tercer aspecto que tiene una incidencia en la eficacia probable de una estrategia de desarrollo se refiere a su capacidad de servir de orientación para la acción. En realidad una estrategia tiene que proveer un marco suficientemente explícito y preciso como para que las diferentes unidades de ejecución puedan identificar su papel y los objetivos que les tocaría cumplir. Ello implica no pocas dificultades en la medida que tanto la estrategia como las unidades de ejecución pueden presentar deficiencias. La estrategia es un cuerpo de proposiciones que no siempre se define más allá de un marco muy general, en que un grado considerable de imprecisión hace necesario interpretar las tareas concretas. Asimismo y por la complejidad inherente a la coordinación administrativa, las entidades ejecutoras no siempre participan en la elaboración y por consiguiente no están suficientemente compenetradas de la racionalidad de la estrategia como para dar una orientación adecuada a su trabajo.

El problema central parece estar en el hecho de que una estrategia raras veces puede descomponerse en un conjunto detallado de programas y proyectos. En la práctica, siempre hay considerable latitud y grados de libertad para que los diferentes niveles y sectores definan sus propios programas de acción.⁴⁵

Parecería entonces que los atributos básicos de una estrategia fueran la facilidad con que pueden entenderse y su especificidad. Pero no basta que quienes deben ejecutarla la entiendan correctamente; también deben identificar los papeles específicos que les tocará cumplir. Este problema, como es natural, tiene dos aspectos, por cuanto implica que cada institución debe contar con el tipo y cantidad de recursos humanos que puedan interpretar correctamente los planteamientos generales. En general ello no bastará y lo más probable es que se obtenga la necesaria capacidad de comprensión sólo con una participación desde la gestación de la estrategia.

Por especificidad se entiende la formulación en términos no ambiguos con respecto a las variables efectivamente controladas o controlables por el aparato ejecutor, definiendo criterios que permitan su aplicación correcta.

En síntesis, mientras más general sea el tratamiento de los conceptos, criterios y objetivos en una estrategia y más refinados sean éstos, menos probabilidades habrá de una actividad coherente por parte de las numerosas instituciones que suelen estar implicadas en este tipo de operación.

b) *Desconexión entre la formulación teórica y la aplicación en la práctica de las estrategias de desarrollo regional*

La corrección teórica de las estrategias de desarrollo regional intentadas o aplicadas en América Latina con respecto a los objetivos de desarrollo no constituye la preocupación central de este ensayo. Al respecto, existe ya una serie de evaluaciones y documentos críticos que tratan este tema desde diversos ángulos.⁴⁶ Por otra parte, la influencia real de las teorías del desarrollo regional en la práctica de la planificación parece haber sido escasa. Por ello, hemos decidido centrar la atención en los problemas de la ejecución, con el argumento de que aunque fuese posible, en teoría, formular estrategias más correctas, siempre quedaría la duda de si ellas serían posibles de aplicar, y por lo tanto es necesario un análisis más sistemático de las condiciones políticas y operacionales, al margen de las cuales cualquier estrategia podría no ser atinada.

i) *La factibilidad política.* En muchos artículos y documentos se suele señalar que habría existido escasa "voluntad política" de los gobiernos latinoamericanos para ejecutar vastos programas de desarrollo regional como los que se identificaron en las estrategias nacionales. Ese concepto no es siempre claro y menos claras son aún sus connotaciones.⁴⁷ Las bases teóricas en que se asientan

⁴⁵ De ahí que muchas veces se haya recomendado crear entidades que absorban los papeles funcionales de gran cantidad de ellos. En la práctica, se ha traducido en luchas burocráticas y en la duplicación de funciones que han terminado por paralizar ambos sistemas.

⁴⁶ Véase *supra* la nota de pie de página 40.

⁴⁷ Por ejemplo ¿implicaría que serían necesarios otros tipos de gobierno para que fuera aceptada la planificación del desarrollo regional? ¿Bastaría con un replazo de los grupos que ostentan el poder estatal? Esta falta de voluntad política ¿debe entenderse

las estrategias recomendadas en América Latina correspondían en general a la corriente que aboga por la acción "desarrollista" de los gobiernos. En lo ideológico, por lo tanto, estas estrategias no tenían por qué encontrar una resistencia *a priori*. Tampoco sería fácil argüir que toparon con la oposición de intereses internacionales —en esencia las compañías transnacionales— si, como se ha sostenido en varios documentos, había una clara funcionalidad de ellas con sus intereses. Finalmente, si su aplicación (como también se ha sostenido) sólo reproduciese en la periferia las mismas condiciones de desigualdad existentes, no habrían provocado resistencia por parte de los grupos interesados en el *statu quo*. De hecho entonces, estas estrategias parecen presentar un aspecto favorable a su amplia acogida por los sistemas de gobierno.

En lo que toca a los objetivos, tenían una clara orientación hacia el mejoramiento de la equidad social, al postular la necesidad de propender a una mejor distribución espacial de los niveles de desarrollo; se mantenían en la práctica dentro de los estilos de desarrollo dominantes; y eran funcionales a los intereses de los grupos y las fuerzas que les habían dado forma. Difícilmente podría concebirse una situación más favorable y, sin embargo, el análisis anterior parece mostrar que en la práctica el grado de ejecución de esas estrategias nacionales fue muy bajo.

No es fácil explicar esta aparente contradicción y, por lo tanto, nos limitaremos a plantear algunas hipótesis a manera de preguntas, en espera de respuestas. Examinemos primero las hipótesis posibles en el supuesto de que las estrategias eran políticamente aceptables.

La primera hipótesis podría ser que existiendo factibilidad política, fueron razones de otra índole las que impidieron su aplicación masiva. De hecho hubo importantes problemas operacionales. Sin embargo, podría afirmarse que esos problemas se podrían haber resuelto si hubiere sido suficientemente fuerte la motivación política y por lo tanto esta explicación siempre tiene cierta precariedad. Una segunda hipótesis podrá ser que la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo regional no se frustró a nivel ideológico, sino más bien en el plano de los intereses y posibilidades de manejo de las situaciones políticas a corto plazo. En esta perspectiva podría argumentarse que los gobiernos perdieron interés en la aplicación de estas estrategias por su baja funcionalidad a corto plazo para el mantenimiento y captación del apoyo social y político necesario para conservar el poder gubernamental. Ello habría ocurrido al advertirse que era casi imposible no concentrar los esfuerzos en una o muy pocas regiones, si se quería obtener resultados concretos en plazos más o menos razonables, dada la restricción de recursos. Por otra parte, los intentos de desconcentración del desarrollo pasarían por una etapa de plazo indefinido en la cual los resultados serían poco notables, y tendrían el efecto de disminuir las tasas de crecimiento nacional. Ambos aspectos, tenderían a generar un problema político de proporciones al desatar expectativas y presiones imposibles de satisfacer de los grupos regionales no favorecidos; al mismo tiempo que la capacidad de crecimiento nacional mostraría tendencias desfavorables.

como de origen ideológico? ¿o en un contexto de lucha política y de intereses entre diversos grupos de ideologías similares?

Una consecuencia previsible de esa situación sería la alienación del apoyo de diversos tipos de grupos y fuerzas políticas que amenazarían la probabilidad de conservación del poder de los movimientos y partidos gubernamentales. La previsión de esas dificultades habría hecho optar a los gobiernos por metas nacionales globales y abandonar total o parcialmente las estrategias nacionales de desarrollo regional.

Otra hipótesis, tal vez complementaria de la anterior, sería que una vez abandonados en general los objetivos propiamente regionales, aquellos programas de carácter nacional localizados en ciertas regiones encontraron dificultades, por el consiguiente desinterés de los grupos regionales en la medida en que aquellos no respondían a sus necesidades e intereses. Si se consideran ambas dimensiones en conjunto, se tiene una situación en que el poder central perdió interés en los programas propiamente dirigidos a objetivos regionales y los grupos regionales no se identificaron con los objetivos y los efectos de los proyectos de carácter nacional en sus regiones. No resultaría pues sorprendente encontrar que el campo de la planificación del desarrollo regional haya perdido mucho de su capacidad real de desarrollarse.⁴⁸

En el supuesto de que en la práctica no existieron condiciones políticas favorables, la primera hipótesis sería de que los grupos dominantes, en parte confundidos por la exposición de motivos de las estrategias regionales, las entendieron como atentatorias para sus intereses. Habría un error de cálculo y una incomprensión de los verdaderos efectos que tendrían esas iniciativas. Esta es una hipótesis difícil de comprobar, dada la naturaleza de la información necesaria. La segunda sería de que aun cuando las estrategias recomendadas no fuesen capaces de una reorientación completa de los procesos de desarrollo hacia una forma más igualitaria, sí podrían haber generado algunos cambios más o menos marginales en el sentido de ampliar en términos relativos las oportunidades de algunos grupos, más allá de lo que sería posible sin la aplicación de esas estrategias, y que así lo advirtieran los intereses dominantes. De ser sostenible esa hipótesis implicaría un ligero cambio en la forma de evaluar la funcionalidad de la planificación del desarrollo regional frente a objetivos de desarrollo más igualitarios. En efecto, sería necesario reconocer su capacidad para producir algún mejoramiento en el sentido mencionado y en condiciones políticas determinadas.⁴⁹

Por último, es probable que la relativa inestabilidad política haya representado un papel de alguna importancia, al hacer más renuentes a los gobiernos centrales a comprometerse en proyectos de gran envergadura y generar el rechazo de planteamientos anteriores para evitar su identificación con gobiernos pasados. Este aspecto, que sin duda complementa algunas de las causas descritas, por sí solo no sería suficiente para justificar la escasa ejecución de las políticas regionales.

⁴⁸En ello puede haber tenido importante influencia la transformación de la planificación regional en una actividad de carácter nacional cercana a los centros de decisión, donde predominan los objetivos macroeconómicos.

⁴⁹Este es un punto importante, por cuanto el trasfondo político es una realidad que escapa a la práctica profesional de los planificadores. Ello no invalida las críticas a los intentos de formular estrategias teóricas para otras condiciones ideológicas o políticas.

ii) *La factibilidad operacional*. El análisis de la factibilidad operacional de una estrategia de desarrollo tiene dos dimensiones: depende del desarrollo y capacidad del sistema de ejecución en términos de sus atribuciones legales, recursos (de varios tipos), información, coordinación y estructuración funcional y también de la posibilidad de aplicación de la estructura conceptual de la estrategia.

Sin embargo, para examinar los problemas operacionales que pueden haber causado la debilidad y deficiencia de la ejecución de estrategias nacionales de desarrollo regional en América Latina es preciso relacionarlos con las hipótesis sobre factibilidad política. De aceptarse que las estrategias intentadas no contaron con factibilidad política, no sería ni atinente ni posible formular hipótesis sobre el problema de la operacionalidad.

Las hipótesis que pueden formularse serían las siguientes:

En primer lugar, el desarrollo de las funciones de la planificación regional en el marco de las actividades del gobierno exigía un aparato de planificación más complejo y un proceso de mayor profundidad que el que se podía dar en la mayoría de los países latinoamericanos. Esta podría haber sido una causa de que la práctica de la planificación regional resultara inoperante y que a la postre se abandonaran o transformaran sus funciones teóricas. Podría aducirse que fue la incapacidad técnica de organizar y hacer funcionar un sistema tan complejo y exigente la que provocó los problemas principales, como parecerían demostrarlo los continuos informes sobre la ineficiencia y la inadecuación de los sistemas administrativos. Pero hay que admitir que muchos países desplegaron grandes esfuerzos por establecer esos sistemas y entrenar su personal y que contaron con considerable apoyo y asistencia externas. O bien podría argüirse que, existiendo teóricamente capacidad técnica suficiente para generar y operar esos sistemas, ellos no pudieron adquirir algunas de las características esenciales necesarias para cumplir sus funciones. Como ejemplo podrían señalarse la descentralización del poder de decisión y la redistribución funcional que tropezaron con la resistencia del poder central quien no se resignaba a perder parte importante del control que ejercía sobre la toma de decisiones sobre el uso y asignación de recursos. Así también, habría habido intereses muy consolidados en las instituciones burocráticas que impidieron la necesaria reasignación de funciones para permitir un enfoque más integrado en el diseño y ejecución de las iniciativas. En un plano más general sería también posible plantear que las exigencias de organización y sobre todo de control de los recursos que requería la aplicación del tipo de estrategias recomendadas escapaba a las posibilidades reales de los tipos de sistemas político-administrativos que predominan en América Latina. Ello vendría a plantear el debate en términos de la inadecuación entre los estilos de planificación que implícita o explícitamente orientaron el diseño de los sistemas propuestos, y el grado de control o conducción que el Estado podía movilizar efectivamente dentro de los parámetros sociales y políticos de los países. Este aspecto, insuficientemente explorado, a nuestro juicio, y objeto de apreciaciones más o menos optimistas requeriría sin duda de una reevaluación de los papeles posibles de la maquinaria estatal para una determinada configuración de las estructuras sociales, económicas y políticas, así como un examen e investigación más profundos de otros métodos y de la posible participación de otras fuerzas sociales en el proceso de identificación, planificación y ejecución de programas y

proyectos de desarrollo. Lo que hay que dirimir es hasta qué punto sería posible aplicar estrategias como las planteadas por la planificación regional con una metodología diferente de ejecución o si ellas sólo serían viables con cambios radicales en las estructuras básicas de la conducción social.

Por otro lado, podría también suponerse que, al margen de los problemas de los sistemas a través de los cuales se suponía debía producirse la aplicación de las estrategias, estas últimas eran en sí mismas poco operacionales. Podría suponerse que la capacidad de entender las consecuencias prácticas de los conceptos utilizados estaba restringida a grupos de planificadores con gran preparación teórica que trabajaban en las instituciones centrales encargadas de la formulación de las estrategias, pero que esa capacidad era mucho menor en las instituciones que tenían a su cargo la ejecución. Si a ello se agrega el supuesto de que en la mayoría de los casos las relaciones entre ambos tipos de instituciones eran más o menos remotas y con escasa o ninguna participación de estas últimas en las tareas de las primeras, podría concluirse que eran muy escasas las posibilidades de obtener una coherencia satisfactoria y de alinear a las instituciones de ejecución en las orientaciones estratégicas.

También cabe destacar las deficiencias internas propias de las estrategias, cualquiera fuera la capacidad teórica o técnica de los equipos planificadores. Así, por ejemplo, la confusión más o menos generalizada en torno a la idea de polo o centro de crecimiento (o desarrollo), su ambigüedad y su resistencia a ser descrito en términos de variables concretas, y la naturaleza y manipulación de fenómenos como la difusión, modernización, e internalización de impactos indirectos se han traducido en dificultades muy grandes para elaborar instrumentos de cálculo o modelos que presenten una identificación satisfactoria del tipo y profundidad de las intervenciones necesarias para producir los efectos esperados en las magnitudes preestablecidas. Ello se ha traducido también en una escasa comprensión por parte de muchas instituciones asociadas en el proceso de ejecución lo que parece haber contribuido a la distorsión de los resultados y al incumplimiento de los objetivos. Sin una orientación clara para su acción, estas instituciones con frecuencia podrían haberse resistido a orientar sus actividades en el sentido propuesto por las estrategias o no haber sido capaces de seguir esa orientación.

c) *Consideraciones finales*

El objetivo central de este ensayo ha sido poner de manifiesto la preocupación por la incapacidad aparente de la planificación regional para representar un papel práctico importante entre las actividades encaminadas a orientar los procesos de desarrollo nacional. Esta escasa influencia no implica que no haya habido esfuerzos y que no se haya ejecutado gran número de "programas regionales". Nuestro planteamiento es que ha tenido escasa influencia porque sus funciones teóricas se han visto desvirtuadas a consecuencia de la subordinación de sus objetivos a los de carácter global. De hecho la planificación del desarrollo regional aportó más bien metodologías y procedimientos de operación para ejecutar proyectos de desarrollo de índole nacional, pero no representó un nuevo punto de vista que incorporara las tesis centrales de la planificación del desarrollo regional en la orientación global de la acción en el plano nacional.

Así, haciendo alusión al título de este documento, pareciera ser que la planificación del desarrollo regional en América Latina ha sido más bien una teoría que una práctica o al menos que esta última ha diferido considerablemente de la primera. Dejando de lado la propiedad y validez de la teoría y las estrategias postuladas por esta actividad frente a los objetivos de desarrollo que se han planteado en años recientes, nos hemos centrado en el examen de los factores que pueden haber influido en la situación descrita. Las relaciones entre realidad-teoría-estrategias y objetivos han sido probablemente las que mayor atención han merecido, pero las mejorías o reformulaciones en este sentido no asegurarían necesariamente que se pasase de la teoría a la práctica. Ello no implica desconocer su importancia para el futuro de la planificación del desarrollo regional, sino tan sólo llamar la atención sobre otros problemas de igual importancia.

En ese empeño, hemos tratado de formular unas cuantas hipótesis que más que todo deben entenderse como una colección de preguntas, y no en un sentido absoluto ni excluyente. Es más que probable que ninguna de ellas por sí sola pueda explicar la situación, y que sea más realista imaginar combinaciones de ellas. Dada la diversidad de condiciones imperantes en América Latina, es también posible suponer que el peso relativo de cada una variará en los diversos países y épocas.

Sería interesante un examen de las situaciones propias de cada país y en especial de los que han desplegado mayores esfuerzos en este campo. Esto no suele ser fácil y requerirá una gran labor de investigación, que se justificará en la medida en que una estrategia eficiente de desarrollo no pueda concebirse en abstracto, independientemente de las condiciones políticas y operacionales que hacen factible su aplicación.

Sin esa condición, la planificación del desarrollo regional, como cualquier otro tipo de planificación del desarrollo, seguirá siendo más bien una teoría que una práctica.

EL DESARROLLO REGIONAL Y EL CAMBIO SOCIO-POLITICO EN AMERICA LATINA

por Sohel Riffka e Iván Fernández

1. La dimensión social del desarrollo

El concepto de desarrollo ha venido evolucionando en los últimos años y a la idea inicial de un crecimiento sostenido del ingreso real por habitante se han sumado otros requisitos que hacen que el concepto tenga una connotación más social y cualitativa, estableciéndose que el objetivo final del proceso de desarrollo es lograr la dignificación del hombre y mejorar la calidad de la vida de la mayoría de la población.

Un proceso de desarrollo que no implique cambio social será mero crecimiento económico y se agudizarán las contradicciones que aquejan a la sociedad. Por otro lado, si bien el bienestar económico es parte decisiva del bienestar social, este último no es sinónimo del primero. La buena salud y la mayor capacidad física e intelectual que implica; un nivel cultural más elevado y las nuevas perspectivas e intereses que abre; la mayor participación política y el sentimiento de nacionalidad y solidaridad que engendra; la disminución de tensiones sociales provocadas por una estructura social rígidamente estratificada, todos éstos, por mencionar sólo algunos aspectos, componen y conforman el bienestar social.¹

Pero siendo el hombre y las sociedades concretas en que se agrupa, el objetivo último del desarrollo, no podemos ignorar el profundo contenido político que tiene este proceso. En la mayoría de los casos, existen modelos políticos, pero salvo contadas excepciones, no satisfacen las necesidades de eliminación de la marginalidad, de las diferencias económicas y sociales de la población, ni logran alcanzar la prosperidad y afianzamiento económico. En algunos casos, las etapas de la así llamada superación han sumido a nuestros países en una dependencia más profunda —de todo orden— que hace más difícil el logro de una sociedad más distributiva, más solidaria y más justa. Es necesario reconocer la necesidad de un modelo político viable, coherente, que plantee las metas de transformación y superación de las desigualdades sociales y económicas de la población y su incorporación plena a los beneficios del desarrollo.

La eliminación de las numerosas fallas que presenta la estructura del sistema social, económico y político en nuestro continente que permita la aplicación de un modelo político de carácter democrático, participativo, de alto contenido social, requiere de una correlación de fuerzas sociales y políticas que permitan su ejecución. Exige capacidad para establecer un amplio diálogo que permita sumar a los varios sectores sociales comprometidos con el cambio de estructura y con el mejoramiento de los niveles de vida de la población. Específicamente es necesaria la estructuración de una verdadera alianza de clases.

¹ Sección de Investigaciones Sociales, Junta de Planificación, "El desarrollo como proceso global", *Revista de Planificación*, Nº 10, Quito, 1977.

Para impulsar el proceso de desarrollo y los objetivos y metas propuestas, al Estado latinoamericano le corresponde un papel activo, que variará según las condiciones internas y el modelo político que tenga cada país.

El marco institucional de la planificación y los organismos nacionales técnicos y políticos deben conformarse en torno al modelo político y a las formas de participación y desarrollo que éste postule. El desarrollo de un país subdesarrollado sería como un proceso global en que los objetivos de progreso e independencia económica estén inseparablemente ligados al contenido profundamente social y al carácter eminentemente político que implica todo proceso de cambio. El desarrollo antes que nada requiere una decisión política para lograrlo y esa decisión es de un movimiento social amplio, de una agrupación de fuerzas sociales de distinto tipo unidas por el deseo de cambio.

“Las clases interesadas en el desarrollo son distintas y buscan diferentes vías de desarrollo. Hay, por tanto, necesariamente modos no sólo distintos sino opuestos para definir lo que el desarrollo es y cuales son los medios para lograrlo”.² De este modo, estamos planteando una concepción de desarrollo global e integral que vaya hacia el cambio social a través de la participación política de todos los sectores interesados. No creemos en esas concepciones excluyentes, que postulan que el desarrollo es exclusivamente un problema técnico, o en los planteamientos que erigen a la tecnocracia en la “fuerza impulsora” del desarrollo y se proponen “desde arriba” las soluciones al subdesarrollo. Igualmente, no concordamos con los enfoques tradicionales que consideran los “aspectos sociales” del desarrollo como aquel conjunto de necesidades colectivas (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.), que el Estado debe solucionar, y lo hace cubriendo determinadas metas cuantitativas en cada uno de los “sectores sociales” a través de un conjunto de acciones desconectadas entre sí, lo que da por resultado un mero asistencialismo.

El principio básico metodológico del que partimos es considerar a la sociedad como una unidad orgánica: lo económico, “lo social”, lo político y lo cultural e ideológico no constituyen esferas separadas de la sociedad, ni ésta es la suma o yuxtaposición de aquéllas; son más bien diferentes formas en que se expresa un solo movimiento, el movimiento de la sociedad, y más concretamente, la pugna entre actores y grupos sociales por imponer sus intereses. El desarrollo visto en la perspectiva de las ideas anotadas, implica la necesidad de enérgicas medidas de planificación correctiva, y no meramente indicativa; la planificación se convierte aquí en un elemento importantísimo en favor del cambio.

Al darle al desarrollo un contenido social y fundamentalmente político, estamos eliminando modelos de interpretación abstracto-formales que postulan una sociedad carente de conflictos y que sólo existe como modelo ideal en la imaginación. Las sociedades que buscan el desarrollo son sociedades concretas, que han seguido procesos históricos propios y específicos, en los que han intervenido diversas fuerzas sociales, que no persiguen un modelo ideal de sociedad desarrollada al tipo de los países industrializados europeos o de Norteamérica, sino que, incluso dentro de la lógica del capitalismo, asumen sus propias

²T. Dos Santos, *Dependencia y cambio social*; Cuadernos de Estudios Socio-Económicos, CESO, N° 11, Universidad de Chile, p. 20, 1971.

modalidades o estilos particulares de desarrollo, con sus propias contradicciones y especificidades que hay que investigar.

Las limitaciones del conocimiento de la realidad y de un diagnóstico objetivo han constituido un grave problema en el devenir de las ciencias sociales de nuestro continente. Los obstáculos de carácter ideológico son todavía muy fuertes; la dependencia cultural, el esquematismo, el empirismo, la influencia de ciertos paradigmas y la adopción de modelos interpretativos que nada dicen de nuestra especificidad social son problemas que sólo se vencerán si avanzamos en la tarea de conocer nuestra propia realidad.

2. La planificación como factor de cambio social

La planificación, como un proceso más integral y sistemático surge en América Latina al comenzar el decenio de 1960. En esos años se toma conciencia de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de la población y sus aspiraciones. Como los esfuerzos parciales por acelerar el desarrollo no han logrado solucionar las deficientes condiciones de vida de los grupos mayoritarios de población, se reconoce la necesidad de un desarrollo acelerado que se traduzca en beneficios significativos para el grueso de la población, lo que implica cambios profundos en la estructura económica y social de los países latinoamericanos, y en las relaciones entre ellos y el resto del mundo.

La planificación se presenta entonces como el posible instrumento de orientación de los procesos de reformas estructurales e institucionales en cuanto sea capaz de promover y hacer viable el desarrollo como el planteado. Pero el propósito original —de utilización de los planes con fines deliberados de cambio— pronto se desvía, tendiéndose a transformarlos en medios de racionalización y coordinación formal de las políticas de desarrollo. Se pasa así al extremo opuesto de considerar la planificación como instrumento que opera en un plano estrictamente técnico, capaz de resolver también los problemas del desarrollo latinoamericano en el contexto de cualquier modelo político, sea éste conservador o desarrollista.

En esta labor de promoción y asesoramiento de la planificación a los organismos ejecutivos no se llega a crear sistemas y procesos de planificación que permitan garantizar la eficacia de las políticas de desarrollo. Las instituciones que se organizan no tienen capacidad de decisión, y los modelos o proyectos políticos aplicados no satisfacen los objetivos generales propuestos: eliminación de la marginalidad y de las diferencias económicas y sociales de la población, aceleramiento del desarrollo y distribución más equitativa de los beneficios que éste genera.

Se plantea así el modelo desarrollista, característico de varios países en la década que, en general, pretende generar al interior de los países un desarrollo económico basado en la radicación del capital extranjero y en la ampliación del mercado interno apoyada en medidas proteccionistas. Este modelo tiene como punto central de su estrategia la sustitución de importaciones. Paralelamente, la planificación se “tecnifica”, traduciendo la mayoría de las veces sus planteamientos en modelos econométricos. Estos patrones de ordenamiento —rígidos,

imperativos y coactivos— quedan obsoletos como instrumentos frente a la dinámica de los procesos socioeconómicos.

Los avances de la planificación se dieron en tareas de diagnóstico y proyecciones globales, en programas sectoriales y en proyectos específicos, pero en general no se avanzó tanto en su capacidad de influir en la política a corto plazo, a través de planes operativos y de la coordinación interinstitucional. En definitiva, el proyecto desarrollista fracasó rotundamente en América Latina por cuanto la industrialización no ha proporcionado —como se esperaba— autonomía al proceso de desarrollo económico de estos países, y no se ejecutaron las reformas estructurales que habría permitido un mejoramiento en la distribución del ingreso y una mayor participación de la población en la toma de decisiones nacionales.

Al no coincidir los trabajos de planificación con la aplicación de definiciones políticas claras referentes a cambios estructurales —base que fija los objetivos y determina medios y políticas instrumentales— éstos se han quedado en un nivel técnico e intelectual.

Las demandas de cambio social continúan hoy tan vigentes como hace 25 años. ¿Cómo hacer de la planificación un factor de cambio social? ; ¿cómo lograr imprimir a las acciones y mecanismos de planificación un contenido social profundamente renovador, pero que se traduzca en proyectos de cambio?

Es evidente que todo proceso de planificación se inscribe en el proyecto político vigente en cada sociedad concreta; por tanto los objetivos sociales estarán en función de la naturaleza renovadora o conservadora del proyecto político hegemónico. El ritmo y profundidad que se imprima al cambio social está en función del proyecto político dominante, la acumulación de fuerzas sociales que lo respalden y los intereses específicos que estén en juego.

Aunque los organismos de planificación no son instituciones ejecutoras, consideramos que la orientación y contenido del plan de desarrollo nacional pueden ser puestos en práctica a través de dos mecanismos fundamentales: la política económica del Estado y la planificación regional y sus proyectos específicos. Las proposiciones sobre el desarrollo económico, que son la base de la política económica estatal, deben promover un estilo de desarrollo democrático y políticamente viable. El contenido social está dado por el tipo de sociedad que se propone conseguir y por las fuerzas sociales dinamizadoras del desarrollo que se van a movilizar. La política económica del Estado constituye el eje directriz de una planificación social transformadora que tenga su apoyo en los grupos y fuerzas sociales interesadas en el cambio, de modo que no fortalezca la estructura de poder tradicional. En este nivel encontraremos una relación muy fuerte entre planificación y democracia.

El objetivo de todo proceso de democratización es promover, permitir y crear los mecanismos para la más amplia participación social, no sólo en los beneficios materiales del desarrollo, sino en todos los órdenes de la vida social, sobre todo en la toma de decisiones. El cambio social y la planificación, como elemento de apoyo, no pueden avanzar en medio de proyectos políticos autoritarios que son excluyentes, por definición, al concentrar el poder en los grupos más conservadores y convertir al Estado en guardián de sus intereses.

Mucho se ha hablado de que existe una crisis de la planificación pues inicialmente se esperó mucho de ella y sin embargo, no se han observado cambios

significativos en la situación latinoamericana. Al respecto, surgen varias dudas en relación con esta aseveración. ¿Es la planificación la que está en crisis, o son crisis de los Estados, y de sus aparatos burocráticos y de los modelos políticos imperantes? ¿se le ha dado el suficiente apoyo político a la planificación, o las decisiones se han seguido al margen de las recomendaciones dadas en los planes que se han elaborado? ¿se han puesto en práctica efectivamente sistemas integrales de planificación con todos los recursos que ellos requieren?

En la experiencia práctica de la aplicación de la planificación en nuestros países, se destacan algunos hechos concretos: en muchas ocasiones, la incorporación de la planificación ha sido difícil, estableciéndose una pugna abierta entre los organismos de planificación con las instituciones ejecutoras del sector público, que no han querido ceder terreno en el poder que tienen para hacer uso de los recursos del país; se han manejado conceptos políticos señalando objetivos que tienden a agrandar a la población, mientras las acciones que se llevan a cabo no son consecuentes con esos objetivos; en la institucionalización de la planificación se ha producido una centralización excesiva con lo cual no se han elaborado planes integrales, dejando fuera de ellos aspectos sectoriales importantes y no se han incluido los problemas regionales y locales; los planes elaborados suelen reflejar los intereses de determinados grupos sociales, sin considerar las aspiraciones o necesidades de la mayoría de la población y su adecuada participación; los objetivos que se señalan en muchos casos son de un alto grado de generalidad (mejorar la distribución del ingreso, disminuir el subempleo, conservar adecuadamente los recursos naturales) sin incluir una adecuada instrumentalización de cómo se lograrán, ni los plazos que demorarán; y se desconocen los fenómenos coyunturales.

De lo anterior surge que la evaluación que se hace de la planificación es contradictoria no sólo porque mientras más se la critica más se insiste en ella, sino también por la definición misma de planificación como "instrumentación técnica de un modelo político"; el fracaso no se debe a la planificación en sí misma sino a los modelos políticos subyacentes en ella y al sistema económico y social imperante. En otras palabras, es evidente la disociación entre los aspectos políticos e institucionales del Estado, y la planificación como instrumento auxiliar de gestión. Lo que verdaderamente salta a la vista es la carencia de un modelo político real en el cual se fundamente la propuesta de un plan y sus acciones subsecuentes.

En efecto, los modelos implícitos en los propios planes no corresponden a modelos viables y coherentes políticamente, pues de otro modo ya se hubiesen adoptado las propuestas de planificación. En éstas prevalecen los objetivos basados en la igualdad de derechos y oportunidades cuando se afirman cuestiones referentes a "transformación social", "superación de las desigualdades sociales y económicas", pero se quedan en las intenciones y no trascienden a cuestiones concretas al no estar insertas en los modelos políticos imperantes.

La planificación tiene implicaciones políticas por cuanto su colaboración y la tarea de formular un plan es una actividad social y no meramente gubernamental. Los problemas en sí tienen una profunda raíz política, aunque su comprensión y manejo adquieran formas aparentemente "técnicas". La estructuración del Estado, la gestión central y la participación social, las decisiones de coyuntura y los planes prospectivos, son, entre otros aspectos, cuestiones cuya dilucida-

ción corresponde más bien a expresiones de concepciones políticas y de correlación de fuerzas de poder, antes que a problemas de carácter técnico-institucional. El uso, aplicación y eficacia de la planificación como instrumento de cambio está condicionado por las estructuras y condiciones políticas, sociales y económicas que enmarcan el proceso de toma de decisiones.

3. La planificación regional y el cambio socio-político

El problema de la desigualdad regional en América Latina no sólo tiene un carácter estructural, que obedece a la lógica misma de funcionamiento del capitalismo dependiente que realiza los procesos de acumulación y reproducción de capital a base de una desigualdad tanto socioeconómica como espacial, sino que posee además profundas raíces históricas. Se requiere un modelo de interpretación global que logre entregar una visión explicativa de la proyección histórica del desarrollo desigual del capitalismo subdesarrollado.³

Es indudable que las distintas etapas del proceso histórico latinoamericano han influido de manera decisiva en la estructuración del espacio y en la formación de "polos de desarrollo" y regiones claramente diferenciadas. Este proceso histórico se halla íntimamente relacionado con el problema del poder y la dominación social. La concentración del poder político en los sectores sociales más tradicionales y el manejo del aparato estatal en función de los intereses de esos grupos, han constituido un factor modelador del espacio que se concreta en una estructura urbano-regional específica que acusa agudos desequilibrios de todo orden y que ha llegado a constituirse en un obstáculo muy fuerte a los intentos de lograr la unidad nacional.

Las sociedades de capitalismo dependiente como las nuestras se caracterizan por la coexistencia de diversas relaciones de producción y la heterogeneidad social o complejo fraccionamiento de las clases sociales. Estaríamos en presencia de formaciones sociales con una profunda diversidad estructural que se expresa en un escaso o lento proceso de unificación nacional. Los grupos tradicionales de poder cuya reproducción depende de la venta de sus productos en el mercado exterior, o las clases ligadas a la propiedad latifundista, no se hallan interesadas en el cumplimiento de tareas de integración nacional. La construcción del mercado interno y la unificación nacional que ello supone, choca con los intereses de una abigarrada estructura de poder profundamente excluyente en términos sociales y que agudiza aún más las desigualdades regionales. En una situación de esta naturaleza, ¿cuál sería el factor de unidad o el elemento cohesionador de estas sociedades?

El Estado aparece aquí representando un papel definitorio como factor de cohesión de una formación económico-social; la acción estatal es imprescindible para lograr la organización, acumulación y reproducción del capital. El Estado debe cumplir las tareas de unificación social y la planificación aparece como uno de los mecanismos más propios para este objetivo.

El cambio social al que todos aspiran debe tener como uno de sus objetivos fundamentales no sólo la integración de todas las regiones al proceso de

³Véase B. A. Rofman, *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, Siglo XXI, México 1974.

desarrollo, sino la incorporación de todos los sectores sociales y especialmente de los menos favorecidos a los beneficios del desarrollo. La planificación regional está llamada a cumplir una tarea primordial en América Latina: la de unificación nacional.

Para ello, deben trazarse políticas de desarrollo y acciones regionales que constituyan factor de cambio social, y que en lo fundamental tiendan a cambiar las bases de sustento de la estructura de poder tradicional, principal factor de desintegración, y articular a los grupos sociales más amplios en proyectos de participación y movilización que vuelvan a la región en elemento integrador del todo. No se puede transformar las partes sin relacionarlas con el todo, o viceversa, lo nacional y lo regional con dos aspectos de un solo proceso: el cambio social. Por ende, hay una alimentación dialéctica entre estos dos grandes niveles de la planificación cuya dimensión socio-política es, igualmente, inseparable.

Sustanciales aportes teóricos y prácticos han llevado a demostrar la necesidad de contar con un cuerpo coherente de medidas de política económica y social que incidan sobre el conjunto de partes diferenciales del territorio que constituyen la unidad nacional. Sin embargo, estas partes diferenciales pueden ser abordadas aisladamente, o en su conjunto, en cuyo caso resultan los problemas de interrelaciones en el espacio geográfico. Las diversas regiones conforman en su conjunto una unidad nacional, sujetas a modificación o reafirmación, entendiéndose con esto que el desarrollo no sólo se manifiesta por medio de acciones localizadas, sino que presenta un complejo de flujo de bienes, servicios y personas en el espacio.

Mediante la planificación regional se persigue mejorar notablemente el conocimiento de la realidad de los diferentes lugares del país, permitir una mayor participación de la población en la identificación de sus propios problemas y en la resolución de ellos, mejorar el nivel de ejecución y control de los esfuerzos del Estado para lograr el desarrollo de todo el país, contar con programas y proyectos para el desarrollo de áreas que no son tenidas lo suficientemente en cuenta por las políticas generales nacionales, y disponer de un conjunto de antecedentes, iniciativas y programas de acción que orienten al esfuerzo de desarrollo de la colectividad afectada. Pero en la medida que el Estado esté manejado por grupos de intereses para favorecer a un sistema central de poder, la planificación regional resulta antagónica a estos intereses y en consecuencia su adopción en la estructura del Estado no es viable en términos políticos. Es así entonces como de alguna manera los programas de planificación regional en los varios países tienden a ser marginados por el carácter en sí mismo desigual del desarrollo y la constelación de poder vigente. Para lograr una distribución espacial más equitativa de los frutos del crecimiento económico, los mecanismos establecidos para la asignación de recursos a nivel regional deben dar especial énfasis a la utilización de criterios de beneficio social.

En última instancia, el éxito de la planificación regional como instrumento efectivo para el desarrollo, dependerá de la estructura de poder de nuestros países, la cual, al manifestarse sobre la planificación regional, estará definiendo concretamente su verdadero alcance y los objetivos que desarrollará dentro de la organización del Estado.

a) *Obstáculos a la planificación regional en América Latina*

Después de más de 25 años de planificación, la variable regional apenas si ha sido considerada y sólo en la presente década se han realizado algunas acciones tendientes a su institucionalización. Sin desconocer los esfuerzos de los Estados en favor de institucionalizar la planificación regional, hace falta todavía una decisión política más fuerte que logre vencer los obstáculos tanto institucionales como sociopolíticos para lograr objetivos más prácticos y concretos.

En este plano quizá el obstáculo principal esté dado por el propio Estado: el aparato burocrático-institucional tradicional. La coordinación interinstitucional es un aspecto básico en la planificación regional; es imprescindible contar con un aparato institucional ágil y dinámico, que responda con fluidez a las demandas que los proyectos de desarrollo regional plantean. Se hace impostergable una reforma administrativa que desligue lo más que se pueda al aparato institucional ejecutor de las formas tradicionales de trabajo.

El segundo aspecto dice relación con los obstáculos políticos a la planificación regional, sobre todo las propias estructuras de poder regional o local, a las cuales afecta de cualquier manera una política de desarrollo dirigida a promover y profundizar el cambio social. Los grupos de poder tradicional, las pequeñas oligarquías locales o regionales, el caciquismo, los señores de la tierra, los grupos de presión, entre otros, constituyen un obstáculo a la integración nacional. El desarrollo económico como proceso de cambio social debe hacer frente a estas fuerzas sociales y es en la planificación regional donde se experimenta el contacto más íntimo con ellas. Sin un conocimiento previo y exhaustivo de las estructuras de poder nacionales y sus expresiones regionales y locales, la viabilidad política de la planificación regional está más cerca de su fracaso.

Un tercer aspecto tiene que ver con el enfoque mismo del desarrollo regional. En la mayoría de los casos de la experiencia latinoamericana, los proyectos de desarrollo regional son ejecutados en función de tres variables fundamentales: producción, inversión e infraestructura; es decir, desde un punto de vista de la factibilidad económica o de los beneficios económicos y materiales del proyecto. En ningún caso se toman en cuenta los aspectos sociales del desarrollo regional, y cuando se miden los efectos sociales, se usan indicadores que pueden llevar a falsas conclusiones sobre las verdaderas causas del atraso.

En muchos casos un proyecto de desarrollo regional antes que ser un factor de cambio social, fortalece justamente a los grupos tradicionales de poder, constituyéndose en experiencia negativa para la mayoría de la comunidad que supuestamente iba a ser beneficiada.

En forma más específica se pueden anotar las siguientes limitantes que de alguna manera también alcanzan al proceso de planificación en su conjunto: falta de una decisión política que incorpore a la planificación regional al sistema nacional de planificación como instrumento de desarrollo; mentalidad sectorial generalizada en las diferentes instituciones gubernamentales, lo cual impide una efectiva coordinación de las acciones que permitan el desarrollo regional; falta de apoyo a las oficinas de planificación en lo referente a la asignación de recursos financieros y humanos en el campo de planificación regional; insuficiencia de

planificadores regionales en la estructura del Estado; inexistencia de un proceso continuo de planificación que incorpore las funciones de programación, evaluación y control de la planificación regional; falta de intervención por parte de planificador regional en la aplicación que se hace de los planes de desarrollo regional; rigidez para utilizar instrumentos técnicos como alternativas para el desarrollo regional; carencia de información desagregada y sistemática a nivel nacional y regional; y falta de una amplia divulgación de los aspectos relacionados con la planificación y el desarrollo regional.

b) *Perspectivas de la planificación regional*

En primer lugar debemos partir de la necesidad de un diagnóstico social objetivo, que esté orientado a explicar las causas del atraso y las desigualdades y contradicciones espaciales y que no se quede en la mera descripción de las manifestaciones de fenómenos cuyas raíces son estructurales. Un obstáculo al desarrollo y eficiencia de la planificación nacional y regional deriva de las limitaciones del conocimiento de la realidad de América Latina y es lógico que en esto hayan influido el lento desarrollo de las ciencias sociales en la región y la influencia de paradigmas o modelos interpretativos ajenos a nuestras particularidades.

Es indispensable partir de un diagnóstico social global, no de una contabilidad social que reúna un número infinito de indicadores y que termine concluyendo que los sectores o grupos sociales investigados son pobres; la investigación social no debe ir a las manifestaciones de la pobreza, sino a descubrir sus causas y entender la lógica de su funcionamiento. La modalidad que asume el desarrollo del capitalismo en América Latina no sólo se expresa en el uso desigual del espacio económico, sino también, y quizá principalmente, en un proceso de integración nacional escaso o muy lento.

Objetivo prioritario de la planificación regional será, por lo tanto, promover la integración social de la población al proyecto político nacional democrático. La participación popular y la movilización social misma constituyen procesos altamente concentradores de la conciencia nacional y "los esfuerzos destinados a desarrollar una región deben orientarse básicamente a establecer y desarrollar una comunidad regional y ayudarla a descender su propia dinámica para que ella sea capaz de incorporar los recursos disponibles e integrarse plenamente al conjunto de la vida nacional. Por esta razón, la política y los programas sociales deben apuntar decisivamente hacia aquellos factores relacionados con la generación de una nueva dinámica social y la creación de condiciones políticas, económicas y sociales que aseguren el desarrollo y la consolidación de la comunidad regional".⁴

Gran parte del éxito de la planificación nacional y, particularmente, la regional dependerá de las formas de participación de la población en el proceso de toma de decisiones relativas al conjunto de acciones que, al ejecutarse, de alguna manera mejorarían sus niveles de vida. En tal sentido es importante tomar en cuenta los siguientes planteamientos por considerarlos fundamentales para

⁴R. D. Utría, *La regionalización de la política social*. Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (mimeo), Santiago de Chile, 1969, p. 25.

lograr que la participación social en el proceso de desarrollo sea lo más efectiva posible:

i) La participación social tiene que ser considerada como parte integrante del sistema de planificación.

ii) Se deben crear las condiciones previas necesarias para que las distintas formas de participación social sean institucionalizadas y lograr que los diferentes mecanismos adoptados alcancen los correspondientes niveles de participación en lo nacional, regional y local.

iii) El sistema de participación social debe ser lo suficientemente flexible como para incorporar los sectores sociales no organizados y obtener así una participación masiva en la planificación del desarrollo y en los beneficios que de él se originan.

iv) Debe considerarse la incorporación de la población beneficiaria de los proyectos de desarrollo regional en un sentido de participación efectiva, mediante empresas de producción donde su capacidad de trabajo represente un capital activo en el desarrollo de los proyectos.

Finalmente, quisiéramos concluir este trabajo haciendo incapié en la necesidad de considerar que la planificación regional no constituye una técnica aislada del acontecer político. Los modelos políticos vigentes en cada país constituyen el marco de acción de los planificadores, pero ello no obliga a cruzarse de brazos y esperar el cambio espontáneo; es necesario actuar en función del tipo de sociedad que se desea lograr. En palabras de D.M. Dunham, "parece especialmente importante considerar 'el problema regional' dentro del marco más amplio del desarrollo social, tomando en cuenta concretamente el tipo de sociedad del cual estamos tratando, el tipo de régimen que detenta el poder y la dirección general en la cual se mueve una sociedad. En mi opinión, ha llegado el momento de que los teóricos del desarrollo regional dejen de confundir problemas de desigualdad espacial con problemas de desigualdad social, y de que se explicita el tipo de sociedad que los planificadores están llevando a la práctica".⁵

4. Consideraciones finales

De los planteamientos expuestos se pueden destacar algunos puntos que, a manera de conclusiones, sirvan para iniciar un diálogo con los especialistas en la materia y que permitan definir con mayor precisión la relación entre política y región que tratamos de argumentar.

1. La concepción del desarrollo como proceso global debe ser la base de toda acción planificadora. El desarrollo integra e implica todos los aspectos del quehacer social y supone un necesario proceso de cambio. La dimensión social del desarrollo obliga a la participación política de las fuerzas sociales interesadas en el cambio, como determinado orden social y político que la viabilice.

2. Todo proceso de planificación se inscribe en el proyecto político vigente en cada sociedad concreta. Por tanto, los objetivos sociales estarán en

⁵D.M. Dunham, *¿Qué hacen los teóricos del desarrollo regional después de la medianoche?*, mimeo, 1978.

función de la naturaleza renovadora y conservadora de esa situación hegemónica, y del ritmo y profundidad que le imprima el cambio social. Es necesario reconocer la prioridad de un modelo político viable, de carácter democrático, participativo, de alto contenido social, que le otorgue factibilidad política a la planificación nacional y regional. Luego, es preciso plantear la investigación científica que se oriente a la búsqueda de dicho modelo y lo haga operativo.

3. Varios enfoques sobre aspectos sociales del desarrollo han sido atomizados o sectorializados. Esta concepción caótica ha sido la fuente de una política social basada en acciones desconexas entre sí y que ha derivado en un simple asistencialismo estatal.

4. A pesar de las limitaciones que ofrecen ciertos modelos políticos excluyentes, les corresponde un papel activo, al Estado latinoamericano y a los planificadores del desarrollo. Como actores y ejecutores de políticas, su importancia es trascendental en la unión de esfuerzos para el cambio social y la dirección de programas de variado signo.

5. Hay una íntima relación entre planificación y democracia. Perseguir el desarrollo de la nación, implica promover, permitir o crear los mecanismos para la más amplia participación social, no sólo en los beneficios materiales del desarrollo, sino en todos los órdenes de la vida social y fundamentalmente, en la toma de decisiones, vías de consecución de los objetivos democráticos sustantivos.

6. Dado el carácter dependiente del desarrollo latinoamericano, la acumulación de capital en su interior, así como la formación nacional se han cristalizado bajo una modalidad desintegradora. El desarrollo y la planificación regional actúan a través de acciones que reivindicuen la especificidad regional y la racional estructuración del Estado.

7. El problema nacional y su proceso de resolución es complejo. En su análisis intervienen múltiples variables: cultura-nacionalidad, clases sociales nacionales, estructuración-desestructuración de espacios políticos y económicos regionales, tendencias a la configuración del mercado interno, definición del sector externo de la economía frente al orden económico internacional vigente, etc., que es necesario investigar.

8. La presencia real de poderes regionales y locales puede constituir un factor desintegrador, pero a través de ella se expresa la heterogeneidad estructural de una sociedad concreta. Ahora bien, es preciso ubicar las tareas y límites que puedan emprender en un proceso de transformación. La planificación regional debe entender las estructuras del poder regional para movilizar los grupos sociales en sentido renovador y articuladamente a las fuerzas resultantes de una correlación nacional.

ESTILOS DE DESARROLLO Y ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

por José G.M. Hilhorst

1. Introducción

La relación entre los estilos de desarrollo nacional y las estrategias de desarrollo interregional se tratará aquí desde el punto de vista del planificador regional, no sólo como profesional al servicio de su gobierno, sino también de la comunidad en que vive, y con su esquema de valores en cuanto a lo que el futuro de su país debiera ser. Esta posición difiere esencialmente de la que tienen los que toman las decisiones. Estos no consideran que su ideología pueda ser una restricción. Para el observador, sin embargo, la ideología adoptada por los que toman las decisiones elimina una serie de opciones en cuanto al estilo de desarrollo a adoptar. Para los planificadores, que no siempre están de acuerdo en materia ideológica con los que toman las decisiones, la ideología de los últimos y el estilo a que conduce, puede funcionar como una restricción, y ello puede influenciar en mucho el tipo de plan que se proponga.

2. Los estilos de desarrollo: el concepto

Hace casi diez años que se discute el concepto de "estilo de desarrollo". Aníbal Pinto considera dos conceptos básicos relacionados entre sí: sistema —entendido como formas de organización de la sociedad, es decir, socialismo o capitalismo— y estructura —entendido como nivel de desarrollo económico, es decir, industrializado o en vías de desarrollo. Después de haber elaborado estos dos aspectos Pinto dice: "Desde un ángulo económico estricto podría entenderse por estilo de desarrollo la manera en que *dentro de un determinado sistema* se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios."¹

Pinto dice coincidir casi enteramente con una de las definiciones propuestas por J. Graciarena, según la cual el estilo sería "la modalidad concreta y dinámica adoptada por un sistema en un ámbito definido y en un momento histórico determinado". En cambio, no comulga con su apreciación de que "esta proposición se refiere más bien a una estructura (o a una formación social) que a un estilo".² Según Pinto, la referencia de Graciarena a un "ámbito" debiera tomarse precisamente como una consideración del hecho estructural del complejo "desarrollados-subdesarrollados".

Pinto mantiene que los estilos pueden ser clasificados según dos conjuntos de rasgos que están estrechamente relacionados: los que componen la base estructural de la organización productiva y los elementos dinámicos del sistema entre los cuales considera básicos el nivel y la distribución del ingreso.

¹ A. Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976, p. 104.

² *Ibid.*, p. 102.

Graciarena no se limita a los aspectos económicos de un estilo; a él le interesan los elementos relacionados con el poder político en un país. Dice así:³ “Una pregunta acaso plausible que cabría hacerse consiste en algo parecido a lo siguiente: ¿Qué estilos optativos son posibles y viables teniendo en cuenta las circunstancias históricas y los rasgos estructurales existentes en una sociedad organizada de acuerdo con un sistema socioeconómico determinado? Un estilo concreto, real, es siempre una alternativa entre varias históricamente posibles y potencialmente viables. La selección y aplicación de una de estas alternativas posibles es un acto político: la decisión de una voluntad política formada por una coalición hegemónica de grupos que representan fuerzas sociales con suficientes recursos de poder para imponerla sobre las otras opciones. *De ahí la centralidad estratégica del conflicto como atributo de un estilo.*”

Comparando las citas de ambos autores, parecen estar de acuerdo en cuanto a las dimensiones que delimitan las opciones de estilo: ambos reconocen la importancia del sistema y de la estructura, aunque para Pinto éste sólo parece tener un contenido económico, mientras que para Graciarena implica una formación social con todos sus atributos. Para ambos, las circunstancias históricas tienen importancia y la distribución del ingreso generada o en generación mediante el estilo de desarrollo es una característica básica que puede servir para su evaluación y crítica. Para Pinto, que explícitamente quiere ponerse en una posición de economista, la dinámica de un estilo está dada por la distribución del ingreso, mientras que para Graciarena, la dinámica proviene de dos tipos de factores: los conflictos entre grupos que aspiran a estrategias distintas y las contradicciones entre instrumentos y objetivos de la estrategia elegida.

En la nota convocatoria⁴ al Seminario Internacional sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional, Francisco Uribe dice que el concepto de estilo de desarrollo designa “un conjunto de características básicas del proceso de desarrollo e incorpora al mismo tiempo una connotación de toma de posición, implícita o explícita, entre las varias opciones teóricamente abiertas para definir un modelo nacional de orientación del proceso (de desarrollo)”.

Ese concepto difiere tanto de la definición de Graciarena como de la de Pinto: tampoco concuerda con el concepto de estilo de planificación introducido por John Friedmann⁵ en 1966 e interpretado por Faludi,⁶ Friedmann decía que en cada país existe un “ambiente de decisión”, lo que “se refiere a las condiciones características del comportamiento en la selección, así como a la ignorancia relativa, de los que toman las decisiones, su incertidumbre mayor en cuanto al futuro, el número de intereses atinentes y la necesidad de satisfacerlos, y su capacidad de influir sobre las decisiones (y acciones) de los demás. A un

³J. Graciarena, “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *loc. cit.*, p.187.

⁴F. Uribe, “Nota convocatoria al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional”, Bogotá, 1979.

⁵J. Friedmann, “The institutional context”, en B.M. Gross (ed.) *Action under planning*, McGraw Hill, Nueva York, 1966. (Traducción propia.)

⁶A. Faludi, *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973.

nivel apropiado de generalidad, estas condiciones describen el ámbito social de las decisiones”.

Lo que Friedmann llamaba ambiente de decisión, está muy cerca de lo que Uribe entiende por estilo de desarrollo, ya que la “toma de posición” a que éste se refiere, implica la satisfacción de ciertos intereses y la capacidad de los que toman las decisiones de influir sobre las decisiones de los demás, aspecto al que también se refiere Graciarena. Sin embargo, existe una diferencia entre Uribe y Friedmann en el sentido de que el primero no sólo habla del comportamiento en la selección entre opciones, sino que sobre las características del proceso de desarrollo. Aunque Friedmann reconoce la importancia de una serie de factores como “nivel de desarrollo”, “influencias externas” y “sistemas de información”, parece que para él el ambiente de decisión es algo estático, uno de los factores determinantes del estilo de planificación. Por otra parte, Uribe da más peso a los elementos dinámicos en el sentido de que la toma de posición está envuelta en el proceso de desarrollo mismo, es decir, esta influenciada por éste. Cuando Uribe habla de “opciones teóricamente abiertas” lo entiendo como la expresión implícita de su visión de que éstas cambian con el propio proceso de desarrollo. Por lo tanto, el concepto de estilo de desarrollo lo entiendo como más amplio que el concepto de ambiente de decisión. Sin embargo, está tan cerca del concepto de estilo de desarrollo, y tiene tantas características en común, que me pareció útil recordarlo como un paso en la historia de las preocupaciones de los planificadores regionales. Por otro lado, como se puede demostrar a base de los trabajos de Pinto y Graciarena, es exactamente su amplitud y su carácter dinámico lo que hace difícil el uso del concepto de estilo de desarrollo.

Para mí, aunque la estructura es un factor que codetermina el estilo de desarrollo, su importancia se hace sentir por los objetivos de la opción seleccionada, en el sentido de que éstos implican sea la afirmación de esta estructura o su cambio. En el primer caso, los instrumentos de política ya estarán comprobados y su uso no generará conflictos entre los grupos de poder. En el otro, habrá una serie de tensiones para la selección de instrumentos y su aplicación. En este mismo sentido la estructura puede representar un determinante del estilo.

Una segunda observación está relacionada con la definición de Pinto. Cuando él sostiene que el estilo es la manera de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios, me parece necesario añadir dos preguntas más: ¿quién produce? y ¿dónde producir? La primera, es importante en la medida en que tomemos en serio la reciente literatura sobre el capitalismo del Estado y las tendencias hacia la monopolización en los sectores secundarios y terciarios. No cabe duda que un país en el que la industria pesada y la actividad minera están en manos del Estado tiene un estilo de desarrollo distinto del país en que estas actividades están descentralizadas. Igualmente puede decirse que un país en que la pequeña empresa no tiene incentivos —olvidándonos de la protección— tiene otro estilo que en un país donde existe, por ejemplo, un sistema bancario dirigido hacia los intereses de los pequeños empresarios agrícolas e industriales. Por lo tanto, la respuesta a la pregunta “¿quién produce?” es un determinante importante del estilo.

La segunda cuestión, la que se preocupa del “dónde”, es una de las preguntas básicas de la planificación regional. Un país que concentra la produc-

ción en una o pocas regiones tiene o ha tenido otro estilo de desarrollo que el que tiene una producción distribuida en forma más equilibrada.

En uno de sus artículos recientes, Coraggio analiza algunos estilos de desarrollo introduciéndolos como "tipos ideales". Así, menciona el asistencialismo y el desarrollismo. El primero, según él, se caracteriza por actuar sobre las variables dependientes. Para el desarrollismo, en cambio, sería típico el actuar sobre las variables independientes. Una tercera posición, según el mismo autor, es aquella que reconoce la interdependencia dinámica entre ambos tipos de variables. Aquí, según él, hay dos grupos: una "primera corriente que apoya sus predicciones en las conclusiones de la propia teoría neoclásica" la que conduce a una visión optimista de equilibrio a largo plazo; y la segunda corriente, encabezada por Myrdal, que acepta el principio de la causación circular acumulativa, y que ve al mercado como la causa de la tendencia de una economía espacial de alejarse de una situación de equilibrio.

Coraggio pone fuera de los dos estilos mencionados el pensamiento neoclásico a lo Williamson y las ideas de Myrdal. En el ambiente latinoamericano las ideas de Myrdal no parecen estar detrás de las políticas regionales de la mayoría de los países latinoamericanos, ni tampoco se ha dado el caso de que la teoría neoclásica constituya la única fuente de inspiración de la política regional.

En lo que toca a los estilos de desarrollo relacionados con la ideología de la seguridad nacional, como se dan en Argentina, Brasil, Chile y Perú y quizá otros países, el factor geopolítica representa un papel importante y está relacionado con el dominio o control no sólo del territorio nacional sino también de los recursos naturales. Los estilos de desarrollo relacionados con este tipo de pensamiento muestran cierta falta de información en cuanto a las teorías de desarrollo regional sea del tipo Williamson, sea del tipo Myrdal. Parece que en este aspecto están basados en las teorías que dan importancia a los recursos naturales para el desarrollo.

En cuanto a la definición de Uribe, cuando dice "un modelo nacional de orientación del proceso" lo interpreto como un modelo que define cuáles serán las variables del problema de formulación de estrategias que deben cambiarse, cuáles podrían cambiarse, cuáles no se cambiarán y cuáles no pueden cambiarse. Como se trata de un problema a largo plazo, en el cual sólo la identificación de las variables que no pueden ser cambiadas (como clima, territorio, altura de la montaña) se efectúa de manera objetiva, la formulación del modelo será subjetiva en grado sumo; la falta de objetividad aumentará mientras más se aleje del proceso histórico el constructor del modelo y de la posible proyección de los acontecimientos en el exterior que son atinentes para el país en cuestión.

3. Opciones y restricciones

Parece haber consenso entre los autores citados en cuanto a que es bastante limitado el número de opciones para un país en un momento determinado. Pinto y Graciarena se refieren a la organización externa e interna de un país, y los recursos naturales, humanos y de capital disponibles, factores todos que pueden actuar como restricciones. A éstos les quisiera agregar por lo menos dos: los estilos anteriores y la posición económico-geográfica del país.

Cualquier estilo adoptado en el pasado deja a un país no sólo una herencia en cuanto a, por ejemplo, la deuda externa, sino también con respecto a la estructura social, (gremios y sindicatos, por ejemplo). La estructura de la deuda externa tendrá gran influencia sobre el tipo y volumen de la inversión, que pueda considerarse en la selección de una nueva estrategia, para no hablar de la posición en materia de política exterior que se quisiera adoptar. Con relación a la estructura social, cabe citar el ejemplo de la Argentina. El estilo de la época de Perón, que resultó en una posición muy fuerte de los sindicatos, tiene sus efectos hasta hoy con relación a las opciones abiertas al gobierno argentino. Pinto y Graciarena han resuelto este problema mediante la adopción del concepto de estructura como uno de los determinantes del estilo. Sin embargo, cuando se acepta la idea de que la estructura es también el resultado de estilos anteriores, el problema de elegir entre opciones incluye también la consideración de los grados de libertad que ésta dejara para el futuro.

El segundo tipo de restricción parece tener gran importancia en el ambiente latinoamericano. La posición geoeconómica de un país puede funcionar sea como una restricción en la selección de opciones o como una ventaja. Para un país grande, cerca de los mercados importantes, hay otras posibilidades (como ocurre en México) que para los países pequeños cuya salida hacia el exterior está controlada por otros (como Paraguay y Bolivia).

Hay otro efecto de dominación, en el sentido de Perroux, que se ha dado en los últimos años. Cuando el Brasil decidió abrir su Amazonía, los países fronterizos se sintieron obligados a responder con programas de inversión en una serie de zonas limítrofes en función de sus objetivos de integridad territorial. Las opciones reales de los países limítrofes al Brasil se vieron así restringidas por la política interregional del gigante del continente.

Las estrategias de desarrollo regional puestas en práctica tienen que analizarse en el marco del estilo de desarrollo nacional; desde el punto de vista del planificador regional, ese estilo puede considerarse como una restricción. Por lo tanto, parece útil tratar de indicar, a grandes rasgos, los estilos de desarrollo que se han seguido en los países latinoamericanos en los últimos decenios.

Pinto⁷ describe cómo las economías del continente muestran un grado más alto de apertura. En el decenio de 1960 aumenta la importancia del financiamiento externo en el enjugamiento de los déficit, también mayores, del balance comercial. Por otra lado el "relacionamiento" externo, también se robusteció con la gravitación cada vez mayor de las empresas transnacionales. Sin embargo, la exportación siguió concentrada en los productos primarios, aunque hubo un incremento en la exportación de manufacturas, sobre todo del Brasil, la Argentina y México.

Este crecimiento económico ha sido acompañado de un incremento en la producción de bienes de consumo duradero que exige que el ingreso se concentre en pocas manos. Pinto muestra cómo para el conjunto de los países latinoamericanos el estrato del 5% más rico percibió en 1970 una parte relativa del ingreso menor que en 1960, y el 20% más pobre también vió disminuir su participación.

⁷A. Pinto, *op. cit.*

Graciarena⁸ muestra que en el Brasil entre 1960 y 1970 tanto el 40% más pobre como el 5% más rico perdieron en cuanto a la participación en el ingreso. Conclusiones semejantes se encuentran para Costa Rica y Venezuela —y él les considera coherentes con los casos de México y Perú— estudiados en un trabajo hecho por Figueroa y Weiskoff. Además, para estos dos países y tres más, en el decenio de 1960, el 60% más pobre vio disminuir su participación en el ingreso.⁹

A parejas con la industrialización se ha producido un proceso acelerado de urbanización, a tal punto que a comienzos del decenio de 1970 unos 70 millones de habitantes vivían en centros urbanos de más de 500 000 habitantes. Sin embargo, los dos sectores primarios —la agricultura y la minería— concentraban 38% de la población económicamente activa de América Latina en su conjunto. Salvo para Argentina y el Uruguay en que el porcentaje con que participan estos sectores en el producto interno bruto es casi igual al que representan en la población económicamente activa total, los datos relativos a la participación porcentual son indicativos de la baja productividad en esos sectores y las desmedradas condiciones de intercambio con otros sectores de la economía, así como de la desigual distribución del ingreso entre las zonas rurales y las urbanas.

Aunque muchos estén convencidos del sesgo urbano¹⁰ de los diversos estilos de desarrollo en los últimos veinte años, no cabe duda de que han sido cuantiosas las inversiones en el desarrollo de los recursos naturales. Baste recordar los proyectos del Plan Lerma (México), Ciudad Guayana (Venezuela), Plan Comahue (Patagonia), Darién (Panamá), Esmeraldas (Ecuador), los Llanos (Colombia), Majas-La Joya y Cerro Verde (Perú) y la Amazonía (Brasil). La importancia de esos proyectos se destaca mejor cuando se considera que el desarrollo urbano a base de la industrialización es más barato y aporta mayores beneficios para los gobiernos nacionales a corto plazo que el desarrollo de nuevas zonas agrícolas o recursos mineros. El primer tipo de desarrollo requiere menor atención por parte de la administración pública nacional, ya que la aplicación de incentivos es relativamente simple comparada con la labor administrativa requerida para proyectos de aprovechamiento de recursos naturales. Por otro lado, el aumento del empleo urbano se traduce en beneficios políticos inmediatos para el gobierno nacional, mientras que los efectos de proyectos de movilización de recursos naturales sólo se hacen sentir a mediano o largo plazo. Sin embargo, debe notarse que algunas veces se trata de proyectos de aprovechamiento múltiple, que generan también insumos como energía eléctrica para los sectores urbanos.

⁸J. Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", *Revista de la CEPAL*, segundo semestre de 1976, pp. 203-237.

⁹Para Graciarena existe una relación estrecha entre distribución del ingreso y estilo de desarrollo en el sentido de que el régimen político determina cuál será el tipo de concentración del ingreso. Como indicativo de la validez de esta proposición se refiere al Brasil antes y después de 1964, a Chile en el período de 1966 hasta 1976 y al Uruguay durante distintas fases en los últimos 20 años. Esta proposición merece mayor estudio. Mi duda reside en la aceptación de los dos factores dinamizadores de un estilo de desarrollo que describió Graciarena ya que sólo uno es de carácter político; el otro se refiere a la relación dialéctica entre objetivos e instrumentos de una estrategia.

¹⁰M. Lipton, *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*, Temple Smith, Londres, 1977.

Las políticas de ocupación del territorio mediante el desarrollo de zonas agrícolas tuvieron fuerte incentivo con el ejemplo brasileño. Evidentemente, la influencia de las fuerzas armadas en la definición de los estilos de desarrollo ha contribuido a estas políticas. Hasta 1964, cuando se estableció un nuevo estilo de gobierno militar, las dictaduras militares tenían un carácter más sectario en el sentido de que protegían los intereses de una parte de los grupos dominantes. Aunque se conocen bien los largos períodos de gobierno de Odría, Pérez Jiménez y Rojas Pinilla, la intervención militar en la mayoría de los casos se limitó a períodos cortos en los que no tuvieron tiempo como para desarrollar un estilo. Desde 1964, se dan gobiernos militares en Argentina, Bolivia, Perú, Chile, Ecuador y Uruguay que muestran una preocupación por el desarrollo nacional que no se compara con la de sus predecesores.

4. Las estrategias nacionales de desarrollo regional

El problema que se busca resolver mediante estrategias nacionales de desarrollo regional puede concebirse con un enfoque técnico o político. En ambos casos, puede verse como problema "real", en el sentido de que forma parte de la preocupación de los que toman las decisiones y de los planificadores, o como un problema latente y potencial, en el sentido de que hay grupos que lo reconocen como tal, sin tener el poder suficiente ni para ser escuchados ni para imponer su punto de vista.

Esto nos lleva a otro rasgo importante del desarrollo en América Latina: la centralización, que también ha aumentado por influencia de los gobiernos militares. En el Brasil y la Argentina los estados han dejado de ser un nivel de gobierno importante y durante el gobierno de Velasco en el Perú se centralizaron la mayoría de los fondos de los gobiernos departamentales y locales. Además (y salvo el caso de Colombia y desde 1973 Chile) el desarrollo tecnológico y la tendencia hacia la monopolización acompañados de la internacionalización de la actividad industrial implicaron la centralización del poder de decisión sobre políticas económicas. Lo mismo ocurrió en México donde el nivel secundario tiene escasa importancia. Al propio tiempo el Estado participa cada vez más en la vida económica, ya sea por medio de empresas mineras o petroleras, a través de la banca, o por medio de la industria pesada. En Colombia y Chile, las decisiones económicas están casi por completo en manos de los sectores privados y el gobierno se limita a una política de facilitarla por medio de la creación de ciertos organismos (Colombia) o de imponer las reglas generales del juego (Chile).¹¹

Aunque son imposibles las generalizaciones, cabría aventurar que la mayoría de los países latinoamericanos ha seguido una política de crecimiento económico basada en el desarrollo de sus recursos naturales y la industrialización, que se ha traducido en un proceso de urbanización y en la concentración del ingreso entre personas (reforzada por su concentración espacial y la admisión de un número creciente de inversionistas extranjeros) fuerte endeudamiento externo y centralización de la toma de decisiones. Dado este proceso histórico, se entiende que la toma de posición esté envuelta en el proceso de desarrollo

¹¹ Esto no implica que no haya grupos económicos que den su apoyo abiertamente a estos gobiernos. Sin embargo, en la política económica la iniciativa parece estar con ellos.

mismo y se explica así el notable crecimiento de los sentimientos nacionales y el proceso de polarización ideológica que ha llevado a las guerrillas urbana y rural. Con el énfasis inicial que se dio a la industrialización en los decenios de 1950 y 1960, se cerraron varias opciones para la década siguiente, ya que las consecuencias del proceso actuaron como restricciones en la selección de nuevas opciones para el futuro.

Considerado el problema con el enfoque político, se trataría a mi entender de la adjudicación de recursos públicos, es decir, poder público, recursos humanos y recursos financieros para conseguir ciertos objetivos. Una estrategia que implique reordenar las prioridades de los objetivos (o, más difícil todavía, incluir un nuevo objetivo) representará un problema político en la medida en que su implementación exija una redistribución de recursos y el uso de nuevos instrumentos de política. Esas opciones tendrán más probabilidad en la medida en que más grupos de poder vean ventajas en su ejecución y los proponentes iniciales estén dispuestos a que otros grupos participen en los beneficios del cambio de política.

Un aspecto importante en el proceso de negociación que acompaña la selección de una opción se encuentra en el grado de organización de los grupos y su acceso al poder. En otras palabras, aunque la organización de grupos es importante, no es una condición suficiente para que los grupos tengan influencia. El caso peruano en el período 1968-1975,¹² es atinente en este contexto: aunque existían grupos bien organizados, el gobierno de Velasco no les dejó participar en las decisiones. La participación de ciertos grupos en la toma de decisiones, es decir su acceso al poder, parece ser función de la necesidad de apoyo mutuo y, en cierto grado, de la similitud de las ideologías que les inspiran.

Antes de aplicar estas consideraciones generales a la situación regional de un país, es necesario preguntarse cuándo se puede hablar de una estrategia nacional de desarrollo regional. Así, por ejemplo, ¿existe tal estrategia cuando para cubrir las necesidades nacionales de hidrocarburos se explota un yacimiento petrolífero en una zona y se construyen casas para los trabajadores y caminos de acceso? ¿existe cuando para establecer claramente dónde empieza el territorio nacional se construye una serie de escuelitas y dispensarios todos provistos de la bandera nacional en puntos cercanos a la frontera aunque estén muy lejos de la capital y en plena periferia nacional? En otras palabras, ¿podemos decir que la dimensión regional es independiente de los objetivos nacionales? O, yendo más al grano: ¿podemos decir que sólo el objetivo de redistribución interregional del ingreso es un objetivo que merece ser perseguido, o hay otros más, tal vez menos prioritarios, pero también decentes?

La respuesta a estas preguntas, especialmente la última, parece estar en la opinión que uno tenga respecto al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Para unos basta el papel de árbitro en el sentido del *laissez faire*: el Estado mantiene el orden público y aplica la ley, hecha por pocos. Otros quieren que además el Estado se encargue de guiar e incluso maximizar el crecimiento económico, mientras un tercer grupo desea que el Estado sea responsable de la administración de la justicia social, basada en legislación hecha por toda la

¹²J. Hilhorst, *La planificación regional en el Perú en el período 1968-1977*, Institute of Social Studies, La Haya, (mimeo), 1979.

población y, si fuese necesario, esté dispuesto a sacrificar la tasa de crecimiento económico para alcanzar este objetivo. Todos, mientras tanto, aceptan la integridad del territorio nacional como objetivo básico que deben defender los militares.

Como un europeo del norte, me es fácil manifestar que me encuentro en el tercer grupo y que para la planificación regional, el objetivo básico es el de alcanzar el equilibrio en los ingresos interregionales, acompañado de una política nacional de redistribución del ingreso entre personas y de la democratización de las relaciones interhumanas. Sin poder comprobarlo en detalle, mantengo que la situación latinoamericana es una en que en la mayoría de los grupos de poder son partidarios de la segunda visión con respecto al Estado. En esta situación, las estrategias nacionales de desarrollo regional están en función del crecimiento económico y la integridad del territorio nacional. Un objetivo como igualar el ingreso per capita en todas las regiones en estas condiciones generales sólo es atinado en la medida en que su realización sea coherente con el crecimiento económico nacional.

Esto no quiere decir que no haya excepciones. Estas a su vez dependen de la existencia de una base territorial de los grupos de poder. Así es como en Argentina se conocieron el Cordobazo y la operación Tucumán, mientras que en el Perú las inversiones en el sur, específicamente en el proyecto Majes-La Joya, que pretende incorporar o mejorar la cantidad enorme de 60 000 ha no se explican por una elevada tasa interna de rentabilidad, sino por el acceso al poder de los grupos regionales que se encuentran concentrados en Arequipa.

Por lo tanto, los famosos resultados de Gilbert y Goodman¹³ a que aluden Boisier¹⁴ y tantos otros, no debieran extrañarnos. Es claro que la convergencia de los ingresos por habitante entre regiones en el Brasil no ha ido acompañada de una redistribución del ingreso hacia los pobres, toda vez que este último objetivo no formó parte de la estrategia del gobierno. La preocupación con la planificación regional de los gobiernos no tuvo entonces su inspiración en el objetivo de la justicia social, o, en otras palabras, en la redistribución interpersonal del ingreso, sino en un intento de estimular el desarrollo económico. Tanto en el Brasil como en la Argentina, Chile, Venezuela y el Perú los organismos de planificación regional estaban todos directamente relacionados con el gobierno central. Haddad,¹⁵ en su evaluación del caso brasileño, llega a conclusiones similares en cuanto a la concentración y sobre la base de mi experiencia en varios países latinoamericanos, yo diría que la función primordial de la dimensión regional ha sido para los gobiernos la de abrir e integrar mercados nacionales para las industrias de los centros urbanos y el efecto ha sido también reforzar las élites regionales. En este sentido concuerdo con el análisis hecho por Stöhr¹⁶, cuando habla de las razones fundamentales que dieron inicio a la planificación regional.

¹³ A. Gilbert y D.E. Goodman, "Regional income disparities and economic development: a critique", en A. Gilbert (ed.), *Development planning and social structure*, John Wiley, Londres, 1976.

¹⁴ S. Boisier, *La planificación del desarrollo regional en América Latina*, ILPES (mimeo), 1979.

¹⁵ P.R. Haddad, "As políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Notas para uma avaliação", en W. Baer, P.P. Geiger y P.R. Haddad, (eds.), *Dimensões do desenvolvimento brasileiro*, Río de Janeiro, 1978.

¹⁶ W. Stöhr, *Regional development: experiences and prospects in Latin America*, Mouton, La Haya, 1975.

En el sentido político, entonces, el problema regional en América Latina lo entiendo como un problema de posibles conflictos entre grupos que apoyan el objetivo de crecimiento económico, sobre la adjudicación de los medios públicos para el desarrollo de mercados para la producción industrial nacional, sea a base del desarrollo de recursos naturales o de la industrialización de los mismos.¹⁷ Por lo tanto, el énfasis en la formulación de las estrategias nacionales de desarrollo regional se centró en la construcción de carreteras de penetración (San Pablo, Río de Janeiro y Belén a Brasilia, la Amazónica, la Marginal de la Selva, la Transchaco), en intentos de crear polos de desarrollo (Ciudad Guayana, Coyania, Brasilia, Concepción en Chile) y de desarrollar cuencas (San Francisco, Esmeraldas, Río de la Plata, Río Negro en Uruguay, Magdalena).

El problema regional como problema técnico real se presentaba de un modo derivado de la opción elegida. Un elemento en esta problemática se refiere a la eficacia de los polos de desarrollo, su concepción, su planificación y su implementación. Aquí se presenta también el problema planteado por Richardson¹⁸ en cuanto al momento en que se puede evaluar la experiencia de los polos o el problema de la escala de espacio económico con que tienen que tener correspondencia los polos planificados para promover el desarrollo de una región.¹⁹ Es en este mismo sentido que el problema de la coordinación entre entidades públicas como entre éstas y el sector privado constituye un problema técnico. Lo mismo vale para el problema de la desconcentración de la administración pública. Son pocos los países en que la descentralización del poder se considera un problema real.

Implícito en lo anterior está que los instrumentos típicos de la política nacional de desarrollo regional, como los regímenes arancelarios diferenciados regionalmente, la construcción de carreteras o de centros urbanos, los subsidios a ciertas actividades económicas en regiones seleccionadas, las corporaciones de desarrollo, la construcción de escuelas, de hospitales y puestos de salud, etc. en centros preferidos, no tienen un efecto intencionado en la redistribución del ingreso entre individuos, si este aspecto básico de las relaciones interhumanas no es un objetivo específico de la estrategia nacional. Si el estilo no es conducente a este objetivo, la fuerza acumulativa del juicio de valor inherente en la ausencia de este objetivo dará prioridad baja a cualquier proyecto o política dirigida a cambiar la distribución del ingreso.

Por desarrollo regional quiero entender el proceso de remover las restricciones económicas, institucionales y físicas para que los grupos regionales realicen su potencial humano, es decir, el proceso mediante el cual los diversos grupos regionales llegan a tener un mayor número de opciones viables a su disposición. No cabe duda ninguna de que es un juicio de valor decir que, cuando ciertos grupos en una región están perjudicados particularmente por uno o más

¹⁷Esta ha sido la tendencia, aunque se conocen casos relacionados con zonas en que operaban guerrilleros o que sufrieron catástrofes naturales, como lo explican tanto Stöhr como Boisier.

¹⁸R.W. Richardson, "Resultados obtenidos en el proceso de planificación en América Latina", *Revista Latinoamericana de Planificación*, vol. X, Nº 38, junio de 1976, pp. 72-95.

¹⁹Véase J. Hilhorst, "Development axes and the diffusion of innovation", *Development and Change*, vol. IV, Nº 1, pp. 1-16, 1973.

de estos tres tipos de restricciones, para que haya desarrollo de la población regional entera, es necesario darle prioridad a la eliminación de las mismas. Si así se entiende el desarrollo regional, las estrategias nacionales de desarrollo regional requieren del objetivo nacional de justicia social. Recién en este momento los instrumentos de la política regional podrán usarse de un modo que tome plenamente en cuenta las relaciones interhumanas.

Llegado a este punto cabe preguntarse si tiene sentido la planificación regional en las circunstancias actuales. Me parece mejor que haya un poco de planificación regional que nada en absoluto. Aunque son muchos los errores que se cometerán dentro del estilo prevaleciente en América Latina y desde el punto de vista de los objetivos recién mencionados, el mismo esfuerzo supone por lo menos cierto desarrollo económico que, dejado completamente en manos de los especialistas sectoriales, tendría efectos aún menos deseables. Además, asumir una posición fuera de la profesión no garantiza una mayor influencia sobre las modalidades de aplicación del estilo adoptado que trabajar desde dentro.

No cabe duda de que los que critican el objetivo de igualar "en seco" el ingreso por habitante entre regiones tienen toda la razón. Esta crítica se basa no sólo en trabajos como el de Gilbert y Goodman²⁰ sino también en artículos como el de Perin y Semple.²¹ Estos últimos critican el método (como lo había hecho Keuhn²² hace casi diez años) sin pronunciarse sobre las proposiciones neoclásicas de Williamson. Ellos encuentran que "las disparidades de ingreso entre grupos de condados en los Estados Unidos en 1953-1972, clasificados en ingresos por habitante alto, medio y bajo, se estabilizan en los primeros años del decenio de 1960 y luego aumentan. Importa señalar que el incremento de la disparidad . . . puede implicar inestabilidad y no una tendencia persistente hacia la desigualdad."

Los primeros critican no sólo la proposición central de Williamson de que las disparidades interregionales de ingreso tienden a desaparecer al subir el ingreso por habitante en un país, sino también al método usado por él para encontrar sustento para su tesis en los datos estadísticos. Apoyándose en la tesis de Myrdal afirman que: "Sin que existan esfuerzos contrarrestantes es probable que subsistan grandes diferencias regionales de ingreso. La convergencia regional de ingreso puede estar asociada con logros muy pequeños (incluso un descenso) en los ingresos de los grupos más pobres de la sociedad y con un empeoramiento en la distribución del ingreso en las regiones más pobres".²³

Sin embargo, no sería justo acusar a la planificación regional del error de no haber pensado en otros objetivos. Un ejemplo famoso es el plan de Celso Furtado para el Nordeste del Brasil. No sólo se preveía la industrialización de los centros urbanos, sino también una reforma agraria importante. En muchos planes los objetivos económicos han ido acompañados de objetivos sociales,

²⁰ *Op. cit.*

²¹ D.E. Perin y R.K. Semple, "Recent trends in regional income inequalities in the United States", *Regional Science Perspectives*, vol. 6, julio de 1977, pp. 65-85.

²² J. A. Keuhn, "Income convergence - a delusion", *The Review of Regional Studies*, vol. II, N° 1, 1971.

²³ A. Gilbert y D.E. Goodman, *op. cit.*

como mejorar el acceso de toda la población regional a la infraestructura social y los proyectos preparados han estado enmarcados por estos objetivos.

La acusación podría ser tal vez de que la planificación regional no estaba bien relacionada con los sectores ejecutores del gobierno, y que por lo tanto los planes sufrieron de falta de realismo mientras que a su ejecución le faltaba la parte social.

Es probable que las estrategias nacionales del desarrollo regional no tengan un contenido social hasta que no haya sido seleccionado un estilo de desarrollo que adopte también el objetivo de la redistribución del ingreso entre personas y de un cambio en las relaciones interhumanas como un problema político real. Una de las condiciones previas para que ese estilo pueda adoptarse es la organización de los grupos pobres, tanto los de las zonas urbanas como rurales. Otro requisito es que estos grupos tengan acceso al poder.

En este aspecto parece haber una diferencia de opinión con Boisier, quien sostiene que “. . . el logro de una mayor equidad social pasa por la ejecución de políticas espaciales o regionales, toda vez que el acceso a las oportunidades por parte de un individuo depende no sólo de su ubicación en la trama social sino también de su ubicación en la trama espacial”.²⁴

La diferencia de opinión se refiere tanto a la forma como al fondo. Lo primero porque Boisier parece entregar el monopolio de la planificación social al planificador regional, lo que seguramente no quiere hacer. Sin embargo, parece repetir esta afirmación cuando afirma que: “el desarrollo regional a escala nacional no puede sino ser considerado como una condición del proceso de modernización social. No puede lograrse el desarrollo, entendido éste, claro está, como un proceso bastante más comprehensivo que el mero crecimiento, a menos que las políticas económicas y sociales contengan un definido componente geográfico”.²⁵

Parece sugerir que el desarrollo social, supóngase en terminos de redistribución del ingreso, no puede realizarse sin que haya políticas regionales. Por la fuerza con que esta tesis se plantea, tengo el mismo problema de forma que antes.

El problema de fondo es más serio. Boisier formula el problema regional como un problema técnico real en el sentido anteriormente expuesto. Presupone entonces la existencia del problema regional como un problema político real, y, además, como un problema social real. Pero, ¿cómo pudiera contribuir la planificación regional a que se adopte un estilo de desarrollo coherente con tal suposición?

Llegado a este punto en el análisis hay que preguntarse si es válido el supuesto implícito usado hasta este momento, es decir que existe una relación vertical entre estilo de desarrollo y la planificación regional. Usando las categorías de “problema real” y “problema potencial” la historia de la planificación regional en América Latina como ha sido descrita por ejemplo por Stöhr²⁶ y últimamente por Boisier²⁷, puede decirse que el origen de la planificación

²⁴S. Boisier, *op. cit.*, pp. 77-78.

²⁵*Ibid.* p. 88.

²⁶W. Stöhr, *op. cit.*

²⁷S. Boisier, *op. cit.*

regional es la consecuencia de la cristalización de un problema potencial. Este problema potencial se presentó como efecto de la creciente intervención del Estado en la vida económica. Mi proposición es que el problema potencial se planteaba como un problema técnico, formulado en términos de incrementar la eficacia de la intervención del Estado, mediante la desagregación espacial de las políticas nacionales y la coordinación intersectorial de su ejecución.

Las soluciones dadas en los distintos países difieren bastante. Pero para la mayoría, la solución tenía un carácter técnico, sin duda para evitar que se creara un problema político potencial. Es decir, la planificación regional quedó en general como un instrumento en las manos del gobierno central. En el Perú de Velasco, por ejemplo, el Estado incluso incorporó en su aparato los comités y juntas de desarrollo departamentales, que se habían desarrollado como resultado de iniciativas locales.

Sin embargo, encontramos también casos en que la solución del problema ha significado la creación de un problema político real, como en Venezuela. El establecimiento de las corporaciones de desarrollo regional en ese país dio lugar a que se formalizaran grupos de interés económico regionales alrededor de éstas, los que a su vez empezaron a influir sobre la adjudicación de recursos públicos. El caso venezolano queda aislado en cierta medida por el largo período de gobiernos constitucionales, lo que facilitó el desarrollo político del país. Sin embargo, se observa un fenómeno similar en el Brasil, donde la decisión de desconcentrar las superintendencias ha tenido un efecto similar. Como lo ha comprobado Walton²⁸ para los casos de cuatro regiones en México y Colombia, la respuesta de las élites regionales a reorganizaciones del Estado del tipo en discusión, es de reagruparse en un intento de hacer útiles a ellos las nuevas instituciones.

Si es válida esta interpretación de la historia de la planificación regional en América Latina, podemos concluir que en varios países el planteamiento de un problema técnico ha resultado en la redefinición de los problemas políticos reales. Sin embargo, no parece factible concluir que el estilo de desarrollo haya sido afectado en sus aspectos básicos. Lo que sí podríamos concluir es que en algunos países la solución al problema técnico real ha supuesto que élites regionales hayan mejorado su acceso al poder. Si queremos interpretar este efecto como un cambio en el estilo de desarrollo, tenemos que señalar que no es un cambio importante en términos de la definición de desarrollo regional.

5. Estilo de desarrollo y estilos de planificación regional

En este trabajo, se entiende por planificación regional el conjunto de actividades emprendidas bajo la responsabilidad directa del gobierno y dirigidas hacia la formulación y ejecución de la estrategia nacional del desarrollo regional adoptada. Estas actividades incluyen por lo tanto, no sólo lo que se hace en nombre de una oficina de planificación regional, donde trabajan los planificadores regiona-

²⁸Véase J. Walton, *Elites and economic development*, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin, 1977.

les, sino también el proceso de negociación entre entidades públicas, el proceso de adopción de una estrategia, la ejecución y la evaluación de los resultados de todas estas actividades. La amplitud de esta definición es consecuencia del esfuerzo de encontrar un concepto que sea coherente con la formulación del problema regional como un problema político real y del proceso de desarrollo regional tal como se han expuesto anteriormente.

Uno de los problemas de la planificación regional es que la especificidad del fenómeno regional sólo permite el desarrollo de paradigmas sin que la literatura pueda darnos teorías específicas y “válidas” para una región dado o para un conjunto de regiones. Por lo tanto, el planificador regional no puede actuar según la teoría normativa, ya que en el mejor de los casos sólo puede formular hipótesis en cuanto a las interdependencias que busca. Lo único que le queda a él y a sus colegas y a los tomadores de decisión es funcionar a base del paradigma general y de una serie de hipótesis que les forman una imagen de la “situación”, es decir de la región o del conjunto de regiones.²⁹

La ausencia de teorías específicas, es decir, la ausencia de hipótesis transformadas en teoría mediante un proceso de verificación científica, le da una incertidumbre adicional a las decisiones que, a cualquier nivel, tienen que tomarse para formular y aplicar la estrategia. Frente a esta situación, el planificador regional puede adoptar varias formas de comportamiento, pero estará restringido en su selección por el “ambiente de decisión”, como lo llamaba Friedmann, por el estilo de desarrollo del gobierno nacional, por la posición que toman las dependencias de la administración pública con que el planificador regional está relacionado, y por el comportamiento de los grupos organizados de la región o del país. Sin embargo, hay una característica que debiera estar presente: la del intento de verificar las hipótesis con otras personas, y con instituciones y organizaciones que están trabajando en tareas o campos similares. Parece imprescindible para la coordinación de las actividades de planificación que haya una base común de comprensión en cuanto a la imagen de la situación y al cómo funcionan los “mecanismos” de cambio en la dirección deseada.

Volviendo ahora a la pregunta en cuanto a *quién* producirá, se plantean unos problemas bastante atinentes para la planificación en general, y para la planificación regional en particular. Digamos que se pretende incrementar la producción de maíz. Para elegir los incentivos necesarios será imprescindible comunicarse con los productores actuales y potenciales. Parece obvio, que, desde el punto de vista de la eficiencia en la planificación, lo más aconsejable sería ponerse en contacto con las organizaciones de productores de maíz. En este momento, el planificador puede preguntarse si están organizados los pequeños productores o no, y si no lo están, si vale la pena estimular su organización o llevar adelante una encuesta entre ellos para recoger la información necesaria. En la mayoría de los casos, y casi independientemente del estilo de desarrollo, el planificador decidirá en contra de ese estímulo y esa encuesta. La falta de tiempo y recursos servirá de disculpa aunque el planificador tenga gran interés en mejorar el nivel de vida de los grupos de bajos ingresos. Por lo tanto, se definirán

²⁹Cf. A. Faludi, *op. cit.* y B. Helmsing, *Estilos de planificación*, publicación del Programa de Investigación y Docencia en Planificación del Desarrollo Regional (IDER), Universidad de Los Andes, Bogotá, 1978.

una serie de incentivos a la producción de maíz diseñados según las especificaciones de los grandes productores. Si los pequeños productores obtienen alguna ventaja con la nueva política, esto será fruto del azar.

Este tipo de ejemplo puede multiplicarse fácilmente. No cabe duda que son ejemplos tanto del estilo de planificación como del estilo de desarrollo. Pero cuando el estilo de desarrollo es uno que tiende a favorecer a los grandes productores en general, será todavía más difícil para el planificador regional efectuar las tareas necesarias para estimular a los pequeños productores.

Sin embargo, parece existir un problema más importante con respecto a quién producirá. Este problema está vinculado con una serie de aspectos inherentes a las relaciones entre la administración pública y los sectores privados y los sectores pobres. Si el Estado quisiera hacer más por los pobres, sería necesario intensificar las relaciones entre los pobres y el Estado. A su vez, hay que reconocer que en general estas relaciones son deficientes. En la mayoría de los casos los pobres tienen que basar sus expectativas respecto a los beneficios de una intensificación de las relaciones con el Estado en su experiencia con la policía, el servicio militar y los impuestos, todas situaciones en las que el Estado se impone, requiere o toma y casi nunca da algo.

Además, y esto parece especialmente válido para las zonas rurales, los pobres identifican a los administradores públicos con los miembros de las élites, ya sea por su comportamiento y contactos sociales o por la naturaleza de sus decisiones. Un aspecto de esta situación es que entre muchos miembros de la administración pública persiste la idea de que el orden dado tiene que mantenerse, o, por lo menos, que no tienen que ser ellos los que inicien cambios en este orden.

Un estilo de planificación que insiste en mantener criterios de buena gestión, en formular objetivos "neutros", y en seleccionar instrumentos de modo que se minimice el tiempo empleado para cumplir estas tareas, parece olvidarse de los efectos que resultan para los pobres. Por su lado, al pertenecer a un aparato al que los grupos pobres no honran con su confianza, el planificador regional en general no puede tener la oportunidad de comunicarse con ellos y mucho menos elaborar políticas que les sean beneficiosas. Si esto es válido sin considerar el estilo de desarrollo, cuanto más válido será tomando en cuenta el estilo de desarrollo predominante en América Latina.

Volvemos de este modo a la pregunta que anteriormente se planteó, y que podemos reformular de la siguiente manera: ¿es la planificación regional un medio importante para alcanzar el desarrollo regional, dado el estilo de desarrollo prevaleciente en los países latinoamericanos? La respuesta puede formularse de la manera siguiente: si el estilo de desarrollo y el ambiente de decisión permiten que los planificadores regionales tomen contacto con los grupos pobres y la planificación regional puede resultar en el uso de los medios necesarios para fomentar la organización de estos grupos, es decir, si el estilo de desarrollo permite el uso de un estilo de planificación incluyente, entonces sí tiene valor como medio para promover el desarrollo regional. De no existir esta posibilidad, es decir, en los casos en que el estilo prevaleciente haya penetrado tanto en el aparato estatal que a los niveles regionales no se les permita iniciativas de cambio en la estructura social y de organizaciones, será marginal el valor de la planificación regional para estimular el desarrollo regional, en el sentido antes definido.

Igual que en el primer caso, no hay que olvidarse del problema de la comunicación con los grupos pobres. Puede ser, sin embargo, que en un comienzo estos contactos no tengan que ser directos. Sabemos que en muchos países hay organizaciones que trabajan de algún modo con los grupos pobres (las organizaciones de voluntarios, la Iglesia y otros grupos religiosos) que por sus relaciones con asociaciones campesinas, grupos de usuarios, y otras agrupaciones y por su trabajo con ellos pueden funcionar como canal de comunicación, a los niveles regional e interregional.

La conclusión tiene que ser que el desarrollo regional es más importante que la planificación regional, aunque se reconoce que ésta es parte del proceso de desarrollo. Sin embargo, existen fuerzas de desarrollo también fuera del ámbito del Estado, sin llegar a decir que las considero de mayor importancia. No cabe duda que las teorías de desarrollo regional así como las técnicas de planificación regional pueden ser útiles para aquellos que quieren promover el proceso de desarrollo regional. Si el Estado no está dispuesto a emprender esta tarea, existen otras fuerzas que pueden contribuir de un modo importante.

6. Conclusiones

Las conclusiones tienen que ser preliminares, salvo con respecto a ciertos conceptos. Cuando se trata de un tema tan amplio, no es posible encontrar los datos ni los análisis en que fundamentar la discusión. Por lo tanto, las conclusiones a que se llega deben emplearse con suma prudencia.

Lo que parece claro, sin embargo, es que el concepto de estilo de desarrollo tiene tantas dimensiones que resulta demasiado amplio para servir de base para una investigación rigurosa. Aunque se trató de utilizar la idea de Pinto de que al hablar de estilos de desarrollo se pueden analizar opciones viables o criticar un estilo determinado, la amplitud del concepto hace que no se pueda efectuar un análisis sin cubrir todas las relaciones entre casi todos los fenómenos afines a un proceso de desarrollo. Cabe preguntarse si esto puede realmente contribuir a la comprensión del proceso.

Lo que también parece una conclusión aceptable es que son muy importantes las dimensiones de un estilo de desarrollo que pueden identificarse respondiendo a las preguntas "¿quién produce?" y "¿dónde se produce?".

Una tercera conclusión de tipo conceptual es que los estilos de desarrollo que consideran que la redistribución del ingreso entre personas es un instrumento de la política de industrialización y no un objetivo, y que las iniciativas para la organización de los pobres son acciones subversivas que conducirán a cambios en las relaciones interhumanas que no son compatibles con el objetivo de la seguridad nacional, no son coherentes con estrategias nacionales de desarrollo regional que buscan alcanzar objetivos como poner al alcance de los pobres los medios de producción y la infraestructura social que les permita participar de un modo democrático en los frutos del crecimiento económico, mediante sus organizaciones e instituciones propias.

Una conclusión más específica pudiera ser que el estilo perseguido en muchos de los países de América Latina ha determinado el tipo de planificación regional que se ha llevado a cabo. La preocupación por la industrialización ha tenido como efecto la planificación de los polos de desarrollo, la construcción de

grandes carreteras y la incorporación de nuevas tierras para producir más para alimentar a la población de los centros urbanos crecientes y para la apertura de nuevos mercados para la industria localizada en los centros urbanos más grandes. Este estilo, adoptado a fines del decenio de 1950, y seguido con más vigor durante los veinte años siguientes ha resultado en una severa restricción del número de opciones para otros estilos. Este fenómeno ha sido reforzado por los cambios tecnológicos en los métodos y técnicas de producción, transporte y comunicación, y se traduce en concentraciones urbanas gigantescas, la centralización del poder económico por sectores, el endeudamiento externo y la creciente influencia de empresas transnacionales.³⁰ En este estilo, la planificación regional funcionó como instrumento para resolver una serie de problemas técnicos reales, como ocurrió con toda la planificación "real", es decir la que usaron los que toman las decisiones y adjudican los recursos públicos.

El proceso histórico de desarrollo en América Latina parece indicar: que la planificación regional no puede perseguir una serie de objetivos sociales hasta que a nivel nacional no se adopten los objetivos de redistribución interpersonal del ingreso y de redistribuir el poder entre los distintos grupos sociales y que la planificación regional ha contribuido en algunos casos a la redistribución espacial del poder en el sentido de que ciertas élites periféricas tienen un mejor acceso a él.

Entre los estilos de desarrollo que se han dado en América Latina se presenta una serie de restricciones para una planificación que quiere lograr que los pobres tengan acceso a los medios de producción y cuenten con sus propias organizaciones. Sin embargo, también existe un estilo de planificación que conduce al mismo resultado, aunque existan políticas que podrían ser utilizadas para dar beneficios a los grupos pobres.

Por razones históricas y relacionadas con la estructura social, existen en la mayoría de los países una serie de impedimentos para una buena comunicación entre los grupos pobres y la administración pública. Debiera pensarse, por lo tanto, en otros canales de comunicación para estimular el logro de objetivos de planificación regional.

La planificación regional en América Latina —como en cualquier otra parte del mundo— no es el instrumento más adecuado para conseguir el desarrollo social. Sin embargo, puede hacer contribuciones importantes a este tipo de desarrollo.

³⁰Cf. M. S. Wionczek, "Latin American growth and trade strategies in the post-war period", *Development and Change*, vol. V, N^o 1, pp. 1-35. Afirma además que "... los costos del modelo de industrialización de la postguerra fueron muy elevados, los resultados fueron un crecimiento económico cuantitativo en vez de desarrollo económico, y la región (América Latina) en su conjunto se encontró en una situación de paro estructural que se caracterizó por capacidad productiva ociosa, desequilibrios sectoriales e intrarregionales, precios muy elevados de las manufacturas, y estancamiento de la demanda, relacionada estrechamente con la escasa capacidad de absorción de mano de obra del sector industrial". (*Ibid.*, p. 13.)

LA PLANIFICACION DEL CAMBIO SOCIAL EN MEXICO Y LA CRISIS DEL MODELO DE DESARROLLO

por Ricardo Carrillo-Arronte

1. El modelo mexicano de desarrollo

En las pautas históricas del desarrollo de los sistemas económicos modernos, pueden observarse con claridad cinco etapas en el proceso del desarrollo económico:

La herencia socioeconómica, que está compuesta por todas aquellas características y estructuras capitalistas o precapitalistas que integran el lastre histórico de un país, y que en un momento determinado, por su rigidez, preponderancia y obsolescencia, llegan a constituir un serio obstáculo para la continuidad del desarrollo de esa sociedad.

La etapa revolucionaria, encargada de remover esos obstáculos. La forma y cronología con que esta operación se lleve a cabo estarán determinadas por la resistencia al cambio y las presiones socio-políticas que se generen en la etapa precedente.

La etapa constructiva, en que la prioridad de la acción económica de una sociedad tiene como objetivo la construcción de un aparato productivo que sea capaz de satisfacer las necesidades de sus habitantes dentro de los cánones de justicia y bienestar. Es decir, esta etapa es la encargada de crear la "oferta económica".

Etapas distributiva. El siguiente paso es el replanteamiento de las prioridades de la política económica gubernamental, cuyo nuevo objetivo será ahora el acrecentamiento de la demanda popular para corresponder a la capacidad ya instalada de oferta de bienes y satisfactores. Es decir, habrá que introducir a la política económica nacional los elementos necesarios de distribución del ingreso, que vendrán a proporcionar el poder de compra a las clases mayoritarias para que con ello, el famoso "pastel del desarrollo" (integrado por todos los bienes y servicios producidos por una sociedad), se distribuya equitativamente entre todos aquellos cuyo trabajo hizo posible la elaboración de dicho producto.

Etapas evolutiva. Una vez que la creación de oferta económica de la etapa "constructiva" ha quedado ya debidamente correspondida con la creación de la demanda efectiva de la etapa "distributiva", se inicia la quinta y última parte, en que los movimientos de la oferta corresponden a los desplazamientos de la demanda dentro de un marco efectivo de justicia social y bienestar colectivo. La sociedad evoluciona dialécticamente a partir de una base equitativa de distribución del ingreso y el producto nacional (establecida por las dos etapas anteriores), avanzando en una espiral de desarrollo en donde todo esfuerzo personal se ve debidamente recompensado y los objetivos sociales de justicia y bienestar se satisfacen en forma creciente y acumulativa.

Ninguna de las etapas anteriores se presenta en forma pura o absoluta en el tiempo o en el espacio, sino que siempre existirán valores duales y características ambiguas entre las cuales habrá que identificar las tendencias dominantes.

Con relación a las descripciones anteriores podemos racionalizar la "lógica económica" del desarrollo de México identificando el periodo anterior a la Revolución con el de la herencia socioeconómica y, por supuesto, el periodo 1910-1917 con el de la etapa revolucionaria que ya antes explicamos.

Con la llegada de los españoles a México en 1519, se inició un largo proceso de transformación socioeconómica, que acentuó en ciertos aspectos e inició en otros, el carácter dualista que hoy tipifica cada una de las facetas de la vida del México moderno. En esta forma, el vigor de las actividades coloniales de exportación vino a contrastar con la economía del maíz de los indígenas y su rudimentaria minería. Otro de los aspectos de este proceso de polarización socioeconómica fue la reorganización de la explotación y tenencia de la tierra, que cambió el sistema comunal de los indígenas por las unidades feudales de la época, en las cuales la masa de indios acasillados y sin tierra coexistía con una pequeña élite de terratenientes aristocráticos orientados hacia el exterior (3% de la población total) que controlaban el gobierno, la iglesia y el ejército.

Pensando en términos de Myrdal, podemos decir que los elementos del párrafo anterior, propiciaron el inicio del "proceso acumulativo de causación circular" que hasta la fecha viene padeciendo el país.

El impacto económico de la independencia de México en 1810, y los insumos requeridos por la etapa de intenso desarrollo de los Estados Unidos, cambió el epicentro exterior de la economía mexicana, desplazándolo de España hacia nuestros vecinos del Norte donde se encuentra localizado hasta la fecha. La consecuencia inmediata de este cambio fue la reorientación de nuestro sistema de transporte (naciendo con ello nuestros ferrocarriles), y el surgimiento de una serie de poblaciones a lo largo de los nuevos "corredores de transporte", que se orientaban fundamentalmente hacia la frontera norteamericana.

El conspicuo y ostentoso nivel de vida de la clase alta porfiriana (830 familias que poseían el 100% de la industria y el 97% de la tierra productiva), por un lado, y por el otro la "falta de libertad, tierra, pan y justicia", empujaron al campesino mexicano hacia la revolución de 1910-1917, cuyo resultado inmediato fue el cambio de personas y la extracción de la clase gobernante, así como la "filosofía social" del gobierno y su estructura y basamento de poder.

Una vez concluido el movimiento armado de 1910 y sus principios y objetivos incorporados a la Constitución de 1917, los gobiernos revolucionarios se dieron a la tarea fundamental de cambiar la orientación "hacia afuera" de la economía nacional, por una actitud de desarrollo "hacia adentro" que resultase más conveniente para el incremento de los mercados internos y el bienestar de todos los mexicanos. Estos objetivos del bienestar y justicia social sólo podrían ser alcanzados dentro de una estrategia de desarrollo a largo plazo que empezara por crear o establecer desde las condiciones mismas de este propio desarrollo.

En el lapso de 1917 a 1940, los gobiernos revolucionarios tuvieron como principal objetivo la creación y consolidación de los requisitos previos de nuestro desarrollo entre los cuales habría que destacar los siguientes: 1) la consolidación institucional de los regímenes de gobierno; 2) el establecimiento de una infraestructura socioeconómica mínima y 3) la creación de un marco institucional del

desarrollo que fue consolidándose conforme los problemas se fueron presentando y las soluciones requiriéndose.

2. La crisis del modelo mexicano

En 1940, al término del gobierno del Presidente Cárdenas, las condiciones políticas, económicas y sociales del país estaban maduras para pasar de la "etapa constructiva" a la "etapa distributiva", pero las presiones internas de los mismos grupos beneficiados por el desarrollo nacional en su etapa constructiva, más un factor exógeno internacional imprevisible, evitaron el pase de la economía mexicana a su etapa de distribución masiva, desfogando en el mercado internacional la capacidad de producción nacional excedente, que debía haber sido consumida por el mercado interno de las grandes mayorías.

El fenómeno exógeno fue el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, cuyo impacto despertó al empresario mexicano, quien de repente se encontró ante la posibilidad y la necesidad de ampliar considerablemente su producción mediante la absorción y expansión de: a) mercados internacionales antes surtidos por los países en guerra y ahora abandonados por las necesidades de la misma; b) el mercado nacional, insatisfecho ante la imposibilidad de importar los productos que acostumbraba y c) las nuevas y crecientes demandas de materiales estratégicos y productos variados por parte de los países beligerantes de occidente.

El aprovechamiento, por parte de los empresarios mexicanos, de la coyuntura económica ocasionada por la guerra, fue posible gracias a que además de contar con la infraestructura y la capacidad productiva básica necesaria en el país existían en ese entonces una gran cantidad de empresas industriales y extractivas que no estaban utilizando la totalidad de su capacidad productiva instalada, lo que les permitió el incremento casi inmediato de los montos de producción, sin la correspondiente expansión de la planta, que en condiciones normales hubiese requerido la importación de materiales y equipo que en tiempos de guerra no era posible conseguir en el mercado internacional.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, México no sólo perdió la demanda internacional de sus productos de exportación, al volver las grandes potencias a surtir sus mercados internacionales abandonados y dejar de importar materiales de guerra, sino que también perdió gran parte de sus divisas acumuladas al abrirse el mercado mexicano a los productos extranjeros, ocasionándose incluso una devaluación de la moneda para tratar de impedir tal salida de divisas. El aparato productivo nacional quedó nuevamente excedido de capacidad al perder sus mercados coyunturales de 1940-1945, volviéndose a presentar la coyuntura socioeconómica de transitar hacia la etapa distributiva de creación de un mercado interno que incrementara la demanda, la producción y el empleo nacional.

A pesar de lo propicio de estas condiciones, los intereses económicos de los mismos grupos beneficiados por la etapa constructiva del modelo mexicano presionaron para que en lugar de crear nueva demanda con procesos masivos de distribución del ingreso, se sustituyera solamente la demanda ya existente de importaciones, que no implicaba ningún cambio importante en la distribución del ingreso nacional, y sí en cambio, significaba la ocupación de la capacidad

excedente del aparato productivo ya instalado, que había perdido los mercados internacionales, sólo a cambio del cierre de la frontera a los productos de importación que se trataba de sustituir.

Se puso en marcha con ello a partir de 1946 un programa masivo de sustitución de importaciones que vino a ser la columna vertical del proceso mexicano de industrialización; significó al gobierno federal la implantación de importantes programas de apoyo a la creación de empleos que directa o indirectamente estuvieron relacionados con este proceso de sustitución de importaciones, lo que a la postre se convirtió en la "puerta falsa" del desarrollo mexicano, ya que creó una falsa imagen de productividad industrial y bonanza económica que no estaba sustentada en un mercado interno fuerte y dinámico, sino en la escasa "mecha" de una lista acabable de productos por sustituir. Una vez establecidos los prerequisites mínimos del desarrollo económico, el Estado Mexicano intensificó sus esfuerzos en la promoción, acondicionamiento y protección de la actividad económica privada, a la cual hizo objeto de una amplísima gama de facilidades y concesiones, que van desde el casi irrestricto cierre de las fronteras a los productos competitivos del exterior, hasta la minimización de los impuestos por pagar, y el nulo control sobre el contenido de las partidas de deducibles del costo empresarial. A las anteriores concesiones, hay que agregar por supuesto las cuantiosas inversiones del sector público cuyo objetivo fundamental ha sido el de facilitar la actividad económica privada y la capacidad productiva del país.

Las políticas de desarrollo adoptadas por el sector público en los años de 1945-1970 y que beneficiaron fundamentalmente el lado de la oferta económica, tuvieron su resultado y obedecieron a su vez a las condiciones históricas que el desarrollo de México presentaba en aquella época. Era conveniente y necesario, gracias precisamente al efecto de tales políticas, que la orientación de los programas gubernamentales y privados adoptaran un nuevo cauce que beneficiara primordialmente el desarrollo de la demanda real interna, restableciendo, por una parte, las posibilidades de expansión de la actividad económica privada al incrementar su asfixiado volumen de operaciones, y revitalizando, por la otra, el prestigio de los gobiernos revolucionarios federales y estatales, al proporcionar mayor consistencia y realización a las plataformas políticas en que tradicionalmente se han apoyado.

Esta contrastante situación en el incremento de la oferta económica y el deficiente crecimiento de la demanda, ocasionaba en 1970 la paradójica situación de que el 60% de las instalaciones industriales estaban inactivas por falta de demanda y el 60% del ahorro social estaba en inversiones especulativas y en cuentas de bancos nacionales y en el extranjero por falta de oportunidades de invertir; el 60% de la fuerza de trabajo estaba desempleada o subempleada por falta de actividad productiva; y cuantiosos recursos naturales inexplorados, mientras que más del 60% de la población nacional carecía de los bienes y servicios básicos que podrían producir la industria y los capitales ociosos, si la demanda nacional tuviera la capacidad económica para retirarlos del mercado. Es claro que el problema no era de oferta o producción, sino de demanda real de la mayoría de la población que sólo pedía empleo y oportunidad de incorporarse activamente a la vida económica nacional. Esto en esencia, constituye el producto de la polarización personal y regional del ingreso y el desarrollo, ocasionado

por las características mismas de la "etapa constructiva" ya descrita, durante la cual se promovió la irrestricta actividad económica empresarial con sus consiguientes resultados de concentración del ingreso, acumulación de capital y establecimiento de empresas productivas subutilizadas y sobrecapitalizadas. Esta dicotomía de la acción económica gubernamental no es un fenómeno nuevo en la ciencia económica, ni tampoco carece de antecedentes en los programas de gobierno de otros países en desarrollo o ahora industrializados, los cuales en su tiempo se enfrentaron a su vez al eterno dilema que plantea la escasez de recursos humanos y financieros al contrastar el potencial real de dichos recursos con los casi infinitos requerimientos del desarrollo a largo plazo y sus ambiciosos objetivos.

A fines del decenio de 1960, la falta de trámite a la "etapa distributiva" del modelo hizo que éste entrara en crisis generalizada al no poder resolver adecuadamente las necesidades y objetivos sociales anunciados, ya que el funcionamiento de la economía mexicana no distribuía ingreso, ni creaba empleo en la cantidad que requería la creciente población del país. Esta situación, más el agotamiento y deterioro de otros mecanismos del modelo (como el empleo y la productividad del campo), empezaron a ocasionar creciente inestabilidad social, desembocando en un lamentable y conocido suceso de sangre en octubre de 1968.

Lo anterior repercutió fuertemente en la campaña presidencial de 1969-1970, donde se planteó la necesidad de que el modelo mexicano de desarrollo pasara de la etapa constructiva (también llamada de "desarrollo estabilizador") a la etapa distributiva, bautizada políticamente como de "desarrollo compartido".

Durante el período presidencial de 1970-1976, se trató de llevar a la práctica dicha estrategia de "desarrollo compartido" a través de mecanismos masivos de distribución del ingreso y fortalecimiento del mercado interno, desembocándose en una crisis coyuntural y devaluación de la moneda de 1976, ocasionada por la falta de planificación y control de la economía, el raquitismo y dependencia externa del financiamiento de la inversión y la ausencia de las reformas estructurales que se requerían para conducir al país por dicho tránsito. Se planteó nuevamente en la campaña presidencial de 1975-1976 la necesidad de hacer evolucionar el modelo mexicano de desarrollo, mediante el paso a su etapa distributiva de fortalecimiento de su mercado interno, como único camino hacia el fortalecimiento de la actividad productiva, ya que la relativa ineficiencia internacional de nuestra industria hacía imposible el crecimiento masivo de las exportaciones de manufacturas, mientras que por otra parte, veinte años de sustitución masiva de importaciones de bienes de consumo y capital agotaron este recurso como pilar básico del proceso de industrialización nacional, quedando sólo los de alta complejidad tecnológica y los suntuarios cuya gradual sustitución no es suficiente para impulsar nuevamente el ritmo de la economía, empleo e inversión nacionales.

3. La estrategia del desarrollo regional de México

Los hechos históricos señalados tienen su dimensión espacial, que en realidad se reduce a localizar físicamente dentro del territorio nacional, el lugar geográfico

donde se llevaron a cabo los acontecimientos aquí narrados. El llamado “desequilibrio regional” de la economía mexicana no es otra cosa que la excesiva concentración de las actividades ricas y dinámicas en unos cuantos lugares o ciudades afortunadas, mientras que el resto del país con la mayoría del territorio y la población es abandonado a un crecimiento raquítico y tributario. La concentración personal del ingreso y el desequilibrio regional de nuestra economía no son más que las dos caras de la misma moneda, en cuanto la primera se refiere exclusivamente a la persona o a la empresa beneficiada por las políticas de las diversas etapas “constructivas”, mientras que lo segundo se refiere a la ubicación geográfica del lugar de residencia de la misma empresa o persona. El citado desequilibrio es el producto y la consecuencia lógica de la actividad económica de todas las oportunidades de la etapa “constructiva” del desarrollo del país. Así el desequilibrio regional del desarrollo de México no significa sólo el problema del adelanto o el atraso de una región, una ciudad, una empresa o un individuo, sino que es la esencia y el resultado de la aplicación irrestricta de los principios privados de rentabilidad y la falta de planificación y control del desarrollo del país en su conjunto. Consecuentemente, sólo analizando los interdependientes problemas del país, como partes orgánicas integrantes de un todo, podrán sus soluciones ser viables en lo político y económicamente recomendables.

a) *La macrocefalia mexicana*

Los efectos de la concentración y el desequilibrio regional pueden analizarse desde dos puntos de vista, siendo el primero de ellos el de la parte receptora de la concentración socioeconómica (en este caso la Ciudad de México), mientras que el segundo de dichos enfoques analiza la parte erosionada o empobrecida.

Desde el punto de vista del funcionamiento mismo de la Ciudad de México, el fenómeno de la concentración tiene tres aspectos. El primero deriva del punto de vista del empresario, el cual, como recolector de los frutos de la concentración (mano de obra barata y abundante; economías externas y de gran escala; servicios urbanos, precios y transporte de materias primas subvencionados; costos mínimos de transporte al mercado, etc.) se ha opuesto sistemáticamente a todo esfuerzo o política descentralizadora, a pesar de que la presencia misma y los residuos de esta actividad son una de las causas más importantes de las “desventajas” de la concentración. Esta situación se explica porque las empresas se benefician extraordinariamente de todas las ventajas de la concentración, sin participar en la misma proporción en las “desventajas” directas por ellas mismas ocasionadas y cuyo “precio social” es pagado por los habitantes de la gran ciudad y por el país en su conjunto, vía el Departamento del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México e incluso el Gobierno Federal mismo.

El punto de vista de estos dos nuevos participantes de las consecuencias de la macrocefalia, constituyen las dos restantes opiniones a las ventajas y desventajas de dicho fenómeno. La primera de ellas es el punto de vista de los habitantes comunes y corrientes de la Ciudad de México, que en su inmensa mayoría no se benefician en forma directa de las utilidades de la actividad fabril y que, sin embargo, tienen que sufrir la transformación del antes hermoso y fértil

Valle de Anáhuac. El tercer punto de vista respecto a las características internas del fenómeno de la concentración urbana, es el del costo público o gubernamental que para el país tiene directamente la conservación y expansión de la gran ciudad de México. Los costos y erogaciones necesarias para proporcionar los anteriores servicios son ya de por sí muy cuantiosos, máxime cuando, como en el caso de la Ciudad de México, se opera con rendimiento decreciente y deseconomías de escala, lo cual hace que cada servicio adicional que se proporcione resulte unitariamente más caro en proporción creciente, que los costos anteriores de los mismos servicios.

b) *El resto del país*

Desde el punto de vista externo de la macrocefalia mexicana, o sea, el de sus relaciones socioeconómicas con el resto de los habitantes del país, se observa con claridad que la gravedad de las consecuencias del centralismo no sólo radica en que el país, por intermedio de sus gobiernos, corre con los gastos de congestión y las deseconomías de escala de la gran ciudad de México, sino en el hecho mismo de que los recursos en esta forma absorbidos por la macrocefalia podrían tener una productividad social mucho mayor para el país en su conjunto, si se invirtieran en la solución de otros múltiples problemas nacionales cuya prioridad social y productividad económica es mucho más alta que la lograda en la simple "engorda" del cancel del centralismo que ya corroe a la economía y el bienestar de la totalidad del país.

Otro de los resultados de esta tremenda concentración de oferta y demanda es que la disyuntiva tradicional planteada, entre localizar las industrias cerca de los centros productores de materias primas o cerca de los centros consumidores del producto terminado, ha perdido mucha de su importancia, ya que la Ciudad de México proporciona ambos (oferta y demanda, materias primas y productos terminados), para la mayor parte de las industrias, reduciendo prácticamente a cero las posibilidades de localización de empresas industriales fuera de ella.

c) *Las "colonias" de la metrópoli mexicana*

Igual que las antiguas "metrópolis imperiales", sólo que ahora con un "colonialismo intranacional", la Ciudad de México ha establecido con el paso de los años una completa red de relaciones tributarias y de dependencia con el resto del territorio y la población mexicana que muy bien podría ser tipificada por las mismas características de las relaciones internacionales entre los países desarrollados y los poco industrializados. Se dan así las características de la división centro-periferia del trabajo entre productores de materias primas (la provincia) y los productores de bienes manufacturados (la metrópoli); la relación de intercambio negativa para el campo y la provincia y positiva para las industrias de la Gran Ciudad, características y relaciones de dependencia que por supuesto van interrelacionadas por parte de la provincia con una deficiente infraestructura, con la preponderancia de actividades agropecuarias de subsistencia, con deficientes disponibilidades de servicios urbanos públicos y privados, etc. Todas ellas son condiciones que con el paso de los años han erosionado el espíritu de superación de los habitantes de las regiones atrasadas.

La magnitud e impacto de nuestro desequilibrio trasciende el simple indicador estadístico para convertirse en la resultante de todo un proceso de polarización económica y en el factor clave de solución de esta compleja problemática político-económica. A pesar de lo anterior, y sólo a guisa de ejemplo vale la pena mencionar algunos datos sobre este fenómeno que nos ilustren algunas de sus magnitudes y características principales: si dividimos el ingreso medio por habitante de la región más rica de un país entre el de la región más pobre obtendremos un indicador del desequilibrio regional de dicho país que en el caso de los países desarrollados fluctúa de 1 a 2 (Gran Bretaña 1.2; Holanda 1.5; Francia 1.8; etc.); en los países en desarrollo se sitúa alrededor de 3 (Ecuador 2.4; Brasil 2.9; Yugoslavia 3.2; etc.) mientras que en México rebasa con mucho dichas cifras ya que la región más rica tiene un ingreso medio per cápita más de 6 veces superior al de la región más pobre del país.

Esta situación de desequilibrio regional se toma más grave si consideramos que en lugar de tender a corregirse su dinámica nos muestra que la Región Metropolitana de la Ciudad de México es la única en todo el país cuyo ingreso medio por habitante no sólo es superior al promedio en nivel absoluto, sino también en tasa de crecimiento lo cual indica que día a día la "metrópoli" de este "colonialismo interno" empobrece y se separa más de sus "colonias". De 1970 a 1975, a pesar de todos los esfuerzos desplegados por el Gobierno mexicano cuya meta prioritaria era la descentralización industrial y desarrollo regional, el 73% de todos los nuevos establecimientos industriales instalados en el país, se localizaron en la Ciudad de México agravando el índice nacional de concentración industrial que de 36% en 1970, pasó a 43% en 1975. Esta situación ha creado una falsa imagen de crecimiento, empleo y bienestar de la Gran Ciudad que por una parte recibe diariamente a 1 000 "indocumentados" que concurren a ella a buscar trabajo aumentando al doble el crecimiento demográfico natural de la ciudad, y por la otra, ha encerrado a las autoridades de la ciudad en un círculo vicioso de grandes inversiones para dar servicios públicos a la población que "ya está en la ciudad", lo cual atrae a nueva población que demandará a su vez nuevas y mayores inversiones que con sus empleos y servicios atraerán a más inmigrantes y así sucesivamente.

El problema es ya insostenible puesto que además de que mientras los costos de los nuevos servicios son crecientes y la productividad de la nueva población es decreciente causando con ello que la relación costo productividad del habitante de la Ciudad de México sea de sólo una tercera parte que la del habitante de la región más pobre del país, el país en su conjunto no puede ya sostener la desfavorable relación que empieza a estrangular ya toda su economía al reducirse la producción en los campos por abandono, mientras que los costos y subsidios de la ciudad se elevan vertical e inútilmente por saturación.

4. La crisis actual de la planificación y la planeación integral participativa

La planeación como principio racionalizador de toda actividad humana es un instrumento neutro y apolítico cuyos resultados obedecen al propósito al cual se aplica y estará en función de los instrumentos y recursos disponibles. Lo mismo

se planifica la mercadotecnia de las grandes empresas transnacionales o la llegada del hombre a la luna, que la campaña presidencial de un político o la distribución del gasto doméstico de una modesta familia de salario mínimo. El principio racionalizador es el mismo cambiando sólo la complejidad de los instrumentos involucrados según sea la dificultad del problema a resolver.

La planificación socioeconómica como instrumento auxiliar del desarrollo, también ha tenido sus crisis y bonanzas según corresponda a los respectivos movimientos de las sociedades a las cuales sirva. Lo importante es no darle una connotación ideológica a la planificación, o hacerla chivo expiatorio de culpas que no le corresponden, para que pueda seguir evolucionando a la par de las necesidades de la sociedad y mantener vigente su utilidad, especialmente en momentos de crisis o tormenta, en que son más necesarios los instrumentos de navegación.

En el momento presente, la llamada crisis de la planificación en los países en desarrollo, se debe fundamentalmente a la falta de decisión política para tomar las medidas adecuadas y a un proceso de obsolescencia del instrumental utilizado, cuya evolución no ha guardado paralelo con la complejidad del fenómeno socioeconómico al cual pretende servir.

Sin afán de efectuar un análisis exhaustivo mencionaremos a continuación algunos aspectos en los cuales debemos poner especial atención para actualizar el instrumental de planificación en América Latina:

a) Los modelos macroeconómicos simplificados son de gran utilidad como parte de un sistema de planificación, pero no pueden considerarse por sí solos como instrumento suficiente;

b) La laguna entre los grandes lineamientos desprendidos de los modelos macroeconómicos y las decisiones concretas de inversión (pública y privada) microeconómica debe salvarse con etapas intermedias de planificación sectorial, regional y sectorregional;

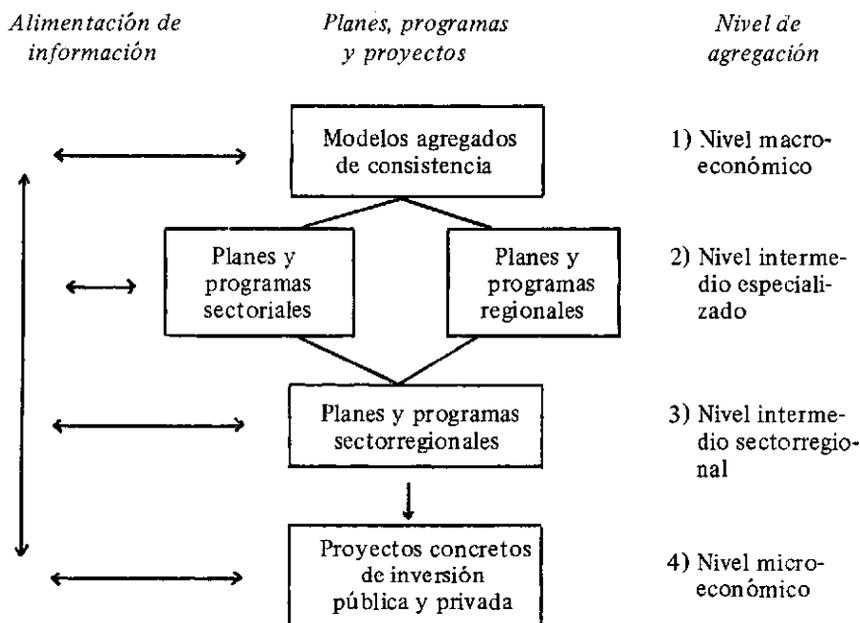
c) El enfoque tradicional de la planificación sectorial (análisis de insumo-producto, planes y programas por ramas de actividad) fuera del marco de referencia de las metas sociales y de la conjunción de criterios regionales, tiende a convertirse en un enfoque tecnocrático deshumanizado de la planificación que, al plantear sus necesidades de materias primas y productos en términos de demandas reales y estructuras tecnológicas establecidas puede acentuar los desequilibrios sociales y resultar contraproducente a los objetivos de bienestar general de toda sociedad.

d) La planeación regional se convierte entonces en la clave del éxito, al poder romper a través de ella la crisis actual o estancamiento de la planificación ante el dilema del desarrollo social en los países latinoamericanos. Los planes regionales no requieren cambios ideológicos estructurales y sí incorporan eficientemente los objetivos de bienestar social (empleo, distribución del ingreso, orientación poblacional, educación, nutrición) al esquema tecnocrático tradicional de la planificación, logrando conjuntar las necesidades económicas y sociales de ampliar el mercado interno y el bienestar general, con las restricciones ideológicas que la geopolítica nos impone en América Latina.

e) Consecuente con lo anterior la planeación integral participativa debe vislumbrarse como un "sistema integral de planificación democrática", que combinando las ventajas de los antiguos sistemas económicos capitalistas (induc-

tivo) y socialista (deductivo), haga funcionar el modelo ecléctico de “economía mixta”, cuyo sistema de planificación integral agrupa a sus componentes en los siguientes cuatro niveles:

DIAGRAMA DE LA PLANIFICACION DEMOCRATICA INTEGRAL



Cada uno tendrá sus correspondientes campos específicos de corto, mediano y largo plazo. La esquematización del flujo anterior de la planificación democrática integral no sólo se encuentra a nivel de propuesta general, sino que todas sus implicaciones metodológicas han sido ya desarrolladas y publicadas¹ a base de los avances que al respecto ha hecho la corriente neerlandesa en el pensamiento económico moderno. (Véase la sección siguiente en que se delineará la experiencia concreta que tuvo México en la aplicación de este modelo de planificación regional integral, entre 1972 y 1976.)

f) La experiencia nos muestra que cuando el planificador sobreestima su papel de asesor de los políticos y gobernantes en el proceso de toma de decisiones y quiere imponer decisiones, o participar como político en la toma de decisiones, las alternativas de solución planteadas se restringen sensiblemente, llegando a veces a una “planificación impositiva”, en lugar de “planificación propositiva”, en juegos extremos de “todo o nada”, perdiéndose entonces la posibilidad de enriquecer la correcta evaluación de las ventajas y costos (sociales, políticos y económicos) de un amplio abanico de soluciones posibles. Cuando

¹ Véase R. Carrillo-Arronte, *Ensayo analítico-metodológico de planificación interregional en México*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1973.

esto sucede, la planificación pierde a un valioso técnico y la política gana a un mal *dilettante*, agravándose el recelo natural que todo político siente por los planificadores como posibles acotadores de su campo de decisión.

5. PLAT: una experiencia de planificación integral participativa en México

Uno de los instrumentos de política económica más importantes utilizados por el Gobierno Federal para aprovechar los recursos hidrológicos y en general el potencial geoeconómico de algunas zonas del país, ha sido la creación (a partir de 1946) de proyectos de desarrollo basados en las cuencas hidrológicas. Estos representaron una forma de planear y coordinar el gasto público de ciertas inversiones destinadas a obtener un uso más eficiente del agua. De la aplicación de estas políticas para el impulso de ciertas regiones se creó en noviembre de 1950, la Comisión Lerma-Chapala-Santiago, la cual hasta 1970 realizó sus funciones promotoras en la cuenca hidrológica más grande de la república mexicana.

Las actividades de la Comisión estuvieron encaminadas a estudios de los regímenes hidráulicos, usos del agua, clasificación de suelos, posibilidades exhaustivas de riego, abastecimiento de agua potable y generación de energía eléctrica; además, en menor escala, la investigación de ciertos aspectos económicos del territorio de la cuenca.

El lento desarrollo en la cuenca; la reducida e irracional utilización de los recursos existentes; la inexistente cooperación y coordinación entre los diversos organismos oficiales, que realizaban y repetían tareas sin ningún plan (lo que representa un desperdicio lamentable de recursos), y el limitado radio de actividad que tenía la Comisión Lerma-Chapala-Santiago fueron los principales factores indicativos de que las acciones realizadas eran insuficientes para lograr el desarrollo integral de la cuenca.

Fue necesario darse cuenta de que el desarrollo de una región implica mucho más que administrar los recursos hidrológicos de una cuenca y mejorar la producción agropecuaria; se hizo relevante que es imprescindible estudiar también otras variables sociales, económicas y políticas que están encadenadas a ambos factores, para, de este modo, contar con los suficientes elementos de juicio, y dictaminar sobre líneas de acción y políticas de todos tipos tendientes a propiciar un desarrollo armónico.

Funcionarios de la propia Comisión Lerma-Chapala-Santiago evaluaron estos aspectos y tuvieron la idea de preparar un plan de desarrollo integral de la cuenca, que tocara y promoviera simultánea y ordenadamente todos los aspectos, ya que tocar tan solo unos cuantos era inducir a la desarticulación y el desequilibrio.

La idea de un proyecto de tal magnitud sembró la inquietud entre los directores y técnicos de la Comisión. En junio de 1962 se llevaron a cabo en las oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, una serie de conversaciones para ultimar los trámites de un crédito destinado a la construcción de obras de riego en la Cuenca Lerma-Santiago; se aprovechó la ocasión para presentar las consideraciones generales sobre la idea concebida. Posteriormente el Banco junto con la Comisión Lerma-Chapala-Santiago inició ante el Gobierno mexicano gestiones para que el crédito por obras de riego se ampliara en monto

y en objetivos, aplicándolo concretamente a todas las operaciones conducentes al desarrollo regional.

Resultado de estos trabajos previos, de las metas perseguidas y de las ideas concertadas fue la puesta en marcha de un Plan de Desarrollo Integral. Fue un consenso entre el BID y el Gobierno Federal sobre una operación bipartita de inversión de cuyo monto (150 millones de dólares) las partes se comprometieron a aportar el 50% cada una, con el fin de realizar un plan de inversiones para el desarrollo de la Cuenca Lerma-Santiago en el término de cinco años.

El monto de las inversiones se aplicaría en los siguientes rubros:

<i>Tipo de Inversión</i>	<i>Millones de dólares</i>
Nuevas obras de riego	40
Rehabilitación de las existentes	20
Caminos vecinales	10
Crédito a los agricultores	55
Industrias de transformación	20
“Asistencia técnica”	5
Total	150

El 19 de septiembre de 1963, se celebró entre Nacional Financiera S.A. (en representación del Gobierno Federal) y el Banco Interamericano de Desarrollo, un contrato con duración de tres años (por un importe de 5 millones) para la partida de “Asistencia Técnica” del Plan General. El Gobierno Federal aportaría el 24% y el BID el 76%. Esto dio origen a un Organismo de Planificación Integral con el nombre de Plan Lerma Asistencia Técnica (PLAT) del que el autor de este documento fue director, en la que se empezaron a desarrollar las actividades de investigación, planeación, programación y proyectos.

PLAT no se constituyó como una autoridad para invertir en ciertas líneas predeterminadas mediante la planificación para el desarrollo, sino como auxilio (asistencia técnica) a las dependencias federales y organismos privados en sus propias tareas que conduzcan al deseado desarrollo, poniendo a disposición de estas entidades todos los estudios y elementos técnicos que posee y que les son necesarios a las mismas. Es decir, se trata de un “organismo” propositivo cuya principal función es la de ser promotor del desarrollo.

a) 1963-1966: primera etapa a nivel de cuenca

El período comprendido entre septiembre de 1963 (fecha de iniciación del Plan) y fines del año 1966 —terminación del primer contrato de fideicomiso— fue la primera etapa en la vida de PLAT y durante ella se dieron una serie de características muy particulares que la diferencian e identifican.

En esta primera etapa el organismo orienta sus actividades y recursos al estudio del medio físico; a promover el desarrollo agropecuario mediante la elaboración de proyectos de este tipo y la investigación y experimentación para la mejora de pastizales, de semillas, la engorda de ganado, etc., a la recopilación intensiva de información, a la creación o adaptación de metodologías; y a la elaboración del primer plan integral de desarrollo para la cuenca.

Una restricción de los estudios con criterio hidrológico (cuenca) para el desarrollo integral, fue la delimitación del área de estudio (132 342 km²) ya que

estaba integrada casi totalmente por fracciones de Estados —exceptuando Aguascalientes. Es decir, que solamente partes de las entidades de Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas se encuentran dentro de la cuenca y con frecuencia las partes de los estados que se dejaban fuera compartían problemas con las partes que se incluían. Este problema queda claramente expuesto en la siguiente cita: “El valle de México no está en la cuenca, pero domina la economía de toda la Mesa Central. Como una unidad para el desarrollo regional la cuenca parece ser a la vez muy grande y muy pequeña. Es muy grande porque es muy variada y por tanto carece de un problema local común. Es demasiado pequeña porque los problemas que tiene los comparte por igual con las zonas que lo rodean. Es muy grande porque presenta todas las dificultades relativas a planteamientos de una gran región, pero es muy pequeña para resolver los problemas manifiestos en la Mesa Central”.

El carácter de la región no era una entidad ni una jurisdicción, por tanto carecía de vertebración política y administrativa. Esta condición era la principal limitante de la promoción del desarrollo a escala de cuenca.

La intervención del Banco Interamericano de Desarrollo —como se mencionó— fue decisiva en la creación del PLAT; puesto que además de apoyar inicialmente y promover después ante el Gobierno mexicano el plan, fue su cofinanciador. Por otra parte, PLAT sirvió de aval técnico de los proyectos (él los elaboraba parcial o totalmente) que las Secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura y Ganadería presentaban a dicha institución financiera para la solicitud de crédito.

Otro organismo internacional que intervino en el plan aunque en menor escala —fue la Organización de las Naciones Unidas. El Gobierno mexicano transfirió a PLAT al experto en planeación que tenía asignado por parte de las Naciones Unidas, para que fungiera como asesor del proyecto. Esto es importante porque marca la pauta para que posteriormente —en la segunda etapa— se efectúe un contrato de cooperación técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

b) *1967-1971: segunda etapa a nivel de región*

En 1967 se refrenda el contrato con el BID en el que se señala una nueva política para el desarrollo del plan, lo cual da lugar, por sus particulares características, a este nuevo período.

Plan Lerma se caracterizó durante esta segunda etapa por extender su campo de acción de cuenca hidrológica a la región formada por los diez estados completos tocados por la Cuenca; por elaborar los primeros planes de desarrollo a nivel estatal; por realizar estudios sectoriales; por contar con asesoramiento del personal de Naciones Unidas; y por la extensión de relaciones y de servicios (traducidos a estudios y asistencia técnica) a los sectores público y privado.

En primer lugar, el adoptar un territorio compuesto por Estados completos, originó que los gobiernos estatales aceptaran preferentemente las proposiciones de los planes que comprenden toda su jurisdicción. Así, Plan Lerma se orientó desde entonces, a la promoción del desarrollo económico y social de una región formada por diez Estados.

En gran parte de la segunda etapa, se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, quien señaló objetivos específicos a obte-

ner; por otro lado, un elemento significativo de dicha etapa fue el asesoramiento directo dado por el personal de la Organización de las Naciones Unidas. Con tal fin, este organismo internacional incorporó a las actividades del proyecto un grupo de expertos en diversos campos.

A base del Plan Integral de Desarrollo de la Región Lerma Santiago y a la nueva extensión del territorio en estudio, fue necesario como un paso más en los trabajos de planeación, la elaboración de planes de desarrollo de cada una de las entidades de la región, así como la realización de programas sectoriales, también, de cada entidad. Cabe aclarar que los sectores más estudiados fueron el agropecuario y la infraestructura. Realizados los trabajos de conocimiento del medio físico y de evaluación de recursos así como los primeros estudios encaminados al diagnóstico y planeación global de la zona, se orientó el trabajo del Organismo a la planeación de las fracciones de carácter político-administrativo y a la desagregación por sectores.

c) *1972-1976: tercera etapa, organismo promotor del desarrollo integral*

A partir de 1972, en PLAT se realizaron una serie de cambios y transformaciones en la orientación, la estructura, el tipo de estudios, y el campo de acción, que identifican claramente una nueva etapa, que es el resultado de la utilización práctica de la experiencia de los años anteriores; el uso y aplicación de metodologías mejor adaptadas al medio; la especialización de los técnicos; y la promoción de los estudios (aspecto que no era utilizado). El organismo se orienta definitivamente a las actividades de planificación integral propiamente dicha, desde los planes generales hasta su desglose completo en programas sectoriales y en proyectos específicos de inversión. Además, por primera vez se le da énfasis al aspecto promocional de los estudios.

Se vio la necesidad de que el Plan Lerma dedicara la mayor parte de sus esfuerzos a la elaboración de programas estatales de desarrollo, que circunscriben el marco para el estudio y la determinación de proyectos específicos de inversión en los diferentes sectores y áreas geográficas de la región. Asimismo, que intensificara todas sus actividades cuyo resultado final sería la obtención inmediata de líneas concretas de inversión.

De esta manera, con el objeto de tener un marco de referencia racional y basado en su carácter de organismo de promoción regional no ejecutivo, se elaboraron durante 1972 y 1973 un diagnóstico global sobre las condiciones económicas y sociales de la región (entre los años de 1960 a 1970) y sus desagregaciones para las diez entidades, así como los programas de desarrollo respectivos.

Esta nueva orientación ha requerido de las adaptaciones pertinentes en la estructura organizativa. Así, se han creado dos nuevas divisiones con este fin: División de Promoción y Programas Estatales y División de Proyectos de Inversión. De esta manera se cuenta ya con un grupo de técnicos dedicados sistemáticamente a promover los trabajos elaborados por el organismo y a recoger las ideas e iniciativas que sean elementos útiles en los nuevos estudios o que sean la base de ellos. También se tiene personal técnico destinado exclusivamente a elaborar los proyectos concretos que se deriven de los planes y programas.

En resumen, esta etapa se ha distinguido por la dedicación a la planificación de los estados y sus sectores, así como el impulso dado a la promoción

industrial a través de los proyectos y programas. Debido a que no es un organismo ejecutivo, sino promocional, destinó los programas o proyectos a cada una de las dependencias señaladas a través de los representantes en el Comité Técnico del propio PLAT, y además a través de los gobernadores de los estados o sus colaboradores ejecutivos directos. La promoción entre los particulares se hace a través de los órganos legales establecidos o bien en forma directa.

d) *Estructura organizativa del PLAT*

La estructura interna y los grupos de trabajo con que operó el organismo son los siguientes:

Director: Ejerce la dirección y coordinación general del organismo, en función de los objetivos definidos por el Comité. Promueve y gestiona ante las instituciones de los sectores público y privado la realización de los planes, programas y proyectos. Es el responsable ante el Gobierno Federal de la operación del PLAT.

División de análisis y programación regional

Está integrada en tres secciones: i) Planeación física; ii) Planeación social y iii) Planeación económica.

i) *Sección de Planeación Física.* Su responsabilidad es la del análisis de los recursos naturales y la infraestructura y la planeación de su utilización dentro del marco económico y ecológico. Elabora estudios especiales a nivel regional y subregional, incluyendo la determinación y jerarquización de polos de desarrollo y su articulación con la actividad económica.

ii) *Sección de Planeación Social.* Elabora el análisis y la proyección de las variables sociales vinculadas a los recursos humanos, a los factores institucionales y del bienestar en conexión con el desarrollo económico.

iii) *Sección de Planeación Económica.* Se responsabiliza del análisis de las variables macroeconómicas; de la formulación de directrices y proyecciones del organismo a nivel regional y subregional. Mantiene actualizados los programas de tipo regional elaborados por la institución.

División de análisis sectorial

Se responsabiliza de mantener el contacto y la coordinación directa entre los sectores primario, secundario y terciario.

i) *Sector primario.* Está integrado por las subsecciones de agricultura y silvicultura y la de ganadería y pesca.

Agricultura y silvicultura. Tiene a su cargo todos los estudios y tareas vinculadas a la programación de la actividad agrícola y silvícola de la región, así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

Ganadería y pesca. Tiene como responsabilidad todos los estudios y tareas vinculados a la programación de la actividad ganadera y pesquera de la región, así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

ii) *Sector secundario.* Está integrado por dos subsecciones: economía industrial e industrias específicas.

Sección de Economía Industrial. Es la responsable de elaborar los estudios y trabajos relacionados con políticas y proyectos específicos a nivel local, estatal y regional.

Sección de industrias específicas. Se encarga de elaborar los estudios y trabajos relacionados con ramas específicas que, de acuerdo a los lineamientos del programa global de desarrollo y del Comité Coordinador, se decida analizar en forma más profunda que al resto del propio sector industrial. Del análisis de estas ramas específicas se obtienen políticas, planes y proyectos concretos de inversión.

iii) *Sector terciario.* Comprende las siguientes actividades: comercio, comunicaciones, transporte, bancos, finanzas, turismo, gobierno y servicios personales.

Comercio y finanzas. Elabora los estudios y trabajos relacionados con la programación de las actividades comercial, bancaria y del gobierno de la región; así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos.

Turismo y otros. Realiza los estudios y trabajos relacionados con la programación de las actividades del sector turismo, de las comunicaciones, los transportes y los servicios personales (y algunos otros servicios que en términos generales revisten poca importancia) de la región, así como a la determinación de planes, programas, políticas y proyectos específicos.

División de Promoción y Programas Estatales

Tiene a su cargo la promoción de los planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo para cada uno de los Estados de la región. Para ello cuenta con la colaboración del resto del organismo. Por ejemplo, la *División de Análisis Sectorial* provee los estudios de diagnóstico y proyecciones sectoriales, así como la identificación de líneas concretas de acción incluyendo los elementos necesarios para la selección de programas y proyectos; asimismo, la *División de Proyectos de Inversión* provee los estudios específicos de prefactibilidad económica y social para cada Estado, y en algunos casos los estudios de factibilidad.

Mantiene información y control permanente sobre la ejecución de los programas trazados, mejorándolos y actualizándolos conforme la dinámica de la actividad económica estatal.

División de Proyectos de Inversión

Su responsabilidad consiste en la identificación, selección y estudio de proyectos de inversión que, en general, llegan hasta la determinación de prefactibilidad económica y técnica a fin de que otros organismos públicos y privados puedan profundizar en sus aspectos especializados y llevar a cabo su ejecución.

Desde el punto de vista económico, formula los estudios correspondientes a la prefactibilidad económica de los proyectos previa selección realizada sobre la base de la derivación de estudios sectoriales, globales, de estudios de mercados, de exportación, de sustitución de importaciones, de la producción masiva en sustitución de la artesanal, de aplicación de la demanda interna, de aprovechamiento de los recursos naturales, de estrategias sociales y políticas, etc.

Contiene dos grupos de análisis: proyectos de inversión pública y de inversión privada. Los proyectos de inversión pública comprenden centros de salud, agua potable y alcantarillado, escuelas, carreteras, etc., es decir, proyectos de infraestructura y de beneficio social. Los proyectos de inversión privada son de tipo agropecuario, industrial, de comercialización, turismo, transporte y otros servicios.

División de Estudios Especiales

Se dedica a realizar estudios que promueven el desarrollo en áreas geográficas marginadas o en proceso de integración y desarrollo, teniendo cuidado de seleccionar las zonas con la prioridad adecuada.

Centro de Información y Estadística

Es el responsable del diseño y operación de un sistema de captación, catalogación, sistematización, actualización, mantenimiento, análisis básico y difusión interna de la información estadística y bibliográfica requerida por el personal técnico de PLAT, para la preparación y realización de los estudios llevados a cabo por este organismo.

Secciones que la integran:

a) *Estadísticas*. Se encarga de definir procedimientos uniformes de críticas de la información y ajuste de datos. Forma un catálogo general de información estadística, existente a nivel nacional, regional y estatal. Formula la serie de relaciones en el análisis socioeconómico entre los diferentes indicadores económicos utilizables en la realización de los estudios de PLAT. Las demás funciones propias de la metodología estadística.

b) *Procesamiento electrónico de datos*. Diseña un sistema de procesamiento electrónico de datos estadísticos para la formación de un banco de datos. Auxilia con las más modernas técnicas disponibles a la solución de operaciones de cálculo al resto del organismo.

c) *Biblioteca*. Se encarga de coleccionar un volumen diversificado de libros, revistas y en general documentos de carácter técnico-económico a fin de satisfacer las necesidades de información técnica del personal del organismo, aunque también proporciona servicio externo.

d) *Ediciones y cursos*. Su responsabilidad es la de mantener informado al personal de PLAT de los resultados de las investigaciones realizadas, de la información disponible y de aportaciones recientes en los campos objeto de estudio del organismo; colabora en el proceso permanente de preparación y desarrollo profesional del personal de PLAT; edita y publica los documentos de las actividades del organismo.

Contraloría (administración)

Por razones de operatividad y control, debido al tamaño y funcionamiento propio del organismo en el que sus áreas de trabajo son eminentemente técnicas, se consideró que la Contraloría debería auxiliar a la Dirección, en el manejo de las áreas administrativas.

Está formada por dos secciones y una subsección: 1) Personal y servicios administrativos; 2) Contabilidad y Caja y 3) Compras y activos fijos.

Durante la tercera etapa como se ha señalado anteriormente, los trabajos realizados se dedicaron prioritariamente a la programación integral, los proyectos

de inversión y la promoción de los mismos. De los 326 documentos publicados de enero de 1972 a abril de 1975, 58 se refieren a programas generales y sectoriales y 169 son proyectos de inversión.

Los programas estatales, en los que se integran las acciones de los sectores público y privado, son un esfuerzo de planificación democrática que dinamizan los gobernadores de las entidades. Se seleccionaron 800 ideas de otros tantos inversionistas que requerían estudios para desarrollar nuevas industrias o ampliaciones de las existentes. Estas ideas generaron 169 proyectos elaborados y publicados, once en promedio por Estado, de los cuales más de 100 fueron puestos en marcha con todo éxito. Se elaboraron 7 compendios estadísticos que resumen la información recolectada y procesada por PLAT acerca de la región. Esta información se considera la más completa existente con respecto a la zona.

En síntesis podemos decir que PLAT fue un organismo promotor del desarrollo que fundamenta sus actividades en la planificación democrática integral, la que sobre la base de una participación popular, jerarquiza las necesidades de la sociedad y propone las soluciones para satisfacerlas con obras públicas y proyectos de inversión privada. Se buscó el aprovechamiento integral de los recursos humanos, naturales y de capital de que se dispone.

En el programa se integraron las acciones de los sectores público y privado, incluyendo las obras de infraestructura, los programas de producción agropecuaria, industrial y de servicios, y las acciones para el bienestar social, cuya realización conjunta acelera el desarrollo económico y social de los Estados.

En la elaboración de dichos planes, programas y proyectos, interviene toda la población, los grupos organizados, los gobiernos estatales y el Gobierno de la República a través de sus dependencias y de los organismos descentralizados. PLAT colaboró con su experiencia y equipo técnico, aportando su visión del problema del desarrollo nacional y regional en la promoción de las acciones sugeridas por el programa.

Para la elaboración de los programas estatales, los candidatos a la gubernatura recibían a lo largo de sus campañas las peticiones de la población, a través del contacto directo en asambleas políticas y de confrontación técnica. A partir de ese material, el primer borrador del Plan se discutía ampliamente con todos los sectores de la población, el gobierno estatal y los organismos federales, para precisar las acciones que deben emprenderse, delimitar la participación de cada uno de los ejecutores y definir las formas de financiamiento.

e) *Resultados prácticos del PLAT*

Desde 1972 PLAT se consolidó como el primer organismo de planificación y promoción del desarrollo regional a base de los siguientes trabajos:

- Programa para el desarrollo integral de la Región Lerma.
- Elaboración de un programa de integración económica regional del Noroeste.
- Diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de 10 entidades federativas del país.
- Elaboración de programas para el desarrollo de 15 Estados.
- Más de 100 empresas promovidas por PLAT en 10 Estados de la República

que han requerido una inversión de 700 millones de pesos, y han generado más de 6 000 nuevos empleos.

- Identificación a partir de los programas citados de más de 800 nuevas oportunidades de inversión pública y privada.

6. 1976-1982: planeación integral y reforma social para el modelo mexicano

La crisis de la economía nacional presenta condiciones económicas, políticas y sociales de índole nacional e internacional que son difíciles de modificar a corto plazo. Esta crisis económica ya va en su décimo año de vida y sus principales elementos fueron señalados por el Presidente López Portillo en su discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1976. Con el propósito de ubicar correctamente la magnitud real de los problemas y la eficiencia de las soluciones que se están aplicando, valdría la pena recordar los tres principales elementos.

En primer lugar, el Licenciado López Portillo reconoce desde su campaña presidencial que el problema fundamental de nuestra economía es la subsistencia de una organización de la producción o modelo de desarrollo que ya agotó sus bondades, y que ahora produce más problemas de los que resuelve. Algunos de estos problemas producidos por la decadencia de nuestro modelo económico (desempleo, concentración del ingreso, dependencia externa, improductividad, violencia social, etc.) se precipitaron en 1976, causando una crisis de coyuntura cuya resolución urgente debemos agregar a la de la importante crisis de fondo, de la estructura del modelo, que venimos padeciendo desde 1968 y cuya solución es imprescindible para poder continuar con el desarrollo futuro de nuestro país. Este problema de sobreposición de crisis y prioridades temporales de solución fue vislumbrado con claridad por el Presidente López Portillo cuando afirmó su convicción de que somos capaces de resolver las contradicciones y deformaciones de lo urgente sin olvidar lo importante, de modo que las desordenadas angustias del corto plazo no cancelen las expectativas justas a largo plazo.

Una vez planteado el problema por resolver, el segundo factor a definir era el de quién y cómo llevaría a cabo dicho cambio de modelo, para lo cual el Licenciado López Portillo dejó sentada la responsabilidad y actividad rectora del estado en el desarrollo económico del país, al afirmar que: "el gasto público es el elemento más dinámico de la acción del Estado. De su monto, estructura, destino y financiamiento depende fundamentalmente el ritmo y el sentido que adopte la economía en su conjunto, lo que implica subordinarlo directamente, a las prioridades básicas de la Nación y del Gobierno". La planificación integral participativa, fue el instrumento que planteó el Presidente desde un principio para racionalizar la congruencia entre los hechos y las palabras, tal como se expresó en el Primer Informe de Gobierno al decir que... "hemos adoptado explícitamente la programación económica y social como un medio fundamental de gobierno que busca una correspondencia permanente entre los objetivos y las estrategias, entre los fines y los medios...".

Una vez planteado el problema y la forma de resolverlo por parte del Gobierno, era necesario pedir la colaboración de los demás sectores, previendo al mismo tiempo la falta de congruencia y responsabilidad de algunos. Es así como el Presidente de la República, solicita desde el 1º de diciembre de 1976

coordinación y tregua, afirmando “a los factores de la producción, obreros y empresarios, que el problema principal no será entre ellos, sino en todo el aparato productivo de la nación, como tal, y con el exterior”... “hagamos una tregua inteligente para recuperar serenidad y no perder el rumbo”... “Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo, por encima de intereses sectarios o temores pueriles e infundados”, admitiendo sin embargo, que “los medrosos, querrán replegarse; los ambiciosos, violentos y egoístas, explotar a cualquier costo”, solicitando finalmente el Presidente “. . . a los desnacionalizados, que el abandonar los esfuerzos solidarios por México no nos estorben. Así nos ayudarán”.

El Presidente López Portillo reitera su conocimiento de la crisis del modelo mexicano de desarrollo y de que a partir de la “crisis de conciencia” de 1968, hemos cobrado en 1978 plena “conciencia de la crisis”. Ratifica su convicción de que es necesario cambiar el modelo económico, y en este punto no hay claudicación posible ya que “en la vida social el inmovilismo es imposible. . . o avanzamos o retrocedemos”. El objetivo fundamental de este nuevo modelo de desarrollo es “convertir nuestras necesidades en demandas”, organizar a nuestra sociedad para producir y distribuir simultáneamente y con justicia, posibilitando a todos los mexicanos “el derecho al trabajo”, socialmente útil y económicamente remunerado.

La característica político-ideológica de este nuevo modelo sigue siendo la de la economía mixta, donde se conjuga el papel de “el Estado como rector”, de la vida económica y social, con el dinamismo productivo de las empresas para cuyo cumplimiento de su función social, el Estado mexicano garantiza la propiedad privada, la libertad cambiaria y el funcionamiento de una economía de mercado. Es decir, hacer que nuestra economía funcione con un capitalismo justo y eficiente.

Las características del nuevo modelo de desarrollo requieren que cambie el actual funcionamiento de las estructuras políticas, económicas y administrativas del país para lo cual se iniciaron sendas reformas desde el principio de su Gobierno. Todas estas reformas son complementarias e interdependientes constituyendo en su conjunto el proyecto de país que queremos ser, a partir de la crisis nacional de 1976. El propio Presidente López Portillo ratificó que “para salir de esta situación propuse una alianza que garantizará los bienes y servicios mínimos, social y nacionalmente necesarios; una reforma política que ampliase la representatividad ciudadana; una reforma administrativa que nos permitiera reorganizarnos; una reforma fiscal, redistributiva del ingreso, que agenciara recursos al Estado, de tal forma, que quién más se hubiera beneficiado del sistema, más contribuyera; una reforma económica que, abarcando lo fiscal contuviera además nuevas políticas de salarios, precios, utilidades, crédito, ahorro, moneda y del sector paraestatal; en conjunto, una reforma social, para la consecución de los grandes propósitos nacionales”.

Esta reforma económica anunciada por el Presidente es por su propia naturaleza difícil de concebir en su conjunto ya que en ésta participan un sinnúmero de instrumentos, organismos, programas, empresas, etc., que dificultan su manejo y evaluación integral aún para los especialistas. Como solución a este problema de racionalidad y congruencia del sector público se cuenta ya tanto con el auxilio de un sistema nacional de planificación integral, elaborador

de un plan global de desarrollo nacional, como con un sistema nacional de evaluación permanente que en forma interdependiente, programen y evalúen las actividades, manteniendo la congruencia entre las palabras y los hechos.

El plan global de desarrollo nacional ha programado en tres etapas bianuales y sucesivas la resolución de la doble crisis coyuntural y de fondo de nuestra economía. Los objetivos de la primera etapa (1977-1978) eran los de resolver la crisis coyuntural monetaria y de confianza generada en 1976 reduciendo la inflación y la incertidumbre al mismo tiempo que establecer las bases de funcionamiento del nuevo modelo de desarrollo. La segunda etapa del plan (1979-1980) debe consolidar los nuevos mecanismos y estructuras de la economía, que ya con mayor eficiencia y producción logre la autosuficiencia de productos básicos con excedentes exportables que nos proporcionen recursos adicionales que financien el fortalecimiento de nuestra economía.

La tercera y última etapa (1981-1982) prevé el funcionamiento acelerado y cabal de la nueva "etapa distributiva" de nuestro modelo de desarrollo integral el cual no sólo nos permitirá generar empleos y aumentar la producción, sino también mejorar la distribución del ingreso y ampliar el mercado interno, repartiendo con equidad todos los frutos del crecimiento económico.

El Presidente López Portillo, consciente de que para entrar en la segunda etapa el país también requería saber como se van a lograr todos estos objetivos, definió con claridad este punto, especificando que lo primero que debemos hacer es aumentar la producción para obtener excedentes que nos permitan recursos adicionales, necesarios para superar nuestros problemas; aplicaremos estos recursos a dos grandes propósitos, siendo el primero el fortalecimiento de nuestras instituciones sociales (como son el Estado, el patrimonio nacional, etc.), mientras que el segundo, será el de financiar los proyectos prioritarios de nuestra sociedad, que atenderán los tres aspectos básicos de nuestra economía: 1) aumentar la producción, mediante inversiones en infraestructura y mayor capacidad; 2) ampliar el mercado interno, incrementando el empleo, la remuneración y el nivel de vida de los grupos populares, y 3) investigar y crear tecnología propia para resolver nuestros problemas de industrialización y empleo. Estos proyectos prioritarios están siendo ya seleccionados y coordinados por el plan global de desarrollo nacional, que a su vez comprende trece distintos planes y programas nacionales especializados. Es importante subrayar que ésta mecánica de superación económica está supeditada y sólo será posible su realización en la medida y proporción en que avance y se consolide el Proyecto Presidencial de Reforma Social (política, económica y administrativa) o evolución del modelo.

LAS BASES TEORICAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

(Un enfoque crítico)

por José Luis Coraggio

1. Acerca del concepto de estrategia

En términos específicos, la dupla estrategia/táctica está referida a la guerra, y su aplicación a nuestro problema tiene sentido si incorporamos no sólo el término sino su contenido, referido a formas de acción organizada en situaciones conflictivas. Así, el término estrategia se refiere a la previsión de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas con relación al objetivo que motiva la guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser concebido como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y previsiones a base de condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse sobre base de suposiciones acerca de una serie de situaciones futuras, y atenerse a los grandes rasgos de la situación de guerra, pues es imposible prever en detalle eventos cuyo control escapa al estratega. El elemento de incertidumbre que así surge permite plantear cierto isomorfismo entre la guerra y un juego. Para apreciar las múltiples determinaciones de una estrategia, baste considerar, entre otros, los siguientes aspectos de la situación de conflicto:¹

a) Como condición previa, deben existir contradicciones de intereses entre dos partes en conflicto.

b) Tales contradicciones deben ser antagónicas.

c) Existe, pues, un enemigo, contra el cual se plantea la estrategia.

d) Existe una situación de lucha, para la cual se aplican fuerzas de diverso tipo. Cómo se aglutinan, así como dónde y cuándo se aplican las fuerzas, es cuestión primordial.

e) El resultado final del conflicto estará determinado no sólo por las condiciones materiales en que se encuentran ambos contendores, sino también por su capacidad subjetiva para organizar sus acciones, la que a su vez se basa en un conocimiento adecuado de dichas condiciones materiales y de las leyes que regulan el conflicto. Por tanto, existe una estrecha relación entre teoría y estrategia.

f) Aunque la guerra tiene ciertas reglas específicas, está, en última instancia, subordinada a la política. (En cualquier caso, las leyes generales que procedan deben especificarse con relación a las condiciones concretas en que se desenvuelven las acciones.)

g) Aunque sus contenidos sean diversos, las distintas situaciones de lucha y las correspondientes experiencias acumuladas permiten establecer ciertas formas generales de la situación de guerra, que pueden inducir a caracterizarla formalmente como un juego en donde se dan secuencias varias de previsión-

¹ Véase K. Von Clausewitz, *De la guerra*, Ed. Diógenes, México, 1973.

acción-reacción-resultado-nueva previsión, etc., con una continua acumulación y rectificación del conocimiento en el proceso simultáneo de aprendizaje.

Resulta evidente que si reducimos el concepto de estrategia a la determinación (g), nos quedamos con un recurso formal abstracto, sin ninguno de los demás contenidos enumerados. Así, hasta se podría hablar de una estrategia "contra la naturaleza" pues, en cuanto no tenemos certidumbre respecto de los resultados, que dependen no sólo de nuestras acciones sino también de los "estados de la naturaleza", se hace posible el isomorfismo (una situación de juego) con la guerra. Pero, en esta abstracción, lamentablemente, habrá desaparecido "el enemigo", y por tanto la política. . .

2. Estrategia y teoría: las concepciones dominantes

Aproximadamente veinte años de intentos de explicitación y sistematización de teorías y planes para el desarrollo de las regiones atrasadas, periféricas, o subdesarrolladas de América Latina han estado dominados por un cuerpo teórico conformado por tres elementos principales:

i) La denominada *teoría económica espacial*, de vertiente neoclásica, resultante de la aplicación de la microeconomía y la teoría del equilibrio general al problema de la localización de las actividades mercantiles, clasificadas en tres grupos: las actividades "industriales", las actividades de prestación de servicios centrales, y las actividades agrícolas. En la faz de las propuestas suele también incursionarse en el terreno de la "economía del bienestar", pero no por ello se cambia de problema.

ii) La denominada *macroeconomía regional*, de vertiente keynesiana, organizada a base de la aplicación de las ecuaciones keynesianas al análisis de los flujos económicos, ya sea de una región *vis à vis* el resto del mundo, o de un sistema de regiones. En su versión sectorializada (modelo de insumo-producto interregional, etc.) aparece una clasificación de actividades que suele responder a sistemas clasificatorios que no se adecuan a la problemática de la localización antes mencionada. En realidad, las actividades se consideran ya localizadas y el análisis se limita a describir cuantitativamente la estructura de flujos generados por dichas actividades y sus interacciones.

iii) La denominada *teoría de los polos de desarrollo*, resultado híbrido de una aplicación de instrumental derivado tanto de la teoría económica espacial como de la macroeconomía regional, organizada a partir de una lectura parcial y "especializada" de las contribuciones de François Perroux al análisis del sistema económico mundial, por lo que el concepto de dominación termina reduciéndose a una noción de gravitación-polarización, fundada más en modelos físicos que en las teorías de los procesos sociales.

Cuando sometemos a crítica una teoría que pretende dar cuenta de los fenómenos de organización territorial,² podemos distinguir cuatro tipos de

²En este texto utilizaremos los términos referidos a las formas espaciales de la siguiente manera: a) *configuración espacial*: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie geométrica, estando los parámetros de tal distribución determinados en términos de la geometría adoptada (superficie plana euclídeana, superficie

cuestiones: a) su concepción del espacio; b) su concepción de los procesos sociales y de la relación entre éstos y las formas espaciales; c) sus proposiciones teóricas específicamente referidas a las leyes que regulan la organización territorial, y d) su capacidad analítica efectiva y su utilidad para una acción eficaz.

a) *La concepción del espacio*

Por razones perfectamente comprensibles, la gran mayoría de los autores neoclásicos desarrollan sus teorías sobre el supuesto de que los fenómenos económicos, cuyas formas espaciales están estudiando, se desenvuelven en un contexto que puede ser identificado como un espacio ideal, geométrico, más específicamente euclideo.³ De esa manera puede comprenderse que en algunos casos sus proposiciones sobre la espacialidad de los procesos económicos adopten la forma de figuras geométricas regulares (el hexágono o el círculo, por ejemplo). Más allá de la miopía de quienes —no advirtiendo el problema de la transformación de un espacio ideal a las condiciones reales— se dedicaron a contrastar directamente tales proposiciones con las configuraciones identificables en las situaciones reales, es evidente que el recurso geométrico es indispensable para la elaboración de abstracciones sobre la relación entre las leyes económicas y las formas espaciales resultantes. El problema no reside (como erróneamente suele plantearse) en que se postulen supuestos que abstraen de las condiciones concretas, porque en tal caso ninguna teoría sería posible. La cuestión está —en lo que a este punto se refiere— en cómo se concibe categorialmente el espacio (o mejor, la espacialidad). Cuando alguna vez William Bunge propuso que la geometría,

esférica, red, etc.); b) *configuración territorial*: distribución de objetos físicos localizados o de sus movimientos sobre una superficie territorial concreta (definida en el sentido geográfico del término). Al desaparecer aquí los supuestos propios de un sistema geométrico axiomático, surge el problema de la transformación de los parámetros definidos en términos de un espacio ideal a las condiciones reales de la superficie de referencia, donde la geometría pierde sus posibilidades de constituirse en una pseudoteoría del espacio concreto para ocupar su lugar de recurso formal abstracto, indispensable para incorporar las determinaciones cuantitativas al discurso teórico; c) *organización espacial*: configuración espacial resultante de un “proceso”, sea éste “con sujeto” (como en el caso de la localización de medios de producción y del sistema de flujos resultante de acuerdo a un plan diseñado por un agente del proceso económico) o “sin sujeto” (haciendo con esta expresión referencia a los procesos no planificados como tales, resultado de redes de relaciones en cuyo interior pueden estar operando planes parciales pero que en conjunto no pueden ser visualizados como planificados, como por ejemplo el caótico proceso de urbanización capitalista; a pesar de lo cual pueden establecerse leyes que regulan el desarrollo de estos procesos y su vinculación con las formas espaciales); d) *organización territorial*: similar al concepto anterior, pero referido al territorio.

Mientras que los conceptos a) y c) son pertinentes para un discurso teórico que hace abstracción de las determinaciones territoriales, los conceptos b) y d) se refieren a situaciones reales concretas que, aunque puedan ser encaradas teóricamente no se someten a la abstracción de sus determinaciones geográficas las que, aunque reestructuradas por procesos sociales, no pueden ser reducidas a “lo social”.

³Para mayores detalles sobre las características de este espacio, véase J.L. Coraggio, “Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario”, *Demografía y Economía*, vol. XI, N° 2, 1977.

como lógica del espacio, fuera la base para la constitución de una teoría del espacio en general, se llegó al límite de lo posible en cuanto al “vicio espacialista”. Hoy parece ya innecesario volver a insistir en lo erróneo de esa propuesta.⁴ Simplemente debemos no confundir un recurso formal abstracto con una teoría de los fenómenos a los cuales se aplica.

Pero la cuestión no para allí. En muchos desarrollos teóricos (Lösch, Christaller, etc.) pensados en términos de los procesos materiales de localización de elementos físicos como la población, los aparatos productivos, los canales de transporte, etc., el espacio es concebido como espacio físico newtoniano, tridimensional, continente infinito, neutro y vacío, en el cual ocurren procesos que van decantando configuraciones espaciales de los diversos objetos o agentes involucrados en las relaciones de intercambio. En la teoría weberiana, aparentemente el espacio está “ocupado” y por lo tanto diferenciado con anterioridad al momento del análisis. Sin embargo, solamente existen diferencias derivadas de que los primeros autores trabajan con la resolución simultánea de todo el sistema de localizaciones y flujos, mientras que Weber encara el problema parcial de localización individual. Detrás del análisis weberiano subyace, en realidad, la misma concepción del espacio.

El carácter físico y no meramente geométrico de este espacio se destaca con mayor claridad en la concepción de los “procesos espaciales” basada en los conceptos de gravitación o de polarización. El carácter físico supuesto de la espacialidad se hace aparente cuando los objetos materiales involucrados en las relaciones son presentados por estas teorías (en el mismo escenario de continente vacío) como regulados por leyes físicas. Así, se visualiza la migración de habitantes o de capitales como resultado de un desplazamiento entre masas, directamente proporcional a las mismas e inversamente proporcional a la distancia que las separa. O se propone una “estrategia” de desarrollo para una región periférica basada en la localización (externamente inducida) de una masa de población, capital, actividad, etc., lo suficientemente grande como para constituir su propio campo gravitatorio, relativamente equilibrado, dentro del sistema urbano.

Aunque analíticamente puede separarse la concepción categorial del espacio de la concepción de los procesos sociales, ambas están íntimamente relacionadas. Por último, ¿qué significa tener una concepción física de la espacialidad social, sino suponer que las leyes físicas se aplican a los fenómenos sociales como caso especial?

b) *La concepción de los procesos sociales*

La especificidad de las teorías que estamos analizando indica que “lo espacial” caracteriza su objeto de estudio. Pero en tanto se refieren a la espacialidad de procesos sociales, no pueden menos que basarse en una teoría o concepción de lo social, so pena de caer en una autonomización de lo espacial, imposible de sostener científicamente.

¿Cómo incorporan estas teorías lo social a su discurso? Sería inapropiado criticar una teoría por basarse en supuestos o por estar constituida por abstracciones. Pero es pertinente indagar qué tipo de abstracciones realizan —y por lo

⁴ Véase W. Bunge, *Theoretical Geography*, Lund Studies, 1966.

tanto qué visión de la realidad proponen—, y, secundariamente, qué criterio de científicidad transmiten a quien las adopta para fundar un método de análisis empírico. La visión de la totalidad que subyace en las teorías que nos ocupan, podría considerarse como sistémica,⁵ donde el todo está constituido por un conjunto de entidades discretas y separables (átomos irreductibles, con autonomía relativa en su comportamiento) y por una red de relaciones entre los mismos. Los elementos de estos sistemas están constituidos por unidades de producción y de consumo, reguladas según ciertas pautas de comportamiento que adicionalmente se suponen uniformes para todas las unidades de cada tipo (ejemplo: la tendencia a la optimización de beneficios, renta, satisfacción, etc.). Por otra parte, las únicas relaciones consideradas son económicas, más específicamente, las que se dan en la esfera de la circulación de un sistema de mercado. Se aísla, mediante la abstracción, el “factor económico” del todo social, y no sólo eso sino que el “factor económico” es reducido a la esfera de la circulación. La producción, por su parte, se presenta como un proceso puramente metabólico, donde se combinan y transforman elementos naturales según el principio de la optimización y ciertas reglas que bajo el título de “tecnología” se relegan a otros campos de estudio. Las relaciones sociales de producción son totalmente ajenas a estas teorías. El comportamiento de los elementos de este sistema se supone que ha sido determinado previamente a la constitución del sistema mismo (es claro el esfuerzo de muchos de los autores clásicos en esta materia por presentar sus teorías de comportamiento como universales). El comportamiento optimizador de los agentes del proceso económico no es visto como resultado de un sistema social particular sino como esencia universal del individuo. Así, el sistema social resulta determinado por las características psicológicas de los miembros de la sociedad y no a la inversa.⁶

Estas categorías teóricas implican un método de análisis de la realidad social y de producción de conocimientos particularizados. Al realizar una investigación empírica se organizan las preguntas y las elaboraciones de datos en función de estas categorías, ignorando lo que se les escape (por supuesto que siempre existe la posibilidad de *mencionar* otros “factores”, como el político, etc.).

La sociedad, para estas teorías, está dividida en consumidores y “productores”, por momentos pensados como roles, pero finalmente, corporizados en los empresarios y la masa de la población. De las pugnas entre productores competitivos y entre consumidores y productores resultará, sobre la base de determinantes geográficos y tecnológicos, la organización espacial de localizaciones y flujos.

Estas teorías cumplen, sin duda, un papel ideológico a partir de algunos de los teoremas que de ellas resultan. Así, bajo todos los supuestos usuales, la libre competencia, la economía libre de mercado, llevaría al óptimo social sobre la base de la incansable y hedonista búsqueda de máximos beneficios o satisfacciones individuales. Queda entonces planteada —que no demostrada— la idea de que tal resultado es no sólo posible sino necesario, si se adoptan los recaudos adecuados para permitir al mecanismo de mercado operar libremente. Cuando la

⁵Véase E. Lazlo, *The system view of the world*, Braziller, 1972.

⁶Sobre esta cuestión véase: K. Kósik, *Dialéctica de lo concreto*, Grijalbo, 1976.

realidad va negando cotidianamente estas aseveraciones, surgen capítulos adicionales a esta doctrina, tales como los de “las economías y diseconomías externas”, la “teoría del monopolio”, la “teoría de la competencia imperfecta”, la cuestión de los “precios de futuro”, o el desarrollo más integral de la “economía del bienestar”. Todos ellos son considerados apéndices “realistas” de una teoría del equilibrio general y del óptimo social (a la cual no pueden efectivamente integrarse sin destruir sus bases y sus conclusiones). Finalmente, ante la imposibilidad de sostener la teoría del comportamiento maximizador en condiciones de incertidumbre ¿por qué no dedicar unos veinte o treinta años a recorrer la vía muerta de la teoría de los juegos, lo que hasta pudo llevar a ser entretenido? ⁷

Claro está que, cuando se trata de enfrentar los problemas de la crisis económica del sistema y surge la pregunta, no tan académica, del ¿qué hacer?, aparece una nueva cara de las teorías dominantes: la macroeconomía keynesiana o neokeynesiana que no es el mero complemento práctico de la teoría neoclásica, sino que se le opone, discutiendo sus supuestos y disputándole el campo de la política económica.

Si en la microeconomía y la teoría del equilibrio general neoclásicas se ignoraban las relaciones sociales de producción (al negar la existencia de clases y de pugnas en el seno del proceso de producción), aquí las relaciones sociales se disfrazan ahora de relaciones entre variables agregadas, sin un sistema articulado de mediaciones para ligar estos análisis con los comportamientos de los agentes. Así, en versiones cepalinas, la “lucha por el valor agregado” substituye a un análisis de las complejas luchas sociales. Las propensiones medias, marginales, etc., son expresiones de un comportamiento anónimo, resultado de la agregación de múltiples pequeñas causas y por lo tanto posible del análisis estadístico. La regulación exógena de la economía de mercado surge aquí como necesaria y aparece en escena el sujeto olvidado: “el Estado”. De más está decir que estas teorías, al igual que las neoclásicas, toman el sistema capitalista como forma eterna cuyos fundamentos nunca son objeto de análisis sino dato ahistórico. Substituyen una teoría microeconómica de los mecanismos de mercado por una teoría de los mecanismos de relación entre variables agregadas, haciendo abstracción de buena parte de los procesos sociales de los cuales éstas constituyen una manifestación. Su objetivo principal es el restablecimiento de la armonía económica del sistema capitalista y la teoría se diseña para fundar una intervención estatal en tal sentido. Pero, al estar basada sobre relaciones tautológicas entre variables y no sobre el análisis de los procesos sociales, sus recomendaciones se quedan al mismo nivel (por ejemplo limitándose a establecer el nivel de gasto público que, dados ciertos parámetros, induciría un cierto nivel de ingreso nacional, etc.), sin establecer las mediaciones con los procesos concretos y con los sujetos sociales involucrados. No es extraño que, orientados por una visión armmonicista del sistema, negando las verdaderas contradicciones y conflictos existentes, estas recomendaciones no permitan resolver “los problemas”. Si se evita el análisis de los determinantes sociales de la estructura y nivel del gasto público, ¿cómo puede aplicarse un nivel deseado de dicho gasto? La concepción del Estado y su lugar en la sociedad dista mucho de ser una teoría aceptable: se nos presenta un Estado “benefactor”, por encima de los intereses particulares,

⁷Véase S. Labini: *Oligopolio y progreso técnico*, Ed. Oikos, 1966.

que vigila por la estabilidad global del sistema y por evitar desequilibrios muy graves, mediante políticas de estabilización económica, de distribución del "ingreso" o de mejoramiento de la asignación de los recursos. ¿Podríamos aceptar esto como teoría del Estado capitalista? ¿Dónde está el elemento político? ¿Dónde está la trama de contradicciones que constituyen la sociedad de la cual es el "Estado"?⁸

Aun con todas estas limitaciones, la teoría keynesiana constituye un avance sobre su contrapartida neoclásica. Sin embargo, llama la atención que, en el campo de las teorías relativas a la organización territorial —y a las correspondientes políticas de intervención estatal para corregir los efectos del libre funcionamiento del mercado— predominan las concepciones neoclásicas, con excepción de algunos pobres intentos de aplicar la macroeconomía a la problemática regional.

Podría argüirse que estos autores no pretenden abarcar toda la realidad con sus teorías, pues parten de la base positivista de que deben recortarse los objetivos sociales en sus determinaciones específicamente económicas, sociológicas, políticas, etc. y que a su disciplina sólo le toca el reino de las relaciones económicas entre los "hombres", o mejor, de las relaciones entre las variables económicas. En primer lugar, como doctrina económica, la neoclásica debería ser ubicada en el lugar que le corresponde en *la historia* de las ideas económicas, y, como teoría, ser incorporada (destruyéndola y no adicionándola tal como está) al conocimiento científico de ciertos aspectos de la economía capitalista (que es lo que nos preocupa ahora), o de la praxeología (que no es tema aquí). En segundo lugar, los representantes de estas teorías no se quedan siempre en la mera especulación académica, sino que eventualmente pretenden salir de ese mundo de los supuestos y dar explicaciones, e incluso hacer recomendaciones de acción, relativas al mundo real. Así, las "estrategias" basadas en estas teorías pretenden fundar políticas del Estado concreto-real. Por lo tanto, el "yo soy 'economista'" no es disculpa aceptable.

De todas maneras, si bien podríamos descalificar las teorías y estrategias económicas espaciales y sus aditamentos (no substanciales) keynesianos a base de las falencias de sus teorías generales (de las cuales constituyen una aplicación a los problemas espaciales o regionales), vale la pena incursionar brevemente en las contribuciones específicas en nuestro campo.

c) *Las proposiciones teóricas referidas a la organización territorial*⁹

La microeconomía neoclásica aplicada a los problemas espaciales se presenta bajo la denominación de teoría económica espacial, dividida en tres capítulos

⁸ Véase, J. O'Connor, "Scientific and ideological elements in the economic theory of government policy", *Science and Society*, vol. 4, 1969.

⁹ Los puntos c) y d) se basan en parte en acápites de dos trabajos anteriores: J.L. Coraggio: "Las teorías de la organización espacial, la problemática de las desigualdades interregionales y los métodos de planificación regional", ponencia presentada al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, México, abril de 1978; y J.L. Coraggio: "Sobre la problemática de la planificación regional en América Latina", ponencia presentada a la reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, organizada por la UNESCO en Cuzco, octubre de 1978, publicada en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 13, Nº 52, diciembre de 1979.

principales: la teoría de la localización industrial, la teoría de la localización agrícola o teoría de los usos del suelo, y la teoría de la localización de los servicios o teoría de los lugares centrales. La primera característica que salta a la vista es que para esta corriente es necesario diferenciar entre actividades, para proveer explicaciones específicas de sus tendencias de localización. Si vamos más allá de estas denominaciones, no exactamente ajustadas a los contenidos de los tres capítulos (la teoría de la localización industrial bien podría intentar dar cuenta de la localización de ciertos servicios y viceversa, etc.), los criterios de discriminación tienen que ver con:

- a) La ubicuidad o localización relativa de los insumos para la actividad;
- b) La ubicuidad o localización relativa de los mercados;
- c) La intensidad en el uso del suelo por unidad de trabajo.

En otros términos, los determinantes fundamentales de las tendencias diferenciales de localización de las actividades se derivan, ya sea de la configuración espacial existente de fuentes de insumos y mercados, o de las características técnicas de la actividad (tipos de insumos, y relación cuantitativa entre los mismos, relación con el suelo, etc.). En lo que hace al trasfondo "social", la posición relativa de actividades del mismo o diverso tipo estaría fundamentalmente determinada por las relaciones de competencia y por las de compraventa. La interdependencia entre localizaciones que de allí resulta es tratada de diversa forma por uno y otro capítulo de la teoría. Mientras la teoría de la localización industrial efectúa análisis de localizaciones particulares óptimas, se declara impotente para resolver el problema de la localización óptima simultánea de un sistema de actividades relacionadas vía compraventa de insumos. Por su parte, las teorías de la localización agrícola y de los lugares centrales recurren a la determinación simultánea de actividades —que compiten por el uso del suelo o por los mercados— a través de modelos de equilibrio general. Cuando otras relaciones entre las actividades son introducidas (relaciones intersectoriales de compraventa, economías externas, etc.), estos últimos modelos encuentran rápidos límites a su pretendida eficacia teórica (o praxeológica), diluyéndose la aparente exactitud de sus proposiciones.

En sus orígenes las teorías económicas espaciales intentaban redefinir la problemática en términos contrarios a los de corrientes tales como el determinismo geográfico o el historicismo, partiendo de la idea de que hay leyes sociales que regulan la organización espacial que se da una sociedad. Pero al efectuar una reducción de esas leyes sociales a las económicas y, más particularmente, a una cierta concepción de tales leyes centrándose en las propias de la circulación (pensadas para una economía de mercado en condiciones de atomización de los agentes), terminan regresando a las formas más elementales de "explicación" de los fenómenos territoriales. Así, al suponer un "medio ambiente" social homogéneo y sus correspondientes pautas de comportamiento, como una condición natural de los "procesos de organización espacial", los determinantes principales de esta última son: a) las características ingenieriles de los procesos de producción y b) la misma configuración espacial preexistente.

Lo cual lleva a pensar en términos de "procesos, estructuras, y leyes espaciales" e incluso de la "autorreproducción de las formas espaciales". Cuando se piensa que las formas espaciales que así van configurándose tienen efectos no

deseados sobre ciertos indicadores sociales, el paso natural es que hay que ponerse al nivel de los procesos que se desea interferir. Así, "lo que hay que hacer" se presenta las más de las veces como una manipulación espacial de objetos físicos. En otras palabras, para transformar la configuración territorial, para resolver los problemas llamados regionales, lo que hay que hacer es localizar ciertos objetos (plantas industriales, escuelas, caminos, diques, etc.) en lugares donde no tenderían "naturalmente" a ubicarse. Esto a su vez, al modificar el juego de fuerzas que ejercen las masas espacialmente configuradas, desatará reajustes que —si las decisiones de interferencia han sido correctas— amplificarán el efecto reorientando, ya "estructuralmente", las tendencias de localización. La llamada "estrategia" de los polos de desarrollo, al menos en su versión más difundida en América Latina, es un claro ejemplo de este tipo de concepción fiscalista.¹⁰ La tarea del planificador se verá casi reducida a encontrar aquellos lugares y actividades que corporizarían la inyección de nueva masa. Cuan banal suele ser la justificación de las decisiones y lo efímero de las propuestas —por más mapas, modelos de potencial, coeficientes de localización, reglas de rango-tamaño y demás utensilios de la cocina regionalista que se utilicen—, está bien a la vista en la experiencia de planificación regional latinoamericana.

En lo que hace a su capacidad predictiva, estas teorías no son menos discutibles. Aparecen claramente dos corrientes de pensamiento en cuanto a las tendencias que deberían esperarse si se deja el mecanismo de mercado capitalista liberado a su propio accionar interno. La primera corriente apoya directamente sus predicciones en las conclusiones de la teoría neoclásica (y en sus supuestos). Tal como lo plantea Williamson: "... la movilidad interna de los factores debería tender a eliminar los diferenciales interregionales de ingreso per cápita, el dualismo geográfico o la polarización espacial. . . la desigualdad espacial puede persistir sólo a través de retrasos en el ajuste dinámico". Y agrega: "de hecho, se podría apelar razonablemente al alto grado de segmentación, fragmentación y desintegración nacional general en la etapa juvenil del desarrollo nacional para predecir una creciente desigualdad durante esos primeros decenios".¹¹

Se fundamenta así la conocida "U" de la evolución de la desigualdad interregional, según la cual todo país pasa primero por una etapa de creciente desigualdad, luego una de estabilización y finalmente una de disminución de la misma. Como consecuencia, si se quiere acelerar el proceso, lo que hay que hacer es facilitar en lo posible la libre movilidad de los factores. Esto tiene dimensiones físicas (desarrollar la red de transporte, etc.), e institucionales (desarrollar el sistema financiero, la organización de las empresas y el sistema de información en general, etc.).¹² Esta problemática está abiertamente marcada por las concepciones neoclásicas de los procesos sociales.

¹⁰ Sobre este tema véase: J.L. Coraggio: "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, vol. 1, N° 4, 1972, y "Polarización, desarrollo e integración", *Revista de la Integración*, N° 13, 1973.

¹¹ Véase, J.G. Williamson, "Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, 1965.

¹² Véase, S. Boisier: "Industrialización, urbanización, polarización: hacia un enfoque unificado", EURE, vol. 11, N° 5, 1972, y R. Lasuen: "On growth poles", *Urban studies*, vol. 6, N° 2, junio de 1969.

Sin salir de la misma problemática, puede en cambio postularse un tipo de propuestas relativamente diferentes. Bastará con apoyarse ahora en la versión menos optimista sobre la eficacia de los mecanismos de ajuste automático del sistema de mercado que sostienen autores como Myrdal: la causación circular acumulativa que, lejos de tender al equilibrio, se alejaría cada vez más de él. Cuando específicamente estamos centrados en las desigualdades interregionales como manifestaciones de desequilibrio, el núcleo del análisis sigue siendo el de la movilidad espacial de los recursos, sólo que, ante la nueva hipótesis de tendencia, las propuestas son diversas: deben canalizarse exógenamente al mecanismo del mercado ciertos flujos de recursos hasta que se logre el equilibrio buscado y entonces el mecanismo pueda funcionar sin problemas. Es decir, deben crearse obstáculos artificiales temporarios que, sin embargo, respetarían las leyes de funcionamiento del mercado (de la misma manera que, en el proceso de trabajo, el hombre respeta y utiliza las leyes de la naturaleza). La primera causa de que un mecanismo "tan perfecto" haya dado lugar a estos problemas se encontraría en los accidentes históricos y geográficos por los cuales todo comenzó ya fuera de la posición de equilibrio (y como éste es inestable. . .).

En lo que hace a las contribuciones específicas de vertiente keynesiana o neokeynesiana, su pobreza reconocida nos exime de exponerlas aquí por su escasa atención. En todo caso, su aplicación más feliz es la lograda al combinarse con elementos neoclásicos en el diseño de la "teoría de los polos de desarrollo".

En cualquier caso, aun si una crítica formal o una basada en consideraciones empíricas tiende a descalificar este marco teórico como base eficaz para la acción del Estado en el ámbito regional en América Latina, no cabe duda de que persiste el efecto "organizador de las ideas" del sistema categorial que contiene. Así, aun sin saberlo, se puede estar pensando a la neoclásica o a la keynesiana, en tanto se organicen investigaciones o se diseñen políticas implícitamente orientadas por ese modo de visualizar el objeto de estudio. ¿Qué efectos tienen estas concepciones sobre la manera de encarar la problemática regional en los procesos de investigación empírica y de planificación en América Latina?

d) *La capacidad analítica como guía para la acción de estas teorías*

Esta manera de encarar el trabajo teórico suele ir acompañada de una concepción acerca de "lo metodológico", como algo separado, más allá de la teoría misma, en lo que hace a la vigilancia del proceder científico, y como algo más acá, instrumental, en lo que hace a las técnicas o a los a veces llamados "métodos" de análisis. Si revisamos críticamente la postulación de una metodología que funcione como metaciencia general, y la idea de que los instrumentos son independientes de las teorías y que pueden ser aplicados por una u otra concepción, advertimos que teoría y método son inseparables. El método está implicado en la concepción teórica de los fenómenos que queremos investigar, y, por lo tanto, adoptar una postura teórica determinada da lugar inmediatamente a un correspondiente método de análisis. La cuestión no termina allí, pues la concepción teórica no sólo condiciona el método de aproximación a los fenómenos por la vía del conocimiento, sino que también determina las vías de acción que pueden entrar en el campo de "lo viable", la identificación de los "proble-

mas" que deben resolverse y, en buena medida, los juicios de valor que se realizan sobre las situaciones consideradas.¹³

Un ejemplo claro de las consecuencias de organizar una investigación empírica sobre la base de estas teorías es el que se da cuando un investigador honesto advierte que los supuestos de la teoría, que pretende ser exacta, no se cumplen. Así al encontrar que la teoría no le sirve para explicar una configuración espacial concreta, apela al recurso de "especificar las condiciones". Con esto suele caer en el particularismo, que niega toda posibilidad de abstracción y, por tanto, de determinación de leyes generales, volviendo así al estado de las ideas antes incluso de las contribuciones de Alfred Weber, de Lösch y de Christaller, que justamente intentaban rebelarse contra esas concepciones.¹⁴

Otro ejemplo es el que se da cuando un investigador, provisto de valores de equidad social y que desea "atenerse a los hechos" investiga, como mecanismo principal de la subordinación de "unas regiones a otras" la estructura de precios que va desde los productos regionales, pasando por una cadena de intermediarios, hasta el consumidor, y encuentra que hay una "injusta" distribución del valor entre quienes están insertos en las diversas posiciones de la circulación y los "productores". Según ese enfoque, la injusticia social expresada regionalmente se resolvería mediante la manipulación de precios de los productos regionales por el Gobierno, o rompiendo con ciertas estructuras de comercialización. Sin dejar estos factores de ser reales, el error consiste en el reduccionismo ya mencionado a la esfera de la circulación, sin penetrar en el análisis de las distintas formas sociales de producción, de su funcionalidad para el modo de producción imperante, de las condiciones de su reproducción, de la renta capitalista y de los mecanismos de apropiación de la misma.¹⁵

Un efecto subjetivo que produce este tipo de teorías por su modalidad metodológica es que, al modelizarse e incluso computarse las variables y relaciones consideradas, al construirse complejos sistemas de ecuaciones o gráficos que postulan relaciones de determinado tipo entre las variables, se da una imagen de exactitud y de cuantificabilidad que les brinda un manto de científicidad. Como, además, estas estructuras formales, por el propio desarrollo relativamente autónomo de los trabajos académicos, se van haciendo más y más complejas, el efecto (y el respeto del público) se magnifica. Como no se dispone de datos para implementar estos modelos, se recurre a los juegos de simulación para reforzar la idea de que, después de todo, es viable aprehender la realidad con estas formas. Esto sienta claramente las bases para que un planificador formado en esta escuela, cuando se enfrenta a la situación de elaborar un plan, pueda terminar concluyendo que no es posible modificar la realidad por falta de datos. Así, la lucha por la equidad social o por el desarrollo de las fuerzas productivas de una

¹³ Sobre este tema, véase el segundo trabajo citado en la nota 9.

¹⁴ ¡Cuántas listas de "factores de localización" obtenidas por encuestas a los tomadores de decisión reflejan esta tendencia que intenta, por el camino incorrecto, superar las falencias de las teorías dominantes!

¹⁵ Aún así, este tipo de estudios supera en parte la cosificación que suele hacerse del problema regional, a la que haremos referencia más adelante, pues al menos intenta modificar la organización específica de ciertas relaciones, aunque sean meramente las de mercado.

sociedad puede trastocarse en la lucha por obtener fondos para recolectar o elaborar datos.¹⁶

Veamos por ejemplo, cómo una mente habituada a pensar en estos términos plantearía la cuestión de lograr el crecimiento de regiones postergadas: las actividades se localizan de acuerdo a los comportamientos de los agentes de producción (empresarios privados), y estos regulan sus decisiones según ciertas funciones objetivo que tienen parámetros manipulables por el sector público. Entonces, si las localizaciones están dirigiéndose a zonas no deseadas según los objetivos que se impone el plan, y dejan postergadas zonas que se quiere desarrollar, habrá que cambiar los parámetros de los algoritmos privados. Mediante una adecuada política de precios, de construcción de obras públicas, etc., se deberá inducir a los empresarios a localizarse donde el plan se propone.

Esto implica, en principio, respetar la estructura económica vigente, al mantenerse intocado el sistema institucional. El principal problema que se presenta a la implementación de estas concepciones es que, para diseñar una política que a su vez sea óptima (lograr los objetivos con el mínimo uso de recursos o instrumentos públicos), se requiere una masa de información de la que no se dispone. No sólo no se conocen con exactitud los algoritmos con los cuales los empresarios toman sus decisiones (plazos, tipos de determinaciones, etc.),¹⁷ sino que ni siquiera se conocen los precios o los costos de los productos y ni qué decir las técnicas utilizadas o a utilizar en la producción futura. Esta falta de información, resultado de la naturaleza del mismo sistema social, se convierte en una restricción que —al partir de la idea de que los modelos permitirían modificar la realidad al fundamentar políticas adecuadas—, puede pasar a ocupar, en la mente de los planificadores, el lugar del principal obstáculo a la resolución de los problemas. Para salir del paso se recurre entonces al método de la planificación a ciegas. Si no se sabe qué incentivos o acciones conducirían a una reorientación de actividades específicas a regiones específicas, entonces bien vale usar todo el arsenal de instrumentos disponibles para cualquier tipo de actividad, pues en el peor de los casos se estará incurriendo en algunos costos adicionales de la política. Cuando, aun adoptada esta actitud, se logran magros o nulos resultados, o se termina por advertir que sólo se ha logrado incrementar los márgenes de beneficio de empresas que de todas maneras hubieran localizado su aparato productivo en tales regiones, la excusa de la falta de datos, como causa de la ineffectividad de la planificación, pierde todo su peso.

¹⁶Para un ejemplo del apabullante ejercicio de organizar la información “necesaria” para el “control del desarrollo regional”, véase: T. Hermansen, “Sistemas de información para el control del desarrollo regional”, *Biblioteca de Capacitación y Documentación*, Nº 23, Santiago, 1971. Sin embargo, el mismo Hermansen nos da una clave para entender esta proliferación de “sistemas de información” (a la cual él contribuye en buena medida) cuando dice: “A fin de controlar un sistema del mundo real para el cual existe un cuerpo establecido de teorías y modelos, se necesita solamente una cantidad limitada de información sobre ese mundo real, mientras que se necesita mucha más para un sistema que está pobremente comprendido teóricamente”...

¹⁷No está de más hacer notar que, aun en condiciones de información perfecta, si ésta fuera recabada al “estilo Manual de Samuelson”, de cualquier forma sería difícil prever el movimiento real del capital, pues se ignoran, en la misma teoría, determinaciones esenciales de tal movimiento.

Si el énfasis se pone no tanto en la manipulación paramétrica como en la acción directa de organismos del Estado supliendo a los agentes privados —sin por esto transformar la naturaleza del sistema (cuando por ejemplo, se organizan empresas públicas en sectores o regiones no atractivos para el capital privado)—, la restricción principal aparecerá como una incapacidad del Estado para financiar tales aventuras con autonomía efectiva respecto a los requerimientos del proceso de acumulación del capital en general y, en particular, de ciertas fracciones del capital nacional o internacional. Parece difícil que el Estado de un país capitalista dependiente pueda desarrollar regiones atrasadas más allá de los dictados de la coyuntura del proceso de acumulación a escala mundial. De hecho es importante recalcar que las teorías de la localización no incluyen un capítulo dedicado a caracterizar el comportamiento del sector público. Esto puede interpretarse como coherente con una visión basada en el capitalismo competitivo, o simplemente como derivado de la concepción de que —de una u otra manera— las acciones del sector público están dictadas por las mismas leyes que las del sector privado (a pesar de la cortina de humo que produce la continua discusión entre quienes son genéricamente partidarios de la intervención del Estado y quienes la consideran perniciosa, ineficiente, etc.).

Aunque las teorías mencionadas —tanto en sus versiones generales como en sus aplicaciones a los problemas de localización o del desarrollo regional— no hacen de la estrategia un objeto de estudio, implican un concepto posible de estrategia. En otros términos, no se trata de tener, por un lado, una teoría de ciertos procesos sociales y a ésta combinarla con una u otra concepción de lo que una estrategia significa. Por el contrario, dada una teoría o una visión de la sociedad y del mundo, y planteada la posibilidad de obtener ciertos resultados deseados a partir de acciones orientadas, las concepciones estratégicas estarán, en la forma y en el contenido esencial, determinadas por dichas teorías o visiones. Así, si se tiene una concepción del mundo como todo armónico, escapan a la visualización las contradicciones estructurales, y los conflictos y antagonismos que de ellas se derivan. La cuestión del poder será tangencial en las referencias al mundo real y por lo tanto la política y lo político quedarán fuera del análisis.

Tanto más evidente es este resultado cuando se parte de una teoría economicista de los fenómenos sobre los cuales se intenta intervenir. Las teorías a las que venimos haciendo referencia son teorías sobre los mecanismos de mercado y sobre la determinación de algunas variables económicas. Digamos que estas variables adoptan en algunos casos valores que no coinciden con ciertos estándares deseados, y que se plantea como objetivo lograr tales niveles o al menos aproximarse a ellos. Cuando en el momento de diseñar un plan de acción, ¿se plantea la posibilidad de pensar en términos “estratégicos” en qué consistirá la concepción de estrategia? El problema es visualizado como de enfrentamiento a un mecanismo ya dado, cuyas leyes son naturales e independientes de las acciones del estratega. Tal mecanismo puede ser visto como un todo armónico que guarda equilibrios cuantitativos internos sin por eso negar la posibilidad de movimiento y cambio (siempre dentro del mecanismo determinado y sus principios de regulación). Si las posibilidades de acción se consideran limitadas a estimular exteriormente (provocar choques paramétricos) al sistema, entonces se estará en la concepción de la estrategia como un juego, donde el elemento de incertidumbre resulta de que no se controlan todos los parámetros.

Por lo tanto, aunque se conozca al dedillo el funcionamiento interno del mecanismo, no se puede prever con certeza sus reacciones a cada uno de los estímulos (salvo en el caso ilusorio del *ceteris paribus*). Desconocidas las leyes que regulan las variaciones de los demás parámetros, no queda más alternativa que plantear su influencia como estocástica y confiar en que, en un arduo proceso de aprendizaje, se irán estimando probabilidades y rectificando la estrategia hasta llegar a aproximar las variables de interés a los objetivos deseados. Se trata, entonces, de una estrategia contra “la naturaleza”, “el medio”, o “el mecanismo” que podrían llegar a ser denominados eufemísticamente “el enemigo”, y el único conflicto en juego es el derivado de la diferencia entre los valores adoptados y los deseados para las variables atinentes. Si, en cambio, se considera que el mecanismo mismo está sujeto a modificaciones en tanto está aún “en formación”, y se considera posible no sólo intervenir paraméricamente, sino incluso agregar una pieza por aquí, reubicar otra por allá, etc. (pero siempre dentro de las reglas del juego que implican las leyes generales de la mecánica pertinente), el juego se hará más variado y las variantes estratégicas, por consiguiente, más complejas y menos predecibles, aunque con más posibilidades abiertas para lograr los objetivos. Se podrá, así, pensar en colocar alguna pieza en zonas periféricas del mecanismo, que, conectadas con el motor central, impartan algún movimiento a dichas zonas (¿los polos de crecimiento?).

Si en la observación de los fenómenos se advierte que el mecanismo se modifica estructuralmente en su propio proceso de funcionamiento, esto resultará “antinatural”, pues la idea de evolución en este sentido escapa a la concepción mecanicista. Para esta concepción nunca puede resultar comprensible la proposición de que, contradictoriamente, el proceso competitivo crea el oligopolio y el monopolio. En todo caso, admitiendo la existencia de estas formas degeneradas, harán tipologías, morfologías o fenomenologías, pero las leyes de esa transformación quedarán fuera del análisis por los mismos supuestos de partida.¹⁸

En cualquier caso, la estrategia no estará orientada a romper con la supuesta armonía del todo, sino a moverse dentro de esa misma armonía para producir resultados diversos. La “destrucción del enemigo” jamás entraría en el campo de posibilidades de esta “guerra-juego”, con lo cual la guerra se convierte en un juego en el doble sentido de que se reduce la estrategia a sus determinaciones formales (de juego, en el sentido expresado al comienzo de esta ponencia), y de que todo el procedimiento es un “juego”, puesto que efectivamente no hay guerra, dado que el enemigo lo es sólo en sentido figurado (en realidad, reducido al elemento de incertidumbre).

En lo que hace al sujeto de la estrategia (y de la guerra), coherentemente con todas las falencias anteriores, aparece mistificado, como fuera del mundo o naturaleza sobre la cual pretende intervenir. El planificador es representante de nadie y de todos. El bienestar general (o la función de bienestar agregada) determinará su objetivo. Su fuerza será la de la razón, ya que poder político no

¹⁸ Si se piensa que estamos exagerando nuestra caracterización del modo de pensar propio de las teorías dominantes, sugerimos la lectura de un clarísimo y no vergonzante exponente de estas concepciones, R. Kuenne: *Microeconomic theory of the market mechanism*, 1966.

tiene. Es, a lo sumo, un racionalizador o mediador (ver los primeros trabajos de Walter Isard cuando incursionó en la teoría de los juegos). Ni el planificador, ni el Estado para el cual se supone que trabaja, son objeto de estudio de estas teorías. Se estudian las leyes del mecanismo sobre el cual opera autónoma (exógenamente) el "Estado", pero no se estudian las leyes de conformación y funcionamiento efectivo del Estado mismo. Es interesante ver que lo político es muchas veces dejado fuera del análisis bajo el pretexto de que "para eso hay especialidades" y, después de todo, "somos economistas", "planificadores", o lo que fuera. Pero, ¿dónde se pone el elemento político? Ni siquiera en manos de los científicos políticos, con lo cual se estaría aceptando una dudosa fragmentación analítica de los fenómenos sociales, pero cabría la posibilidad de la posterior integración en la interdisciplina. Se les otorga directamente a "los políticos", con lo cual se renuncia evidentemente a poner las cuestiones del poder, del conflicto, del antagonismo, de la guerra y por tanto de la estrategia en sentido sustantivo, en la mesa de examen científico. Esto es tan absurdo como dejar el análisis de las determinaciones económicas de los fenómenos sociales en manos de los capitalistas, o de los productores y consumidores.

Si, como se concluyó en un seminario internacional realizado recientemente: "La cuestión regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados", y "es, por lo tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma",¹⁹ entonces, como cuestión social y como cuestión de conformación del Estado Nacional, implica múltiples determinaciones, de las cuales las económicas son sólo una parte (por otra parte muy mal representadas por el análisis neoclásico o keynesiano). En tanto nos referimos a un fenómeno real sobre el cual queremos intervenir, no podemos quedarnos en el momento analítico de estudio de algunas de sus determinaciones y sobre esa base fundar una estrategia eficaz. Los problemas del desarrollo regional desigual son contradicciones reales, que resultan de procesos objetivos pero en los cuales intervienen elementos subjetivos, agentes, grupos, clases, cuya subjetividad es también parte de la situación de conjunto. Los objetivos del desarrollo regional deben ser especificados y postulados por algún sujeto social. Suponer que el enemigo es "la naturaleza" es suponer que no existen sujetos o agentes con otros planes e intereses contrapuestos, con estrategias y tácticas propias, y con fuerzas propias acumuladas. Aun cuando deban determinarse científicamente las leyes objetivas de funcionamiento del sistema social, de lo que se trata no es sólo de conocer, sino de transformar la situación actual y sus tendencias, y esto implica siempre acciones de resultado conflictivo para distintos sectores. Los objetivos no pueden asumirse como de la sociedad en general, aunque supuestamente se tenga en mente a las grandes masas de la población, pues estamos refiriéndonos a una sociedad tramada con relaciones antagónicas abiertas o en desarrollo. Por tanto, debemos explicar en nombre de qué sector o sectores y en contra de qué intereses se encara la cuestión regional y, sobre la base de un

¹⁹Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, *Conclusiones generales*, SIAP-CLACSO, México, D.F., abril de 1978.

conocimiento científico de los principios que rigen esta cuestión diseñar una estrategia de guerra para imponer nuestros objetivos. Si la lucha se plantea en nombre de una dada fracción de la burguesía, o del interés genérico del desarrollo capitalista (como cuando se plantea una estrategia de “modernización”) o, en cambio, en nombre de las masas o de una capa del campesinado o del proletariado, no puede esperarse que la estrategia sea la misma, pues ni los objetivos, ni los medios materiales, ni las formas de organización de fuerzas y de lucha, lo serán. La planificación en general y la regional en particular, están plagadas, en nuestros países, de intentos de definir idealmente sus objetivos, en nombre de una sociedad y unos valores abstractos. Las estrategias diseñadas sobre esta base están destinadas al fracaso en cuanto el propio discurso implica el desconocimiento de los procesos reales y su carácter antagónico, el desconocimiento de los verdaderos sujetos del proceso social, que es un proceso de lucha y de alianzas y no de armonía natural. Salvo, claro está, que tras el título de “estrategias nacionales de desarrollo regional” esté otro contenido: “estrategias destinadas a la fracción hegemónica de las clases dominantes para el adecuado tratamiento de las contradicciones interburguesas y con sectores populares, con expresión regional”. Este, debemos aclarar, no creemos que sea el sentido que voluntariamente quieran darle quienes se dedican a esta rama de la planificación. Sin embargo, el adoptar las teorías dominantes en el campo, como “las” teorías científicas de los procesos de organización territorial, conlleva la posibilidad de caer en esa posición sin proponérselo.

3. Las condiciones de una teoría científica de los procesos relativos a la organización territorial

Creemos que en el momento actual el sistema neoclásico-keynesiano de pensamiento está siendo cuestionado por los mismos planificadores como paradigma teórico válido para encarar la problemática regional. Este cuestionamiento puede resultar directamente de la constatación de su inutilidad cada vez que se lo aplica para enfrentar cuestiones regionales y fundar, sobre esa base, diagnósticos, políticas, estrategias. El peligro que supone esta manera pragmática de rechazar el mencionado sistema es que se rechace, junto con él, el papel de la teoría en general, sobre todo cuando durante muchos años tal sistema ha sido presentado como “la” respuesta teórica a los problemas regionales. Por otra parte, si bien la práctica técnica puede permitir apreciar descarnadamente la ineficacia de tales esquemas, es difícil construir sobre la misma un sistema alternativo de organización de las ideas y de la acción misma. Es preciso, pues, realizar la crítica del sistema dominante desde un sistema teórico alternativo. De hecho, al intentar destacar algunos de los principales problemas de estas teorías, está implícito un punto de vista alternativo, que queremos ahora comenzar a explicitar. En lo que hace a la cuestión de la concepción del espacio, problema de dimensiones ontológicas pero que tiene repercusiones sobre la manera de elaborar las teorías, creemos que una teoría que no caiga ni en el formalismo geométrico ni en la cosificación del espacio (prácticamente igualándolo a la materia), debería apoyarse en la siguiente concepción: el espacio no es cosa, ni forma, sino categoría (condición de existencia) de lo físico. No existe fuera de las cosas y procesos

naturales de los cuales es dimensión. Es constitutivo de las cosas, pero no receptáculo, continente vacío, de las mismas. La espacialidad de los objetos y los procesos físicos y biológicos sólo puede aprehenderse a partir del conocimiento de las leyes que los regulan. A su vez, estas leyes no pueden expresarse (esto es sobre todo claro en el campo de la física) sin hacer explícita referencia a los momentos de la espacialidad, por el carácter constitutivo del espacio respecto a los mencionados objetos. En cambio, en lo que hace a los procesos y objetos sociales, el espacio no es categoría en el mismo sentido, y su relación con lo social se plantea como indirecta, en tanto los procesos y relaciones sociales sólo se efectivizan sobre la base de soportes materiales de existencia física (los individuos o los elementos naturales involucrados). El hecho de que puedan aprehenderse las leyes fundamentales que rigen un sistema social, sin incorporar el espacio como categoría, es una muestra de esta caracterización.²⁰ Sin embargo, en tanto nos interesan no sólo los aspectos esenciales de las relaciones y las leyes más generales, sino también (y principalmente) las relaciones particulares establecidas entre sujetos y objetos concretos, de existencia no sólo social sino también física, la cuestión de la espacialidad (indirecta) de lo social cobra vigencia.

El tratamiento de la espacialidad de los procesos sociales no se resuelve creando múltiples términos, como "espacio económico", "espacio político", "distancia social", "espacio simbólico", etc. La cuestión se nos antoja mucho más simple. Se trata de establecer, partiendo de una teoría adecuada de los procesos sociales y de su legalidad específica, cuál es la relación que se da entre dichos procesos y las formas espaciales discernibles que resultan de la localización, o del movimiento relativo, de sus soportes físicos. El análisis permitirá establecer si existen principios generales que vinculan ciertas relaciones sociales con ciertas formas espaciales, a partir de criterios de eficacia, de necesidad, o de posibilidad. La racionalidad, funcionalidad o necesidad de determinadas configuraciones espaciales, será establecida a partir de una teoría de los procesos sociales de cuyos soportes son forma. Por supuesto que si partimos de una concepción no armónica de los sistemas sociales, podremos también encontrar contradicciones entre determinadas configuraciones territoriales, producto de procesos históricos, y las estructuras sociales vigentes, o inclusive entre las formas espaciales que una estructura actual está generando y sus mismos requerimientos objetivos, pero esto mismo será materia de explicación. Las configuraciones territoriales concretas de objetos de significación social serán analizadas a partir de las diversas espacialidades involucradas. La organización territorial de la producción, circulación material y consumo de una determinada cosa-mercancía, por ejemplo, no deja de estar sujeta a su espacialidad física, en el sentido de que, como objeto físico, su localización y sus desplazamientos están sujetos a leyes

²⁰Existen opiniones distintas, con las cuales coincidimos, en el sentido de que, sin la incorporación del espacio como categoría, lo social no puede ser efectivamente comprendido teóricamente. En esta concepción se alinean corrientes tan dispares como la representada por Walter Isard, y la que expresan H. Lefèvre (*La Production de l'espace*, Anthropos, 1974) y E. Soja ("Topian marxism and spatial praxis: a reconsideration of the political economy of space", ponencia presentada en la reunión de la AAC, Nueva Orleans, abril de 1976).

físicas —por ejemplo, su desplazamiento territorial exige un gasto de energía, está limitado por la configuración territorial de otros objetos físicos, que actúan obstaculizando (topografía) o facilitando (canales de transporte) su desplazamiento. Sin embargo, no le atañe la espacialidad física en el sentido de que su posición relativa y sus desplazamientos respecto de otras mercancías u objetos físicos en general estén regulados por los principios de la gravitación universal, como algunos modelistas han llegado a suponer absurdamente.

Dentro de los límites a la localización, a la posición relativa, al desplazamiento, todo ello impuesto por su naturaleza física, actúa otro tipo de espacialidad, en tanto la mercancía es objeto social, regulado por leyes de la producción capitalista. Aunque físicamente podría desplazarse en un radio prácticamente ilimitado sobre la superficie terrestre (salvo limitaciones naturales como su perecibilidad, etc.), en cuanto objeto económico sus posibilidades de desplazamiento están limitadas adicionalmente por otro tipo de leyes. Así, podemos comenzar a encontrar una relación entre las leyes que regulan la producción y circulación de mercancías, y las configuraciones espaciales de los lugares de producción, de los ámbitos de circulación material (relación entre los lugares de producción, y los de consumo), etc. De la misma manera, como objeto de propiedad jurídica, la mercancía puede estar limitada en su desplazamiento y localización por las leyes de tipo jurídico que limitan el radio de acción de sus poseedores. Por ejemplo, la prohibición de exportar o de importar determinadas mercancías, establecida por el poder estatal, puede limitar adicionalmente la espacialidad global de la mercancía. ¿Será necesario seguir ilustrando con otros ejemplos —para incorporar otras dimensiones, como la política o la cultural, u otros objetos, como los mismos individuos insertos en las relaciones sociales— para demostrar que la espacialidad de las relaciones sociales es indirecta, a través de la espacialidad de los sujetos y objetos-soporte de dichas relaciones, y que esta espacialidad sólo puede descifrarse a partir de un conocimiento científico de las leyes sociales mismas? (Decimos “a partir de”, para expresar que el análisis de las formas espaciales no se halla siempre-ya-contenido en las teorías sociales, sino que debe incorporarse como objeto específico de análisis a la problemática social.) Esta concepción implica asimismo que la concretización de las estructuras sociales, la particularización de las relaciones entre agentes y entre éstos y los elementos naturales (mediados socialmente) está en parte condicionada por las configuraciones espaciales preexistentes de tales elementos, así como provoca modificaciones en las mismas. Si bien se pueden comprender las leyes del intercambio en un sistema capitalista sin ningún análisis espacial, para comprender cómo se estructuran los sistemas concretos de relaciones de intercambio puede ser indispensable incorporar al análisis las determinaciones territoriales.

En cualquier caso, la espacialidad aparece como resultante de las formas sociales más que como algo asocial, ahistórico, natural, neutral y previo a lo social. La expresión, crecientemente utilizada, “producción del espacio”, apela a este sentido (aunque desde el punto de vista terminológico tal vez no sea la forma más adecuada, en cuanto una lectura superficial permitiría recaer en una substantialización del espacio).

En lo que hace a la posibilidad de considerar a la geometría como “ciencia del espacio”, obviamente queda descartada en esta concepción, y, sin embargo, la geometría pasa a ocupar un lugar, como recurso formal-abstracto instrumen-

tal, para incorporar las determinaciones cuantitativas específicas de la espacialidad al discurso teórico o a las prácticas vinculadas a la problemática territorial.

Pero si existen efectivamente diferencias en cuanto a la concepción del espacio respecto a las teorías dominantes, éstas resultan cuestiones derivadas de las diferencias más fundamentales respecto a la concepción de los procesos sociales, de la totalidad social.

Algunas de estas diferencias son también de tipo ontológico. Así, pensamos que no puede ya aceptarse una equiparación del estatuto de las categorías propias del ser social con el de las categorías de lo natural. Mientras que éstas son concebidas como universales, ahistóricas, las primeras deben ser consideradas como históricamente determinadas. No se puede ya pensar (o implícitamente suponer) que las categorías de ganancia, precio, salario, o el comportamiento maximizador, son características inmanentes a lo humano y por tanto adecuadas para cualquier forma social. Las teorías neoclásicas eternizan las categorías propias de un sistema mercantil capitalista; no sólo al pretender extenderlas a cualquier situación social e incluso a nuestro viejo amigo Robinson Crusoe, sino también al no considerar como objeto de estudio los fundamentos mismos del capitalismo, su génesis, y sus perspectivas históricamente acotadas en la historia de la humanidad. Por otra parte, no es que efectivamente realicen una elaborada teoría del régimen capitalista y simplemente ignoren otras formas de organización social, no sólo del pasado sino actualmente existentes, sino que, al realizar una abstracción de los "elementos institucionales" y concentrarse en generalidades pretendidamente comunes a cualquier sistema (la asignación óptima de recursos limitados a fines múltiples, etc.) no pueden determinar las leyes del propio sistema capitalista, ni siquiera captar las determinaciones esenciales del comportamiento de sus agentes.

En el mismo orden de cosas, tales teorías están impregnadas de una hipótesis también ontológica: la armonía, el equilibrio, es la norma. La pugna, el desequilibrio, son situaciones patológicas externamente determinadas y siempre transitorias. Por tanto, no pueden apreciar a esta sociedad como una sociedad donde las contradicciones no sólo existen, sino que además su continua resolución produce el movimiento mismo del sistema, en un proceso que efectivamente puede visualizarse como de desarrollo de dichas contradicciones. Aceptar la contradicción como característica estructural, ya sería un punto de partida importante. Pero, además, el análisis de las contradicciones del sistema capitalista implica admitir que hay distintos tipos de contradicciones, algunas de las cuales son antagónicas, y que no pueden resolverse dentro del sistema del cual son constitutivas. El análisis objetivo de la expresión de estas contradicciones: conflictos, pugnas entre sectores sociales —definidos justamente a partir de su posición en la trama de contradicciones— es requisito indispensable para no recaer en una visión apologetica del sistema imperante.

El proceso de producción deja de aparecer como un intercambio natural y adquiere su verdadera condición social al centrarse el análisis en las formas de socialización del trabajo humano y, en particular, en la forma capitalista. Las relaciones sociales establecidas en el proceso de producción ocupan un lugar central. Asimismo su naturaleza explotadora, la relación de explotación (no en sentido moralista, sino como término científico que hace referencia a la apropiación de un valor no producido, por los mecanismos propios de la relación

capitalista con el trabajo asalariado), deja de estar oculta en la aparente igualación del estatuto de los "n-factores" de la producción. La naturaleza antagónica de esta relación se convierte en una de las bases de la explicación de las leyes específicas que regulan el sistema capitalista, su desarrollo y sus posibilidades de perduración. Otras contradicciones, entre fracciones del capital, ocupan también un lugar importante en el nuevo discurso teórico, y son componente relevante de cualquier intento de comprender la problemática regional en una sociedad dominada por el modo capitalista de producción.

En lo que precede nos concentramos sobre relaciones de determinación predominantemente económica, para facilitar la comparación con las teorías dominantes, pero, sin duda, una teoría social que pretenda ser base para la explicación y para guiar la acción respecto a situaciones concretas y, por lo tanto, complejas, no puede reducirse a lo económico. Así, las relaciones de poder, los procesos políticos, las instituciones y organizaciones cuya especificidad es predominantemente política no pueden quedar fuera del análisis. Pero tampoco se trata de desarrollar una teoría independiente de lo político y luego adosarla a la correspondiente teoría económica. Lo político debe verse como presente en las prácticas concretas de los agentes sociales, en el seno de las instituciones aparentemente diversas. Así, en la fábrica, el despotismo del capitalista y sus representantes al imponer las condiciones del proceso de trabajo implica una relación de poder, una fuerza a la cual sólo puede oponerse otra fuerza de sentido contrario para frenar o moderar el impulso de la valorización del capital. Entonces, las formas que adopte el proceso de producción capitalista, sus ritmos, sus articulaciones, no serán vistos meramente como el resultado de los procesos de decisión de los agentes del capital, sino que deberán entenderse como resultado también de una lucha social, donde los trabajadores se van dando organizaciones y formas de contestación que también forman parte constitutiva pero contradictoria del capitalismo y de sus leyes de desarrollo. Por supuesto que, además de este tipo de consideraciones, el análisis de los aparatos del Estado capitalista, su conformación sobre la trama de intereses contradictorios de las diversas fracciones de las clases dominantes y de la necesidad de lograr consensos y alianzas —cuya dinámica no puede deducirse de la mera coyuntura económica y menos de la estructura correspondiente—, son objeto obligado de estudio para esta concepción que no reduce lo social a lo económico. Los sistemas ideológicos, las diversas maneras en que se da una ideología reactiva que contribuye a mantener el *statu quo* así como las ideologías activas que impulsan el desarrollo social, deben asimismo ser incluidas en el análisis y en la consideración de las alternativas estratégicas.

En resumen, dada la imposibilidad de agotar aquí, o de meramente enunciar, todos los componentes de una teoría científica de la sociedad, para la cual estamos intentando discutir la viabilidad de una estrategia para el desarrollo regional, cabe señalar lo siguiente: no puede plantearse una estrategia eficaz para transformar aspectos regionales de una sociedad, sin desprenderse de los sistemas ideológicos reactivos —ocultadores del movimiento real de estas estructuras sociales y de sus verdaderas posibilidades—, que nos aparecen por detrás de las teorías específicas dedicadas a lo territorial o regional (neoclásicas, keynesianas, funcionalistas, etc.). No estamos haciendo una denuncia ideológica o moralista de un sistema social que consideramos injusto, sino afirmando que estas caracte-

rísticas expresadas y muchas otras, no pueden ignorarse en aras de un pretendido apoliticismo o de una neutralidad de la "asesoría racional" a los agentes involucrados en las relaciones sociales. Si nuestra postura puede interpretarse como "ideológica" o "política", será porque se la visualiza así desde otra posición ideológica o política. La estamos proponiendo simplemente como posición científica. En nada ayuda ocultar la existencia de piezas de la máquina que estamos estudiando porque están pintadas de amarillo o rojo indicando "peligro". Si sobre esa concepción negadora de la realidad pretendemos manejar efectivamente la máquina, las probabilidades de que nos trituremos la mano son muy altas.

Las "bases teóricas de la planificación regional en América Latina" han sido inadecuadas para captar la verdadera naturaleza de los procesos sobre los cuales se pretende intervenir. Y esto debe ser revisado, no cambiando este o aquel supuesto en el modelo de localización, o refinando aún más la misma línea de pensamiento, o agregándole un capítulo político forjado en la misma filosofía, sino partiendo de su crítica, no para conservarla a ultranza, sino para refundar teóricamente este campo, aunque en el proceso quede poco del instrumental analítico y de las proposiciones concretas que han producido y, sin duda, nada del espíritu misticador que infunden.

¿Qué decir, ahora de, la capacidad analítica del sistema alternativo y de sus posibilidades como guía para la acción?

Nuestras sociedades, donde se dan los "problemas regionales", no son "economías de mercado". Son sociedades complejas dominadas por el modo capitalista de producción, donde se dan otras formas articuladas de organización social, donde se estructuran procesos capitalistas de dominación que recurren a la figura de la democracia de tanto en tanto, pero que, simultáneamente, se apoyan en mecanismos que se basan en las relaciones personales, en el cacicazgo, en el compadrazgo, en las diferencias étnicas, en cuanta condición pueda ser favorable a tal estructura de dominación. Son sociedades doblemente contradictorias por esta naturaleza combinada de relaciones sociales diversas. Por otra parte, su posición en el sistema capitalista mundial no es cuestión marginal. Una teoría que se concentre en el análisis de las leyes del capital en general, mal podría avanzar conocimiento eficaz sobre las situaciones particulares de nuestros diversos países sin incorporar las determinaciones derivadas de las relaciones internacionales o intercapitalistas a escala mundial.

Una teoría no es un cúmulo de conocimientos que contiene en sí misma todas las explicaciones de las más diversas cuestiones prácticas. Si fuera así, sólo nos restaría desarrollarla deductivamente, exprimiéndole sus contenidos siempre ya dados. Una teoría (como el mismísimo Milton Friedmann admite en su teoría de los precios) es un sistema de categorías y conceptos que nos organizan el pensamiento respecto a los procesos reales, a las situaciones que debemos encarar en nuestras prácticas. Por lo tanto, lo que estamos proponiendo no es adoptar de una vez un conjunto dado de respuestas olvidadas o negadas por la ideología dominante, sino un procedimiento de ruptura y de recomienzo. Hay mucho por hacer. No se trata de cambiar de sistema teórico y por mera deducción ir produciendo proposiciones específicas relativas a nuestra cuestión regional. Por lo pronto, el cambio de sistema teórico implica reformular la problemática misma. Pero no de manera estática, definitiva, normativa, sino abriendo un

nuevo juego de preguntas que el sistema dominante nos negaba el derecho a plantear o pensar siquiera. Comenzar así un proceso continuo que debe, apoyándose en las nuevas hipótesis, dedicarse fundamentalmente a la realización de investigaciones sobre situaciones particulares del pasado o del presente, sometiendo continuamente a contrastación aquellas hipótesis y las que de ellas puedan derivarse. No es cierto, como suele afirmarse, que el pensamiento neoclásico-keynesiano-funcionalista tenga "por lo menos" la virtud de tener sus manuales de técnicas de análisis, de métodos, y que la alternativa se limite a la denuncia, a la especulación y a la relectura de los grandes libros. Ser crítico implica serlo de la realidad, de las teorías dominantes, pero también de la propia teoría. El método no es algo desgajado y separable de la teoría. Un sistema categorial y conceptual es también un método. La manera en que se interpretan incluso los mismos datos cambia con el enfoque teórico, y eso es método. El tipo de datos que se requieren para producir conocimiento sobre situaciones concretas y, con el tiempo ascender a proposiciones más generales depende del mismo sistema de conceptos que organiza la investigación. Nos han querido hacer creer que los métodos pueden tener un desarrollo independiente y neutral, y que simplemente los sistemas de pensamiento dominantes han ido acumulando un arsenal que es hoy el único disponible, y el único apropiado para leer los datos también disponibles. Así, si nos plantean que hagamos un diagnóstico de la estructura industrial de un país, nos parece que inevitablemente tendremos que aplicar la técnica del análisis de insumo-producto, ya sea mediante la ingente aplicación de recursos a calcular los "verdaderos" coeficientes o mediante la cansadora elaboración de supuesto tras supuesto, para inventarlos. Sin duda que tal análisis puede dar luz sobre algunos aspectos de la estructura industrial, pero, desde el tipo de sectorización que se utiliza (basado en valores de uso o en tipo de procesos técnicos) hasta el tipo de relaciones que se consideran (compraventa entre sectores), este recurso queda corto para aprehender los aspectos fundamentales del proceso de desarrollo (o no desarrollo) industrial de un país. No vale la pena entrar a discutir los supuestos de linealidad, etc., pues ello implica haber aceptado la problemática. Se trata, por ejemplo, de pensar si no sería mejor sectorizar (al menos adicionalmente) de otra manera: industria artesanal/industria fabril; capital nacional/capital extranjero; agricultura campesina/agricultura capitalista, etc.; o de investigar los mecanismos de apropiación de excedentes intra e intersectoriales. Nos preguntamos si no es fundamental identificar a los principales grupos de capital financiero que controlan las industrias, y analizar el peso y el sentido de la intervención del sector público, todo esto para analizar la compleja malla de relaciones económico-ideológico-políticas entre estos sectores. Se trata de establecer las contradicciones de intereses entre diversas fracciones del capital y con respecto a otras formas de producción. Analizar los conflictos entre la clase obrera y quienes controlan los medios de producción. Analizar la conformación interna de esa clase obrera y asociar los procesos de reorganización de la industria con los de reorganización de la fuerza de trabajo. ¿Será que no tenemos instrumental técnico para encarar este tipo de cuestiones? Si estamos dispuestos a admitir la aplicación de los burdos coeficientes de localización o de los más burdos coeficientes de abastecimiento, sobre bases informativas que además son no confiables ¿por qué no podemos admitir la posibilidad de determinar grupos financieros a partir del análisis de los entrecruzamientos de los

directorios de las principales sociedades anónimas? Si estamos dispuestos a trabajar con los datos censales, resultado de declaraciones que sabemos engañosas de los empresarios, ¿por qué no realizar un análisis de los documentos y declaraciones de las diversas corporaciones empresarias y sindicales, para intentar establecer algunas de las contradicciones que los mismos agentes perciben como tales? La lista sería inagotable. Los instrumentos existen: se trata de plantearse las preguntas pertinentes. Y ese es el papel de la teoría.

Se trata, en el fondo, de no negar la naturaleza capitalista de estas sociedades. Pero esto no nos reduce a especular sobre las especificaciones espaciales de las leyes de la acumulación en el modo capitalista de producción, de la misma manera que la teoría económica espacial nos propone poner subíndices y superíndices a las variables neoclásicas de localización, denotando ahora la posición espacial o el origen y destino de un flujo. La cuestión no es mecánica. Se trata de replantear el problema regional a partir de una nueva visión filosófica y teórica general.

Por lo pronto, partiendo del núcleo teórico conformado por una teoría de la reproducción del capital social —entendiendo como capital no una cosa sino una relación social y, por tanto, entendiendo por reproducción no solamente la de las condiciones materiales de la producción capitalista en el sentido usual, sino también la de las relaciones sociales capitalistas—, se nos organiza un marco teórico-metodológico en el interior del cual nuevas cuestiones se incorporan como “temas pertinentes” y no son ya vistos como “cuestiones políticas ajenas al trabajo científico”. Entre otras: el desarrollo regional desigual; la división territorial del trabajo; las transferencias intersectoriales-interregionales de excedentes; las tendencias de movilidad territorial-sectorial de la fuerza de trabajo y de la población en general; las contradicciones de intereses entre fracciones de las clases dominantes con base regional; las contradicciones entre oligarquías regionales y el desarrollo-integración del mercado y del sistema político nacional promovido por el gran capital; las contradicciones y formas de articulación entre las comunidades de producción campesina y la producción capitalista; los procesos de mercantilización del campesinado y de su incorporación al mercado de trabajo asalariado; las formas de intervención del Estado para asegurar las condiciones de la producción capitalista que el mismo capital no puede resolver, tanto en lo que a medios de producción y circulación material se refiere, como en lo atinente a la reproducción de la fuerza de trabajo urbana y rural; la cuestión de las alianzas de clases alrededor de reivindicaciones de consumo colectivo; la cuestión del regionalismo como ideología para el consenso; la relación entre las formas que adoptan las luchas sociales y las tendencias de localización del capital fijo; el papel de la presión como “factor de localización”; la cuestión misma de por qué en determinadas coyunturas el Estado nacional asigna al problema regional un lugar prioritario; la percepción de que la cuestión regional no es meramente reducible a los términos de la configuración territorial de la producción, la circulación y el consumo, sino que incluye la cuestión de la apropiación del territorio como condición no reproducible de la producción y a la generación de la renta como categoría (fundamental en algunos países) para comprender la evolución del proceso capitalista de acumulación nacional; las tendencias reales de localización del aparato productivo de las empresas mundiales orientadas por las necesidades de una lucha oligopólica en el seno de una crisis generalizada, y otras muchas.

Ante la misma situación real, dos teorías pueden producir interpretaciones muy distintas y sugerir vías de acción también diferentes.

En el documento presentado por Sergio Boisier a este seminario se transcriben algunos análisis efectuados para el ILPES (en *Desarrollo regional y desarrollo económico en América Latina*, documento CPRD-B/19, 1977). Tomemos un caso: el de Ciudad Guayana. Allí se expresa enfáticamente que su desarrollo fue “determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo”. Sería, pues, un proyecto nacional, cuando en realidad se lo suele presentar como un proyecto regional. Esto no es así. Ha podido demostrarse fehacientemente²¹ que, si bien en su primera versión e intento de ejecución fue un proyecto nacional destinado a substituir las importaciones de tubos de acero para los ductos que requería el sector petrolero, posteriormente, y a partir de un cambio de coyuntura política, se convirtió en un proyecto de ciertas fracciones del capital mundial (grupo Morgan, entre otros) y así fue llevado a la práctica con la aquiescencia del Estado Nacional. Cuando excepcionalmente, se produce un caso en que la aparente decisión de un Estado Nacional de desarrollar zonas periféricas se cristaliza en impresionantes saltos en todos los indicadores, como es el caso de Ciudad Guayana en Venezuela, un análisis objetivo muestra, sin lugar a dudas, que una cosa es la apariencia y el discurso ideológico, y otra los procesos de organización territorial de las fuerzas productivas comandados por el capital a escala mundial.

No es sólo cuestión de ver que muchos indicadores sociales muestran que Ciudad Guayana es una de las ciudades peor colocadas en lo que a las condiciones de vida de la población trabajadora se refiere; que no se ha generado la ocupación esperada, que la integración de la región está más orientada al mercado mundial que al nacional, etc., sino de destacar cómo puede interpretarse falsamente el fenómeno del crecimiento de Ciudad Guayana si no se lo ve desde la perspectiva del proceso de acumulación a escala mundial. Ciudad Guayana surge de los requerimientos de materias primas allí localizadas por parte de ciertas fracciones del capital más concentrado a nivel mundial. El proyecto es comandado desde tales necesidades, incluso abiertamente a través del diseño inicial, por organismos de crédito internacional. La necesidad mencionada es tan grande y la preponderancia de los intereses de las multinacionales sobre el interés nacional tan clara, que se establecen mecanismos especiales por los cuales el proyecto puede ser manejado sin pasar por el control parlamentario (esto es visto por algunos planificadores, “frustrados” por la inacción de los políticos, como una virtud, pretendiendo extender este sistema de corporaciones regionales autónomas a otras regiones y países). De paso sea dicho, este caso ilustra sobre el error de extrapolar tendencias (a veces ni siquiera bien estudiadas), y afirmar, por ejemplo, que el capital internacional propenderá crecientemente a la concentración de actividades en las principales ciudades de América Latina, mientras que, supuestamente, las burguesías nacionales tendrían intereses contrapuestos, dado que el desarrollo del mercado nacional es de su interés. Es tan falso asociar

²¹Véase L. Thismon Mañé: *La teoría de los polos de desarrollo y su relación con las políticas de desarrollo regional en Venezuela. El caso de Ciudad Guayana*, CEUR, Programa de Formación de Investigadores, Informe de tesis, 1975.

desarrollo del mercado nacional con desarrollo de las regiones periféricas, como suponer que el proceso de acumulación de capitales internacionales no puede interesarse en regiones agrícolas o en depósitos de minerales localizados excéntricamente. En una coyuntura mundial en que los mercados de materias primas están revolucionándose, seguir trabajando sobre esos supuestos es inaceptable. Como bien dice Marco Megrón:

“No debe sorprender el que la organización del espacio venezolano siga insistiendo, en las vísperas del siglo XXI, en el patrón conformado ya a fines del siglo XVIII, en el mejor de los casos, con modificaciones de carácter más bien marginal, motivadas por la eventual conveniencia de explotar recursos de localización periférica como es, justamente, el caso de Guayana.” y Prosigue: “Nuestro planteamiento, sin embargo, es que ello no es de ninguna manera suficiente para conformar un modelo de desarrollo substancialmente diferente al actual; por el contrario, si las transformaciones se limitan a los simples cambios en la ocupación del territorio en función de las necesidades de la acumulación capitalista, difícilmente ocurrirá otra cosa que la extensión hacia nuevas áreas de los mismos fenómenos de marginación social y económica, caos urbano, deterioro ambiental y depredación de los recursos naturales que hasta hoy han venido caracterizando a la sociedad venezolana en su actual conformación espacial”.²²

Volviendo al documento citado más arriba, en el análisis del caso de Bolivia, se avanza respecto a lo que suele ser el “diagnóstico regional o espacial tipo”, pues se hace referencia a condiciones sociales, de tipo étnico, etc. También hay referencias al proyecto económico global, cuando se dice:

“La estrategia de desarrollo espacial y regional planteada en 1971 para el largo plazo, estaba enmarcada en la decisión global de superar rápidamente la fase de desarrollo hacia afuera y entrar en un proceso de desarrollo hacia adentro aprovechando el mercado potencial interno, que alcanza al 85% de la población. . . desarrollo industrial. . . capaz. . . de posibilitar una más amplia distribución del ingreso.”

Pero finalmente se queda en proposiciones acerca de:

“La necesidad estratégica de lograr la integración de los subsistemas regionales en un todo nacional, eliminando las barreras sociales o culturales que las dificultan.”

¿Qué entenderá el analista de los planes regionales comentados, por “eliminación de las barreras sociales o culturales”? ¿Qué estrategia político-social tendrá en mente? Nada se dice. Finalmente, se termina refiriendo a los objetivos en términos espaciales prioritarios, es decir, ya no en términos de polos, sino de “ejes”; se plantean imágenes-objetivo espaciales, concluyéndose optimísticamente que “en el largo plazo (las) zonas periféricas terminarán integrándose también al Subsistema Territorial Fundamental”. Veamos por otro lado, que nos dice Alberto Federico sobre el caso boliviano, al referirse al “enfoque espacial como ideología”.²³

²²M. Megrón: “El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela”, incluido en J.L. Coraggio *et. al.* (eds.): *La cuestión regional en América Latina* (en prensa).

²³A.M. Federico, “Notas sobre la cuestión regional en Bolivia”, incluido en J.L. Coraggio *et. al.*, (eds.), *op. cit.*

“Para las clases dominantes que apostaron al desarrollo capitalista del oriente, desde 1969 se abrió otra oportunidad. Se trata del Acuerdo de Cartagena que les permitiría ‘completar’ los objetivos nunca plenamente alcanzados de promover una relativa industrialización, sin enfrentar grandes modificaciones estructurales en la economía interna. No se afirma su realidad y que sea viable concretarla, pero sí que a nivel ideológico ejerzan efectos como para cementar el bloque de poder para el actual período histórico y ayudar a subsumir los ‘conflictos’ de intereses regionales-locales.”

“La forma ideológica que adquiere, en las etapas actuales, combina el desarrollismo con la vieja estrategia de la ‘marcha hacia el oriente’ y una cierta concepción superficial de adopción del ‘modelo brasileño’. Consiste en asociarse para el ‘despegue’ con el capital monopólico extranjero, que ahora tendrá interés industrial en Bolivia, es decir, inducirlo a localizar algún aparato productivo en el territorio, ofreciéndole a cambio una puerta de entrada a mercados de los países andinos signatarios del acuerdo.”

“Como era de prever, la noción desarrollista se complementa con la del desarrollo polarizado o mejor, de los polos de desarrollo. Esto ofrece la imagen de un ‘regionalismo desarrollista’ del cual, salvo excepciones, son simples variantes las estrategias de desarrollo regional producto de la administración iniciada en 1971.”

“El carácter tardío de este desarrollismo implica la producción de bienes sofisticados, la introducción de tecnologías muy avanzadas y la localización de nuevos enclaves (que son los denominados polos) en gran parte de los centros urbanos importantes que están dotados para ello, cuando no crear ciudades nuevas para alojar los enclaves que puedan apetreer los recursos no ubicuos. El resultado de un proceso de este corte con orientación hacia las exportaciones y empresas mixtas, no puede ser otra cosa que una mayor concentración del ingreso (y no sólo ‘regional’ como dicen algunos documentos oficiales), incremento de la deuda externa hasta niveles asfixiantes (pues sólo siete de los proyectos y programas previstos superan en conjunto los 2 100 millones de dólares de inversión en pocos años, sin contar con los apoyos de infraestructura económica y social requeridos) y de los saldos negativos de la balanza comercial como consecuencia de las importaciones de maquinarias y equipos, insumos y materias complementarias así como de otros bienes inducido por la estructura de la demanda de consumo personal actual y sus proyecciones.”

“El ‘regionalismo desarrollista’ es una fantasía completa en los sectores dominantes pues parecen estar creyendo en la extensión de los efectos multiplicadores de la industrialización y de los polos, los que mágicamente empujarán transformaciones en el sector rural de la economía tradicional. Entienden que las relaciones sociales modernas de los enclaves, homogeneizarán el resto del espacio más o menos rápidamente. Esta nueva experiencia puede ser viable, según la misma imagen, en las nuevas condiciones externas del mercado andino y el control que actualmente se ejerce sobre los sectores populares, esto es, ilusión ideológica sobre los campesinos y represión directa sobre los mineros y fabriles.”

“La eficacia de esta ideología es que se presenta como beneficiosa para todos. Los miembros de las fuerzas armadas, por su fuerte vocación industrialista, y los grupos y fracciones regionales de la burguesía y capas medias, pues esperan lograr dividendos del impacto localizado de nuevas inversiones. Respecto

de los productores agrarios y campesinos, por el carácter no 'disfuncional' que todavía registran sus relaciones en las formas precapitalistas con el resto de la sociedad. Ello implica la hipótesis ya enunciada de que el campesino se comporta en forma política no diferenciada y culturalmente ello es posible por la persistencia de formas ideológicas del pasado entre los quechuas, aymarás y cholos, que ahora son reinscritas a través de instituciones más modernas. Sin embargo, se han limitado pero no superado los conflictos. De ellos son testimonio las movilizaciones y levantamientos campesinos, como el de Cochabamba en 1974."

Hemos abusado del lector con esta larga transcripción para ilustrar la riqueza de un análisis basado en un sistema de pensamiento no apologético, y posibilitar una comparación con lo expuesto sobre Bolivia en el documento citado.

Dentro de la misma concepción, de que la visión correcta para interpretar los términos objetivos de la cuestión regional en América Latina es la del proceso de acumulación de capital, Wilson Cano concluye, con referencia al fenómeno observado en Brasil —de que mientras efectivamente San Pablo ha incrementado su participación en el total de la industria nacional de un 41% en 1939 a un 58% en 1970, por su parte la periferia ha ido incrementando su tasa de crecimiento industrial, de un 5.1% (1919-1939), pasando por un 6.2% (1939-1949) hasta un 7.2% (1949-1970):

"A partir de la institución de una política de incentivos fiscales para una gran parte de la periferia nacional, se pasa a una etapa más avanzada de la integración nacional, o sea del capital: se regionaliza la articulación del capital al polo. Visto desde otro ángulo, se concilian los intereses del gran capital del polo con los intereses capitalistas regionales. La cuestión crucial, por lo tanto, es explicar las distintas intensidades y ritmos de desenvolvimiento capitalista regional, o sea: la desigualdad espacial del desenvolvimiento capitalista en el Brasil. Esto, en síntesis, significa demostrar que el liderazgo del desarrollo capitalista, una vez obtenido (antes de 1930) tendió a acentuarse por razones referidas, antes que nada, a la dinámica del propio polo. En otros términos: ese liderazgo puede ser entendido por la creciente capacidad de acumulación del capital del polo, con una marcada introducción de progreso técnico y diversificación de su estructura productiva. Aún más: ese proceso de concentración industrial obedeció —según la buena doctrina— a la fría lógica capitalista de la localización industrial. Con la creciente expansión industrial del polo —que pasa a dirigir la acumulación a escala nacional— se fijan, en última instancia, los límites de la expansión del desarrollo periférico. Es decir, se bloquea la expansión industrial de otras regiones, en el sentido de que 'veda caminos ya recorridos'. O sea: la periferia no puede 'repetir' el proceso histórico de desarrollo de San Pablo. Al mismo tiempo, entretanto, no suprime la expansión industrial periférica, por el contrario, la estimula fuertemente, a través de la complementariedad polo-periferia, antes apenas en el ámbito de la agricultura periférica, hoy en la agricultura y también en el de la industria de las demás regiones."

Y prosigue:

"No se puede decir, por lo tanto, que no haya habido desarrollo capitalista en la periferia. Este se ha dado y continúa expandiéndose... tanto así que subsiste hasta hoy, en la periferia, la doble subordinación del capital industrial y del comercial, éste concurriendo acentuadamente para la perpetuación de la estructura política, social y económica, destacándose perversamente la estructura

funditaria. Por otro lado, este desarrollo capitalista periférico acentúa aún más el carácter 'salvaje' del desarrollo del capitalismo brasileño: la desigualdad social aparece aún más cruda, justamente en la periferia. Conducir la lucha política contra un supuesto 'imperialismo paulista chupasangre' es, como mínimo, oscurecer el carácter de las desigualdades regionales y principalmente sociales, determinadas por el desarrollo del capitalismo brasileño. Crea, por otra parte, la falsa y equivocada impresión de que el problema consiste en un 'conflicto entre estados de la federación', pasible de solucionarse sin que sea necesario cambiar el carácter de la política económica y social global. Significa, más precisamente, no tener en cuenta el problema de la pobreza y de la miseria. Repito, no hay por qué blandir el arma contra la supuesta 'explotación' de San Pablo sobre la periferia; por el contrario, hacerlo contribuye solamente a la defensa de los intereses de las burguesías nacionales. Es necesario que se estudie lo obvio: los intereses de los asalariados de todo el Brasil deben ser solidarios, juntamente con los de los trabajadores rurales. En caso contrario, estaríamos aplicando, regionalmente, equivocadas tesis sobre el imperialismo mundial y acabaríamos diciendo el absurdo de que los obreros paulistas explotan a sus hermanos de la periferia. . ."²⁴

Los ejemplos podrían multiplicarse. Sólo queremos dejar claro: primero, que se está proponiendo refundar teóricamente la problemática regional en América Latina en base a los lineamientos indicados en esta ponencia; segundo, que seguir este camino no solamente no nos deja huérfanos de sistemas analíticos y metodológicos, sino que nos da una sólida alternativa sobre la cual ya se está avanzando con la ayuda —o a pesar— de los planificadores. Lo apuntado hasta aquí se refiere fundamentalmente a las condiciones de un conocimiento apropiado, de base científica, y a su necesidad para posibilitar cualquier intervención social eficaz en las cuestiones regionales. Pero esta redefinición no puede efectuarse sin modificar substancialmente el concepto de estrategia, y a esto queremos referirnos ahora.

4. ¿Estrategia de quién y contra quién?

Partamos simplemente, para tener términos de referencia comunes en la discusión, de que el objetivo global es el desarrollo social de las regiones periféricas, o el de romper con el progresivo desarrollo social desigual, expresado también territorialmente, en nuestras sociedades. Nuestro enfoque nos indica que tal objetivo no puede lograrse con cambios marginales en las situaciones actuales, manteniendo las estructuras vigentes intocadas, y sin afectar los intereses de nadie. También nos indica que "desarrollo" puede significar varios modelos alternativos de cambio, que afectan diferencialmente a las diversas clases, fracciones y capas sociales del sistema. Que, por lo tanto, la elaboración e implementación de un proyecto de desarrollo regional efectivo deben ser, por naturaleza, de carácter contradictorio, y que cualquier variante provocará conflictos, algunos de tipo secundario, otros antagónicos. En cualquier caso, ciertas fuerzas sociales

²⁴Véase, Wilson Cano, *Questão regional e concentração industrial no Brasil 1930/1970*, mimeo, Campinas, 1978 y también "La cuestión regional en el Brasil (1860/1970)", incluido en J.L. Coraggio *et. al.*, (eds.), *op. cit.*

deberán apoyar el proyecto, otras se le opondrán. El desarrollo regional es, pues, una cuestión política.

Propongamos que el objetivo global supuesto es contribuir a un desarrollo globalmente racional de las fuerzas productivas de un país, en un intento de reducir su dependencia, minimizando los efectos de marginación de amplios sectores de la población respecto de los procesos de producción, distribución y consumo, evitando la alineación y superexplotación de los sectores populares integrados a dichos procesos, y desarrollando la participación organizada y autónoma de tales sectores en la gestión social del sistema. Si nos proponemos diseñar una estrategia para lograr este objetivo desde la posición de planificadores ¿qué posibilidades tenemos de lograrlo? Salvo que sigamos pensando en intervenciones paramétricas externas a los procesos sociales, advertiremos que, dada la naturaleza conflictiva de tal objetivo, la estrategia deberá ser una anticipación de vías de acción fundamentalmente política dentro del sistema social. Así, el objetivo propuesto implica que se intentará producir cambios sustanciales en las condiciones de vida social de amplias masas postergadas de la población, en contraposición con los intereses de diversos grupos de las clases dominantes que detentan un gran poder político y económico y el control de los principales aparatos del Estado. Por lo tanto, para el diseño de cualquier estrategia será necesario hacer un diagnóstico de las contradicciones en la estructura económica y en el sistema del poder político, de las fuerzas sociales existentes y pasibles de ser organizadas, de las instituciones y formas de organización social existentes, de las formas de lucha social actuales o posibles, históricamente determinadas. Todo esto es indispensable pues, a menos que se trate de otro plan más de biblioteca, sin fuerzas sociales organizadas apoyando el proyecto sería impensable su implementación, pues la vía de la razón pura no parece haber funcionado como "estrategia" en el pasado. Será necesario crear condiciones favorables para la puesta en marcha o aceleración de procesos sociales conducentes a los objetivos mencionados, estimulando y apoyando la organización de fuerzas que involucren a los beneficiarios del proyecto, a fin de imponer en el campo de batalla social las propuestas efectuadas. Habrá que establecer un sistema de alianzas, aprovechando las contradicciones que preñan el sistema, sumando fuerzas en pos de los objetivos fundamentales. Deberá pensarse políticamente desde el principio al fin. Como toda estrategia real, deberá dejar en claro quién es el sujeto de la misma, quiénes son los enemigos y quiénes los aliados. No habrá esperanza de pensar que el enemigo es la naturaleza o que el sujeto es la sociedad en general. Serán sectores económicos, formas del capital, otros Estados, organizaciones de fuerzas sociales adversas, todos con nombre y apellido. Desmistificar, romper velos ideológicos que bloquean la acción social, será parte atinente de las consideraciones estratégicas.

Pensar políticamente no equivale a "cambiar de disciplina", o de profesión. Implica actuar científicamente, en primer lugar porque no se puede pensar políticamente en el vacío, so pena de generar un discurso puramente ideológico. Será a partir del análisis científico de las bases materiales y de la coyuntura política alrededor de la problemática regional que se podrá reconstruir la trama de contradicciones específicas sobre cuya base puede diseñarse una estrategia como tal. Pero, ¿podrá pensarse políticamente desde la posición del planificador neutral? ¿Se podrá efectivamente, asumir un objetivo dado y proceder a ejecu-

tarlo sea cual fuere su signo, sólo que esta vez haciéndolo bien, al no negar la verdadera naturaleza de lo social? O, por otro lado ¿será que lo que estamos propugnando es válido para una planificación de cualquier signo? Las políticas más reaccionarias pueden también quedar en los papeles si se diseñan estrategias ficticias contra la naturaleza, en lugar de hacerlo, como corresponde, contra los sectores populares que se oponen a las mismas. Esto es cierto, y no podemos evitar este subproducto de nuestros razonamientos, pues está allí, lo explicitemos o no. Pero el producto principal es otro: existen hoy, en América Latina, en diversas instituciones, sujetos sociales que se plantean esta cuestión del desarrollo regional a partir de una definición implícita o explícita de objetivos “progresistas”. Su accionar está obstaculizado, entre otras cosas, por la mistificación teórica que ha predominado en el campo y por la concepción del planificador como “marginal” de los procesos políticos, como técnico asesor o como simple instrumento de las clases dominantes. Una conclusión obvia de esta discusión es que no se trata de resolver esta contradicción existencial, elaborando pseudoestrategias progresistas y esperando que alguien “con poder” las haga suyas.

El academicista, nacional o importado, podrá o no concordar con nuestras proposiciones respecto a la necesidad de revolucionar las bases teóricas de la planificación regional en América Latina, pero la discusión pierde sentido si no concordamos en el punto crucial de definir lo estratégico como referido a un modo de organizar la lucha social y, por lo tanto, como determinado políticamente. Y esto implica la necesidad de insertarse efectivamente en los procesos políticos, no como mentor o estratega, sino como parte de una fuerza social para la cual la resolución de lo que en tantos seminarios hemos visualizado como “problemas regionales”, no es cuestión de coeficientes sino de sobrevivencia cotidiana o desaparición. Hay muchas maneras de hacerlo, y ese no es nuestro tema aquí, pero no es despreciable un primer paso consistente en tomar conciencia de las dimensiones olvidadas de la cuestión regional. Creemos que, hacia esa conciencia, por diversos caminos —partiendo de marcos abiertamente contestatarios del sistema social vigente, o llevando al límite la problemática dominante a partir de un esfuerzo por enfrentar la realidad y no mistificarla— están convergiendo los intelectuales críticos en este campo.

5. Las estrategias alternativas en el contexto social latinoamericano

a) *¿Cuáles son las condiciones más simples y abstractas de una estrategia efectiva?*

Toda estrategia de desarrollo regional que se proponga como objetivo la transformación de situaciones sociales estará sujeta, en lo que hace a su eficacia, al grado de cumplimiento de dos condiciones. En primer lugar, que su diseño responda a una concepción adecuada a la verdadera naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los cuales pretende intervenir. En este sentido es invaluable la contribución de un análisis objetivo y científico de la realidad social en la cual se producen los problemas regionales que se pretende afrontar. En segundo lugar, que su ejecución sea apoyada por fuerzas sociales organizadas que la hagan viable políticamente.

Una estrategia de desarrollo regional demarca un conjunto de vías de acción alternativas para un largo plazo, con lo cual deberá estar basada en consideraciones sobre las condiciones actuales y las tendencias estructurales de la sociedad. Sin embargo, durante ese largo plazo la coyuntura podrá cambiar en términos de algunas condiciones materiales básicas o de la composición y del equilibrio de las fuerzas sociales, de sus formas de organización y de su expresión política. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo regional debe ser internamente flexible, distinguiendo entre los objetivos de largo plazo y los objetivos y formas de acción posibles en cada coyuntura particular.

Desde este punto de vista, aún con objetivos generales similares, condiciones materiales y estructurales objetivamente distintas o caracterizaciones subjetivas diversas de una misma realidad, pueden sugerir líneas estratégicas también distintas, y aún una misma línea estratégica puede implicar formas de acción social muy diversas en distintas situaciones nacionales o en distintos momentos del desarrollo social de un mismo país. Esta es una primera fuente de diferenciación entre estrategias alternativas.

b) *¿Son las estrategias de desarrollo regional atribución exclusiva de los Estados? Si es así ¿en qué condiciones se desarrollan?*

Los "problemas regionales" aparecen bajo muy diversas formas, pero básicamente hay cuatro tipos de situaciones a partir de las que generalmente esta problemática puede tomar cuerpo en un sistema capitalista:

1. Cuando la organización territorial resultante de los procesos históricos genera dificultades crecientes al proceso de acumulación nacional o internacional.
2. Cuando dicha organización territorial produce situaciones graves de privación de las condiciones mínimas de subsistencia de importantes sectores sociales, localizados en regiones periféricas o en el interior de las grandes metrópolis ya sea por su marginación de los medios para una producción independiente, o del mercado de trabajo, o por estar afectados por una distribución del ingreso que les impide obtener un nivel considerado socialmente como mínimo.
3. Cuando por razones geopolíticas, la cuestión de la integración del Estado se manifiesta como una cuestión de más firme integración de poblaciones periféricas al sistema nacional de control político.
4. Cuando el proceso de acumulación requiere el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en regiones periféricas o la integración de un mercado nacional ampliado.

Salvo en situaciones excepcionales de previsión de estas condiciones, la problemática regional se supone como una cuestión de Estado cuando ya se ha producido y desarrollado hasta el punto de manifestarse en situaciones conflictivas y como posible base de confrontaciones políticas o cuando provoca crisis sectoriales o generales al proceso de acumulación. Tales situaciones conflictivas surgen de que los denominados problemas regionales, en general, no afectan de manera uniforme a los diversos sectores sociales y a que generalmente lo que es problema para ciertos sectores constituye una ventaja para otros.

Sobre esta trama social contradictoria se hace imposible hablar de estrategias nacionales para el desarrollo regional sin especificar quién es el sujeto de tales estrategias. Surge entonces una segunda fuente de diferenciación de las estrate-

gias alternativas para el desarrollo regional. Con distintos objetivos de largo plazo, con distintos medios de acción, con distintas fuerzas sociales respaldándolos, diversos grupos económicos o diversos sectores sociales plantearán cursos de acción también diversos. Así, por ejemplo, el curso de acción propugnado por las compañías transnacionales de la agroindustria difícilmente coincidirá con el que corresponde al campesinado, a cuya modernización y articulación especializada al mercado aspiran las primeras. Así también, la "cuestión regional" será vista de muy distinta manera por las empresas industriales orientadas al mercado interno que por el capital comercializador de productos agrarios para la exportación.

Por lo tanto, no existe una única estrategia óptima de desarrollo regional planteada para una sociedad abstracta sino que habrá predominio de unas u otras estrategias en los planes del Estado en función de las condiciones estructurales y coyunturales socio-políticas. Sin embargo, dentro de esta diversidad, podemos caracterizar las estrategias de desarrollo regional adoptadas en los regímenes capitalistas de América Latina por ser estrategias que responden a los intereses directos de los grupos económicos dominantes o a las necesidades de legitimación de su posición en la estructura del poder político. Dado que es característica de todo Estado la de presentarse como representante de toda la sociedad, no debe extrañar que en las declaraciones de objetivos de las políticas regionales aparezcan expresadas también las reivindicaciones de intereses de los sectores populares, como ingrediente para el mantenimiento de un cierto nivel de consenso. Estos mecanismos ideológicos son también parte funcional de las estrategias para la dominación.

Por otra parte, las políticas del Estado no pueden verse como un sistema monolítico y predeterminado que responde punto por punto a un curso de acción preestablecido por un sector social. Más bien son el resultado de la confrontación de fuerzas sociales con diversas estrategias más o menos formalizadas, donde las políticas formuladas van respondiendo al juego de fuerzas coyunturalmente definido. En tal sentido, es posible encontrar situaciones en las cuales se aplican políticas parciales que responden a los objetivos de sectores sociales no dominantes. Así la evolución de las políticas territoriales debe verse como resultante no sólo de un avance en el conocimiento o de cambios en las condiciones materiales internas o externas, sino también como resultado de la cambiante correlación de fuerzas de las clases sociales, de los diversos grupos económicos nacionales entre sí y de éstos con los intereses del capital internacional y de otros Estados nacionales.

Tanto para fines interpretativos como de la práctica misma de la planificación, se requiere una concepción teórica que integre estas relaciones. Un sistema teórico metodológico que deje fuera del análisis estas relaciones entre "lo político" y "las políticas" no sólo no podrá identificar y caracterizar las estrategias de desarrollo regional sino que impedirá una acción social eficazmente orientada. Por ello se hace necesario superar los paradigmas que han dominado este campo durante las últimas décadas.

En cuanto a las posibilidades para la acción dentro del Estado que se derivan de esta visión del problema de la planificación regional en América Latina, pueden resumirse como sigue: si los objetivos declarados por los organismos encargados de la planificación regional apuntan en general a mejorar las

condiciones de vida de las grandes mayorías sociales, una estrategia eficaz para su implementación sólo será posible sobre la base del apoyo de tales mayorías, organizadas como fuerza política autónoma (el paternalismo no es sustituto), habida cuenta de que ésta es una condición necesaria pero no suficiente. Partiendo de la base de que tales objetivos pueden ser contradictorios con las estrategias del capital internacional o de otros Estados, una adecuada correlación de fuerzas alrededor de un proyecto nacional es otra condición necesaria en las actuales condiciones de dependencia de nuestros países. Esta condición no es contradictoria con la anterior sino que la implica.

Por lo tanto, las condiciones de viabilidad de estrategias con tal tipo de objetivos requieren hoy de cambios sustantivos en las condiciones políticas sociales de la mayoría de los países latinoamericanos para una completa implementación. Sin embargo, ante cambios coyunturales significativos pueden esperarse avances parciales dentro de una línea estratégica orientada a lograr un verdadero desarrollo social, línea que, en cualquier caso, requiere de una organización popular consciente que la impulse aprovechando las contradicciones del sistema imperante, en la certeza de que tal impulso sólo puede contribuir al desarrollo de las mismas contradicciones pero nunca a su superación dentro del mismo sistema.

¿HACIA OTRO DESARROLLO REGIONAL?

por Walter B. Stöhr

1. Introducción

El objetivo básico de las políticas regionales, en la mayoría de los países latinoamericanos así como en otras regiones, es influir sobre la conformación espacial del desarrollo en el territorio nacional. En las economías mixtas o de mercado, como las latinoamericanas, esto se ha intentado sobre todo con la diferenciación espacial de los incentivos y las medidas restrictivas, respaldadas o aún puestas en práctica mediante la transferencia de fondos públicos y las inversiones en infraestructura. En muchos países se han establecido también con el mismo fin empresas estatales o empresas en que el Estado tiene el control mayoritario.

Las políticas de incentivos regionales tratan de acelerar el proceso de desarrollo en regiones subdesarrolladas en que la población recibe impulsos de desarrollo insuficientes o en regiones no desarrolladas en que son los recursos naturales los que no reciben impulsos de desarrollo bastante fuertes.

Para las primeras se trata de lograr que su población participe en mayor grado en los beneficios del proceso de desarrollo nacional o internacional. Las políticas respectivas suelen centrarse en los aspectos de la demanda regional, despreciando en general la movilización más intensa de los recursos regionales; tienen como objetivo la redistribución de los beneficios del proceso de desarrollo y propenden así a reducir las desigualdades interregionales en los niveles de vida.

Para las segundas (zonas en general periféricas) la política busca incorporar sus recursos naturales a la economía nacional, centrándose así en la oferta regional y descuidando la distribución de los beneficios de este proceso de desarrollo. Suelen ser políticas aplicadas a regiones fronterizas con recursos que en la mayoría de los países latinoamericanos ofrecen todavía un importante potencial para el desarrollo nacional.

Por su parte, las políticas regionales restrictivas se emplean en algunos países para reducir el ritmo de desarrollo de las zonas altamente desarrolladas que están sobreutilizando los recursos nacionales o que están extrayendo grandes recursos de otras regiones. Se aplican a zonas metropolitanas u otras regiones que se aprovechan desproporcionadamente del proceso nacional e internacional de desarrollo. Este tipo de política no es frecuente en América Latina, donde, las más de las veces, se han preferido los programas destinados a racionalizar y reorganizar la estructura espacial de estas zonas altamente desarrolladas a fin de facilitar, más bien que restringir, su desarrollo. Ello puede deberse a la coincidencia de intereses entre los grupos de poder en el ámbito nacional y los de estos centros metropolitanos o al temor de los países a perder su capacidad de competencia en el mercado internacional. El Brasil parece ser el único país latinoamericano que se ha apartado de este esquema últimamente.

Sin embargo, la mayoría de las políticas son de estímulo y se orientan al fomento de la integración regional mediante dos métodos: la integración física por medio de una red nacional de transporte y comunicaciones y la integración funcional, con el establecimiento de mercados nacionales de factores y produc-

tos. Esas políticas se basan en la hipótesis de que, una vez alcanzado un grado suficiente de integración física y funcional, desaparecerían las desigualdades regionales de desarrollo por una tendencia automática al equilibrio o por el efecto de difusión del desarrollo en todo el país, reforzados quizá con algunas medidas de política transitorias.

2. Bases conceptuales de las políticas tradicionales de desarrollo regional

Las políticas tradicionales de desarrollo regional se basan en dos concepciones teóricas y cierto número de prácticas conexas. El primero corresponde a la teoría de la economía neoclásica y el segundo al concepto del desarrollo como proceso de difusión¹ que sigue la trayectoria del centro hacia abajo y hacia fuera.²

a) *La influencia de la economía neoclásica*

Supuesto básico de esa teoría es que los desequilibrios regionales entre la oferta y la demanda de factores o bienes desaparecerán por si solos una vez que hayan aumentado en grado suficiente las posibilidades de acceso entre regiones y la movilidad de factores y bienes.³ Se supone que las discrepancias regionales de la oferta y la demanda se traducen en diferencias de precios de los factores y los bienes entre regiones. Las que registran una oferta elevada y una demanda baja, tendrán precios bajos para el factor o bien respectivo, mientras que las de gran demanda y escasa oferta mostrarán precios elevados. Con un grado suficiente de acceso y movilidad, los factores y bienes fluirán desde las regiones de precios bajos a las de precios altos. En las primeras la oferta disminuirá y subirán los precios, en tanto que en las últimas aumentará la oferta lo que hará bajar los precios. Se espera así que los precios produzcan la convergencia hacia un equilibrio interregional en que se igualarán los precios de factores y bienes en todo el territorio nacional. En la medida en que no ocurran filtraciones grandes, la igualdad de los precios llevarán también a equiparar los niveles de ingreso.

Condición básica para que esto suceda es la integración del territorio nacional mejorando la red de transporte y comunicaciones, y la integración funcional mediante el fomento de la movilidad de los factores productivos (trabajo, capital, tecnología) y de los bienes.

¹Véase A. Hirschman, *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven, 1958.

²N. M. Hansen, "Development from above: the centre-down-and-outward development paradigm", en W. Stöhr y D. R. F. Taylor (eds.), *Development from above or below? A critical reappraisal of spatial planning in developing countries* (en prensa) y W. Stöhr y F. Todding, "Spatial equity— some antitheses to current regional development doctrine", *Papers of the RSA*, vol. 38, reimpresso con algunos cambios en H. Folmer y J. Oosterhaven (eds.), *Spatial inequalities and regional development*, Nijhoff, Leiden, 1979.

³H. W. Richardson, *Regional growth theory*, MacMillan, Londres, 1973.

b) *Los paradigmas de la difusión del desarrollo y de su trayectoria desde el centro hacia abajo y hacia afuera*

El segundo concepto que ha influido poderosamente en las políticas tradicionales del desarrollo regional ha sido el de las características de polarización y difusión del desarrollo.⁴ Estas teorías se relacionan también con el concepto más reciente de "centro de crecimiento".

La hipótesis fundamental es que el desarrollo sólo puede comenzar en unos pocos sectores dinámicos y conglomerados geográficos, desde donde se espera que se difunda a los sectores y zonas geográficas restantes de un país.⁵ Este proceso de difusión debe comenzar al más alto nivel nacional, o a partir de los centros internacionales o nacionales de innovación, y difundirse hacia abajo y hacia afuera en dirección a las unidades nacionales y regionales a través de la jerarquía urbana,⁶ las relaciones de insumo-producto⁷, los canales internos de las organizaciones empresariales del tipo multindustrial⁸ y las grandes organizaciones gubernamentales.

Sin embargo, ambos postulados no siempre se dan en la práctica. Rebasaría el ámbito del presente trabajo analizar sistemáticamente por qué no se produce tal equilibrio, pero examinaremos algunos elementos claves que se relacionan no tanto con las relaciones económicas cuantitativas (que tanto preocupan a la economía neoclásica), cuanto con las relaciones cualitativas, estructurales y de poder. Entre las causas por las cuales no se produce el supuesto equilibrio neoclásico figuran la naturaleza selectiva del proceso migratorio, la movilidad diferencial de los factores de producción, la diferenciación inevitable en cuanto a las posibilidades de acceso en un sistema urbano multirregional y la distribución espacial desigual de las economías externas y de escala, todas las cuales han sido descritas ya por el autor.⁹ Se produce así una divergencia creciente en los niveles de vida entre regiones en vez de la supuesta igualación que derivaría del mecanismo del mercado.

Tampoco se ha cumplido la expectativa de un proceso automático de difusión desde el centro hacia abajo y hacia afuera, sobre todo en los países en

⁴Véanse al respecto A. Hirschman, *op. cit.*; G. Myrdal, *Economic theory and under-developed regions*, Duckworth & Co., Londres, 1957; y F. Perroux, "Note sur la notion de pôle de croissance", *L'économie du XXème Siècle*, 2ª ed., Presses Universitaires de France, pp. 142-154, 1955.

⁵W. Stöhr, "Development from below: the bottom-up and periphery-inward development paradigm", en W. Stöhr y D. R. F. Taylor (eds.), *op. cit.*

⁶B. J. L. Berry, "Hierarchical diffusion: the basis of development filtering and spread in a system of cities" en W. Stöhr, y D. R. F. Taylor (eds.), *op. cit.*

⁷F. Perroux, *op. cit.*

⁸J. R. Lasuen, "Urbanization and development - the temporal interaction between geographical and sectoral clusters", *Urban Studies*, 10, pp. 163-188, 1973 y A. Pred, *City systems in advanced economies*, Hutchinson, Londres, 1977.

⁹W. Stöhr, *Evaluation of some arguments against government intervention to influence territorial population distribution*, ponencia presentada al Joint UN/UNFPA Workshop on Population Distribution Policies in Development Planning, Bangkok, septiembre de 1979.

desarrollo. En efecto, esos procesos de difusión en su mayor parte no se producen hacia abajo (y afuera) sino hacia arriba (y adentro).

La difusión de innovaciones se considera un indicador importante del avance del desarrollo. Si bien es cierto que la innovación suele difundirse hacia abajo y hacia afuera a través de la jerarquía urbana¹⁰ los beneficios derivados de ella en términos económicos y de poder se distribuyen a menudo en sentido inverso, es decir, hacia arriba y hacia adentro de la jerarquía urbana. Los impulsos intersectoriales¹¹ llevan a la concentración espacial de conjuntos de actividades más bien que a la esperada difusión espacial de los efectos propulsores.

Las empresas multiindustriales penetran fácilmente en las zonas periféricas¹² pero tienden a concentrar sus funciones claves (decisión, investigación y desarrollo) en las grandes zonas metropolitanas y sólo relegan a las zonas periféricas funciones rutinarias de bajo nivel,¹³ Los mayores beneficios derivados de las organizaciones multiindustriales llegan a los centros en que éstas tienen su sede.

Como una forma de difundir el desarrollo, el gobierno central ha ampliado la escala de su influencia en comparación con los niveles inferiores de gobierno. A veces este proceso ayudó materialmente a las zonas periféricas pero a costa de erosionar su propia capacidad de organización y decisión, requisito importante para lograr el desarrollo autosostenido.

De estas deficiencias en las bases teóricas de las políticas tradicionales de desarrollo regional derivan características operacionales que deberían compensar esas deficiencias pero que en realidad no hacen sino agudizarlas. A fin de lograr a todo trance la convergencia interregional y promover los efectos de difusión, se complementó la integración funcional en gran escala (que se había traducido en la práctica en efectos de exacción) con la integración organizativa en gran escala, esperando llegar así, a la postre, al ansiado equilibrio teórico y los efectos de difusión.

Las características operacionales son la fuerte confianza en las empresas multirregionales públicas y privadas y en las grandes organizaciones gubernamentales (nacionales e internacionales). Las políticas tradicionales de desarrollo regional confiaron en la capacidad de las empresas multirregionales o multinacionales para colmar los vacíos espaciales y facilitar por conducto de sus canales la transferencia de impulsos de desarrollo (innovación, capital, talento de organización) a las zonas menos desarrolladas en que no operaban todavía con fuerza suficiente otros canales de transferencia públicos o privados. Aparte de que estas empresas suelen relegar a esas zonas las funciones rutinarias de bajo nivel,

¹⁰P. O. Pedersen, "Innovation diffusion within and between national urban systems", *Geographical Analysis*, 2, 1970, pp. 203-254 y B. J. L. Berry, *op. cit.*

¹¹F. Perroux, *op. cit.*

¹²J. R. Lasuen, *op. cit.*

¹³W. Stöhr y F. Todtling, "Evaluation of regional policies: experiences in market and mixed economies", en N.Y. Hansen (ed.), *Human Settlement Systems*, Ballinger Publ. Company, Cambridge, Mass., 1978. (Se publicó versión española en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XII, N° 45, 1978.)

también suelen abandonarlas a la primera señal de un decaimiento de la demanda.

Para proveer la inversión de infraestructura y la capacidad de organización necesarias para la ejecución de proyectos en zonas menos desarrolladas se confió en las grandes empresas estatales. Generalmente esta política coincidió con el establecimiento de criterios centralmente determinados para la selección y ejecución de proyectos en esas zonas, los que raras veces tomaron en cuenta la disponibilidad de factores específicos, las condiciones institucionales y los sistemas de valores de las zonas menos desarrolladas, ya que respondían a las condiciones vigentes en las zonas metropolitanas altamente desarrolladas. De ahí que la inversión pública en las zonas menos desarrolladas, con ser cuantiosa, no siempre fuera de la calidad requerida.

En todos estos aspectos las políticas tradicionales de desarrollo regional se basaron en mecanismos de redistribución masiva o en grandes instituciones públicas o privadas para difundir el desarrollo a través del espacio. En lo esencial, en consecuencia, pueden ser descritas como estrategias de desarrollo regional dirigidas del centro hacia abajo.

3. La desintegración regional a consecuencia de las políticas tradicionales de desarrollo regional dirigidas desde el centro hacia abajo

El desarrollo es un fenómeno complejo. Requiere la interacción de factores culturales, económicos, sociales y políticos a través de estructuras institucionales que se autosostengan. Si ellas son impuestas exógenamente, pueden generarse algunos de los elementos cuantitativos del desarrollo pero faltarán sus componentes cualitativos y estructurales. Aunque a menudo se habla de "desarrollo regional integrado", en la práctica las políticas regionales han significado una integración funcional de gran escala más bien que una integración territorial y regional.¹⁴ En vez de mejorar la relación recíproca entre los factores productivos y otros elementos potenciales del desarrollo (sociales, institucionales, etc.) dentro de unidades territoriales, integraron cada uno de esos factores verticalmente en grandes mercados funcionales, tanto nacionales como internacionales. En vez de combinar los recursos naturales de la región con la mano de obra, el ahorro y la capacidad tecnológica y organizacional, dando prioridad a la satisfacción de las necesidades regionales, cada uno de esos factores fue integrado al respectivo mercado nacional (o internacional) del trabajo, el capital o la tecnología, manejado por organizaciones transregionales. Cada uno de esos mercados funcionales interactúa principalmente en el orden nacional e internacional y difícilmente en el plano local o regional; tiene su propia dinámica y reglas determinadas por parámetros nacionales o internacionales y a menudo hace caso omiso de las necesidades locales y regionales específicas. De esta forma, los

¹⁴ Véase J. Friedmann y C. Weaver, *Territory and function: the evolution of regional planning*, Comparative Urbanization Studies, University of California, Los Angeles (mimeo.), 1979. (Próximamente será editado por Edward Arnold, Londres).

circuitos nacionales e internacionales de bienes entran a remplazar en forma creciente los circuitos locales y regionales.¹⁵

Esas estrategias de desarrollo regional dirigidas desde el centro hacia abajo y basadas en la integración funcional en gran escala tienden a operar sólo con lo más selecto de los recursos naturales, humanos y de otro tipo de las regiones, optimizando así la rentabilidad de los factores (sobre todo de los más móviles como el capital y la tecnología) en los grandes mercados funcionales mencionados. Aunque el producto puede crecer considerablemente de esta manera, incluso en las zonas menos desarrolladas (reduciéndose así las disparidades cuantitativas del producto y del ingreso por habitante entre regiones), prosigue la desintegración cualitativa y estructural de los sistemas socioeconómicos regionales, con consecuencias negativas para el desarrollo general a largo plazo que incluso afectan el potencial de crecimiento de estas regiones.

Ya se ha efectuado una evaluación de los instrumentos principales de las políticas tradicionales de desarrollo regional tanto en economías mixtas como de mercado.¹⁶ Aun cuando eran positivos los efectos cuantitativos de estos instrumentos sobre la producción regional, el ingreso o el empleo —caso poco frecuente en los países del Tercer Mundo— mostraron ser considerables las consecuencias de la desintegración regional en los aspectos cualitativo y estructural de las zonas menos desarrolladas.

Los fenómenos principales de desintegración regional por efecto de las políticas de desarrollo regional del centro hacia abajo pueden caracterizarse así:

i) *Retiro selectivo de los factores regionales de producción* que pueden emplearse más rentablemente en los grandes mercados de factores (nacionales o internacionales), sobre todo de las regiones periféricas menos desarrolladas. Para ellas el fenómeno afecta particularmente a sus recursos naturales, mano de obra y ahorro. Junto con estos recursos suelen retirarse los multiplicadores regionales asociados.

ii) *Ocio y subempleo de los recursos regionales restantes*, generalmente los menos móviles y rentables en los grandes mercados, como la mano de obra menos calificada o menos móvil, o los recursos naturales menos rentables y más difíciles de trasladar. La productividad de estos recursos se reduce aún más por el retiro de los factores complementarios de producción.

iii) *Degradación ambiental y desequilibrio en las relaciones entre el hombre y la naturaleza* debido a la frecuente sobrexplotación y extracción de recursos de gran demanda mundial y al subempleo de los restantes.

iv) *Sustitución de los circuitos económicos y ambientales locales y regionales* (que suelen satisfacer las necesidades básicas de los estratos más pobres de la población) por circuitos económicos en gran escala que, al menos en un comienzo, sólo resultan asequibles a una pequeña minoría.

v) *Introducción de factores de producción controlados externamente* (sobre todo con organización externa de la tecnología y el capital) en las zonas periféricas menos desarrolladas. Una parte creciente de las actividades de esas

¹⁵ M. Santos, *L'espace partagé - les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés*, Editions M. Th. Génin, Libraires Techniques, Paris, 1975.

¹⁶ Véase W. Stöhr y F. Todtling, *op. cit.*

regiones llega a depender de organizaciones manejadas externamente (empresas multirregionales o multinacionales), las que tienden a retener las funciones claves (decisión, investigación y desarrollo) en los países altamente desarrollados o en las regiones centrales y relegan las funciones rutinarias de bajo nivel a las zonas periféricas menos desarrolladas.

vi) *Desintegración de las estructuras sociales y políticas de pequeña y mediana escala*, que a menudo representan un apoyo económico y psicológico importante para los estratos más pobres y menos móviles de la población, aunque al mismo tiempo pueden representar medios sociales represivos para esos mismos grupos. La cuestión es cómo transformar y liberalizar estas estructuras sociales en vez de reemplazarlas por estructuras sociales de gran escala.

vii) El retiro de recursos económicos, así como el debilitamiento de las economías regionales y de las estructuras sociopolíticas *hace depender a las regiones periféricas crecientemente del respaldo económico y organizacional de los gobiernos centrales*, dependencia que se refuerza aún más por la introducción en las regiones periféricas de criterios de decisión de la región central, pese a las diferencias de condición ante ambas.

En las condiciones de desintegración regional, las zonas periféricas menos desarrolladas (como los países menos desarrollados en el plano internacional) se ven obligadas a competir con las demás zonas menos desarrolladas ofreciendo sus recursos abundantes (naturales y mano de obra) en casi cualquier condición para obtener ingresos monetarios. A cambio, esas regiones reciben fondos públicos (en escala internacional: ayuda para el desarrollo), inversiones de capital y transferencia de tecnología. Sin embargo, esos aportes suelen no contribuir a la reintegración y a la movilización más completa de todos los factores de producción disponibles en la región, sino que refuerzan su desintegración regional al fomentar el uso de aquellos factores que tienen demanda en los grandes mercados y menospreciar el aprovechamiento de los demás.

4. **Hacia otro tipo de desarrollo regional integrado territorialmente desde abajo**

Para evitar esta desintegración, debería buscarse "otra" estrategia de desarrollo regional, que propendiera a incrementar la eficiencia general de todos los factores productivos de la región, de una manera integrada territorialmente. La integración de los recursos territoriales, junto con la movilización de las estructuras sociales y políticas organizadas territorialmente, deberían constituir la base para la generación endógena de impulsos de desarrollo desde abajo. Tal desarrollo tendría que orientarse en primer lugar hacia la satisfacción igualitaria de las necesidades básicas de todos los estratos de la población de las zonas menos desarrolladas y en segundo lugar a objetivos de desarrollo de más largo alcance.

La mayoría de las necesidades básicas de servicio están organizadas territorialmente y se manifiestan con mayor intensidad en los pequeños grupos sociales y las comunidades locales o regionales. El desarrollo desde abajo exige en consecuencia que la mayor parte de los excedentes creados por la especialización sucesiva de actividades contiguas territorialmente se invierta en la misma región a fin de diversificar la economía regional.

Por región se entiende la unidad territorial más pequeña por sobre la aldea rural en que son factibles esas actividades.¹⁷ Se espera entonces que el proceso ocurra a escalas sucesivamente más altas. Con la retención regional por lo menos de una parte del excedente generado, podrían promoverse circuitos económicos integrados en las zonas menos desarrolladas (Santos, 1971, Senghaas, 1975) y cabría esperar que los impulsos de desarrollo se trasladasen sucesivamente hacia arriba desde el nivel local y regional hasta el nacional. El énfasis de las políticas (a diferencia de la estrategia dirigida del centro hacia abajo) tendría que centrarse en los servicios de atención de necesidades básicas organizados territorialmente, el desarrollo rural y de aldeas rurales, actividades de uso intenso de mano de obra, proyectos pequeños y medianos, tecnología que permita el aprovechamiento pleno de los recursos regionales humanos, naturales e institucionales sobre bases integradas territorialmente. Hay muchos paralelos con los conceptos de desarrollo e independencia económica en el orden internacional, que se discuten actualmente en relación con el nuevo orden económico internacional.

Esa estrategia de desarrollo regional desde abajo tendría que perseguir la reintegración hasta donde fuese posible de los recursos disponibles regionalmente, sean de naturaleza económica, social, política o ambiental. La estrategia debería contener ciertos elementos conducentes a un "cierre espacial selectivo" a fin de contrarrestar los efectos de las operaciones autónomas de los grandes mercados funcionales que reducen el potencial de desarrollo de las zonas menos desarrolladas. Esto significaría en particular facilitar la retención de los factores de producción necesarios para el propio desarrollo de la región y reducir las transferencias del exterior que debilitan el potencial de desarrollo regional a mediano o largo plazo.

En términos más concretos esto implicaría:

i) *La reintegración de los recursos naturales y humanos de la región* estableciendo un acceso amplio e igualitario a la tierra y a otros recursos naturales para todos los estratos de la población regional. Sólo después de cumplir este requisito podrían ponerse algunos recursos a disposición de propietarios extrarregionales con fines de explotación limitada. El amplio acceso a la tierra en muchos casos puede exigir que en el plano regional se de prioridad a la reforma agraria, lo que podría ser una condición previa importante para hacer más igualitaria la distribución regional del ingreso, alcanzar una demanda efectiva más amplia en relación con los servicios básicos y crear amplias estructuras regionales de decisión.

ii) *La reintegración de la oferta y la demanda regionales* fomentando el desarrollo de circuitos económicos locales y regionales, lo que presupone dar prioridad al empleo de los recursos regionales para la satisfacción de las necesidades regionales básicas (alimentación, vivienda, servicios básicos), según prioridades establecidas por la población regional, y a la promoción de las actividades que sirven a la región.

¹⁷Véase también, con relación al concepto de "distritos agropolitanos", J. Friedmann y M. Douglas, "Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia", en Fu-Chen Lo y K. Sálh (eds.) *Growth pole strategy and regional development policy*, Pergamon Press, Oxford, 1978.

iii) *La reintegración de las funciones locales y regionales de decisión con respecto al uso de los recursos regionales.* Para ello será preciso fortalecer las estructuras existentes o establecer nuevas estructuras de decisión organizadas territorialmente con amplia base comunitaria. Estas estructuras deberían aplicarse también a la elaboración de los recursos regionales, al uso de los excedentes generados por ellos y al nivel de la tecnología empleada.

iv) *La aplicación de una tecnología adaptada regionalmente* que facilite el empleo pleno de los recursos regionales humanos, económicos, e institucionales. Esa tecnología debe maximizar el uso de los recursos abundantes y minimizar la pérdida de recursos escasos en la región. Para las regiones periféricas menos desarrolladas la tecnología tendrá que ser de uso intensivo de mano de obra, ahorradora de capital, adecuada a la capacidad de aprendizaje de la población regional, promotora de la propia iniciativa y adaptable a los patrones culturales y sistemas de valores regionales. La selección de tecnología debe hacerse de acuerdo con las estructuras regionales y comunitarias de decisión.

v) *Mantenimiento o restablecimiento del equilibrio entre el hombre y el medio ambiente en la región,* dando prioridad a la movilización de los recursos renovables y a la recuperación y preservación de los no renovables de manera de preservar el potencial de desarrollo regional a largo plazo, sobre todo en las zonas periféricas.

vi) *Reintegración de la red regional de transporte y comunicaciones.* Sobre todo se orientan predominantemente hacia el exterior, —como ocurre en la mayoría de las regiones y los países menos desarrollados— debe darse prioridad a las posibilidades de acceso intrarregional, es decir a la comunicación entre el medio rural y la aldea y entre ésta y los pueblos pequeños en vez de dar la mayor importancia al mejoramiento del transporte y las comunicaciones entre el medio rural y la gran ciudad o el exterior.

Tal política haría que desde abajo se incrementasen los mercados de bienes y servicios en las zonas periféricas menos desarrolladas y que, en consecuencia, aumentarían sus niveles potenciales de servicio; crecieran y se diversificarían los mercados de mano de obra, así como de otros factores, reduciéndose por ello los costos de producción en las zonas periféricas; y, en consecuencia, se facilitase el incremento de las actividades de industrialización, compra y mercadeo en las zonas periféricas y se mejorasen más aún las condiciones que permitan la integración de los recursos y las funciones regionales.

5. Notas finales

La ejecución de este tipo de política regional exigiría cambios institucionales, sobre todo el fortalecimiento de las organizaciones definidas territorialmente en el orden local y regional en vez del fortalecimiento de las organizaciones definidas funcionalmente como ministerios sectoriales o empresas multinacionales. Asimismo requerirán una capacitación diferente de los planificadores regionales, ya que habrá que dar importancia a los métodos de movilización integral de recursos en vez de las técnicas de optimización.

LA PUESTA EN PRACTICA DE LOS PLANES REGIONALES: ¿EJECUCION DEFICIENTE O ALGO MAS?

por Alan G. Gilbert

Si se considera el esfuerzo puesto en la formulación de planes y el establecimiento de organismos regionales, no dejan de ser desilusionantes los resultados obtenidos de los programas de desarrollo regional en cuanto a lograr una mayor igualdad, una mayor prosperidad para los estratos más pobres y el control del crecimiento metropolitano. La pregunta que se plantea en el presente trabajo es si la falla básica reside o no en el proceso de ejecución. Los programas bien diseñados, ¿fracasan por la ineficiencia de los organismos de ejecución o por que reciben pocos fondos? o, ¿se deben las fallas de las políticas a una falta de capacidad para diseñar programas ejecutables o a que las políticas no son adecuadas con relación a los objetivos establecidos?

En teoría, debiera ser posible distinguir entre programas eficientes y no eficientes según estuvieran formulados y ejecutados. Cabe examinar la especificidad de los objetivos del programa y ver si son viables en determinado contexto social y económico. A continuación podría considerarse las políticas diseñadas para alcanzar esos objetivos y decidir si son o no congruentes. Si el objetivo es factible y la política está bien diseñada, cualquier falla puede atribuirse a la ejecución del programa.

La ejecución puede ser ineficiente ya sea porque faltan recursos y fondos o porque se emplean desacertadamente. En la práctica, sólo es posible usar esa categorización cuando el objetivo es muy simple y su satisfacción independiente de cualquier otro objetivo con que entre en competencia.

En la mayoría de las situaciones reales de planificación, el proceso de decisión es muy complejo y en el desarrollo regional se complica aún más por el hecho de que los objetivos son muy diversos y la responsabilidad institucional está ampliamente repartida. A pesar de todo, argumentaré que la causa principal de las fallas en los programas de desarrollo regional está en la formulación de objetivos y el diseño de políticas más que en una ejecución defectuosa. Lo que a menudo se atribuye a una ejecución deficiente, resulta ser una falla en la formulación de objetivos y políticas.

Este argumento está respaldado por varias características de los programas regionales de América Latina. Así, muy pocos tienen objetivos claramente definidos. Por una variedad de razones, cubren tal amplitud de objetivos que no hay ningún conjunto de políticas que pudiera satisfacerlos todos. Por lo mismo algunos objetivos nunca podrán ser alcanzados y sería injusto culpar a los organismos ejecutores de ese fracaso. En cada programa regional, hay objetivos que se intentan alcanzar y otros que se incluyen por razones simbólicas o decorativas. Considerése por ejemplo, las muchas declaraciones e. cuanto a igualar los ingresos, elevar el ingreso de los pobres y proveer infraestructura social en las regiones deprimidas, que aparecen casi universalmente en los programas nacionales de descentralización y en la mayoría de los planes para desarrollar áreas periféricas. El cumplimiento de esos propósitos simbólicos es imposible.

Por su lado, muchos objetivos regionales son incompatibles con los objetivos de otros programas del gobierno. Por ejemplo el desarrollo agropecuario de una región periférica podría crear un conflicto por el uso de recursos cuando la estrategia nacional de desarrollo se basa en la necesidad de la industrialización. O se trata el programa regional como caso excepcional y se le asignan recursos, o se le da una prioridad más baja y los recursos resultan inadecuados. Si falla entonces el programa regional sería poco razonable culpar de ello al organismo ejecutor. Más bien cabría sugerir que el organismo encargado de la formulación original de los objetivos debiera haberse impuesto de la incongruencia entre las estrategias nacionales y las regionales. Esa situación se planteó en Colombia cuando el gobierno de Pastrana (1970-1974) trató de poner en práctica tanto una estrategia nacional basada en el fomento de la construcción como un programa de descentralización basado en la provisión de créditos e infraestructura para las regiones. Aunque algunos elementos de las políticas resultaron compatibles entre sí, la concentración espacial estimulada por el programa nacional seguramente no se compadecía con el objetivo de descentralización. La falla de este último se encuentra principalmente en la etapa de formulación de objetivos y políticas más bien que en la de la ejecución.

Asimismo, se suele argumentar que algunos programas regionales que prometían buen éxito han fracasado porque no han contado con los medios para cumplir sus objetivos. Hay, evidentemente, casos en que por circunstancias imprevistas, como el alza en los precios del petróleo, quedan cortos presupuestos viables y bien estructurados. También ocurre que los fondos del erario nacional son demasiado exiguos para que ejecuten la mayoría de los programas, por bien diseñados que estén. Pero yo creo que en la mayoría de los países latinoamericanos no es esto lo que sucede. Los programas que reciben escasos recursos o instrumentos inadecuados para su ejecución, son los que corresponden a objetivos de baja prioridad. La dificultad estriba aquí en distinguir entre objetivos de alta prioridad (objetivos reales) y objetivos de baja prioridad (simbólicos). La mayoría de los programas regionales y los planes sectoriales y nacionales contienen una mezcla de ambos. A veces, el objetivo real de un programa ni siquiera aparece por escrito y debe intuirse leyendo entre líneas. Aunque este es un argumento algo peligroso, los objetivos reales invariablemente se reflejan en recursos reales. Cuando el objetivo es simbólico, los recursos no están disponibles.

Se afirma muchas veces que un buen programa ha sido socavado por la forma en que se ejecutó; esto es muy común cuando un ministerio de gobierno diseña un programa regional que debe ser ejecutado por otro organismo gubernamental o por el sector privado. Desde cierto ángulo, la situación se aprecia correctamente como una falla de ejecución. Por ejemplo, se establece un organismo regional y se proveen fondos para el desarrollo agropecuario. Sin embargo, durante su ejecución los fondos no se destinan a fertilizantes o a ayudar a los agricultores más pobres, sino a dar trabajo a la clientela de los políticos locales o a financiar a los agricultores más pudientes. Aunque este resultado podría calificarse de ejecución deficiente podría atribuirse a defectos en la formulación de la política. Si los administradores comprenden cómo funciona su sistema, deberán introducir métodos apropiados de ejecución. Si saben cómo los políticos locales utilizan los fondos, habrían de establecer una política que no les permita

el acceso a los fondos. Pero en esencia el problema está en las etapas más primarias de la formulación de los objetivos. Los políticos locales obtienen acceso a los fondos porque no hay forma que los administradores puedan apartarlos. El sistema de financiamiento requiere reformas pero no es posible introducirlos porque los políticos nacionales requieren el apoyo local. Si cortan los fondos, pierden el apoyo. Si sacrifican la viabilidad del programa regional porque no están dispuestos a sacrificar sus relaciones con los políticos locales, no se trata en el fondo de un problema de ejecución sino de un conflicto de objetivos. Se cumplen los objetivos reales pero no los objetivos simbólicos o de menor prioridad.

En esencia, sostengo que los gobiernos latinoamericanos son mucho menos impotentes e incompetentes de lo que suelen parecer. Lo que está sucediendo en el hecho es que actúan eficientemente para satisfacer los objetivos políticos reales más bien que para cumplir los objetivos de desarrollo. Su prioridad es mantener el control del sistema político, no redistribuir la riqueza o alcanzar el desarrollo regional. Que ellos digan que desean hacer lo último es pura retórica, que les ayuda a alcanzar su objetivo real del control político. Sólo cuando el control político requiere alguna clase de solución desarrollista racional, los objetivos simbólicos se vuelven realidad y de repente mejora la ejecución. Cuando, por ejemplo, por carecer de un sistema eficiente de agua y alcantarillado se produce una epidemia. Las presiones populares fuerzan a los políticos y a los administradores a transformar el objetivo simbólico en un objetivo real. En mi opinión, un cambio de esta especie llevó al establecimiento del programa de la SUDENE en el Brasil y de ORDESUR en el Perú.

La mayoría de los gobiernos no puede cambiar de un día para otro una maquinaria institucional destinada a cumplir objetivos políticos en otra que deba trabajar eficientemente para alcanzar un objetivo de desarrollo. Por ello, los gobiernos tienden a establecer nuevos organismos para soslayar la acción de los ministerios que ostensiblemente cumplen el mismo propósito. El ministerio que cumple una función política es dejado de lado para fundar un instituto autónomo de desarrollo o el ministerio de educación se ve reemplazado por un instituto nuevo para la construcción de escuelas en las regiones pobres. Sólo así puede explicarse cómo coexisten tanta incompetencia con tanta eficiencia en un mismo país y en una misma región o ciudad. ¿Por qué en Bogotá las empresas de luz, agua y teléfonos son competentes, mientras que EDIS apenas puede recolectar un tarro de basura o EDTU disponer de un bus para ser conducido por sus muchos conductores? La respuesta es que las instituciones sirven funciones al parecer similares pero en realidad buscan alcanzar objetivos reales muy distintos. Las primeras, sirven su función política trabajando eficientemente para generar luz, agua potable y teléfonos; las segundas, sirven su función política mediante la creación de empleos para los electores. Si hay otra explicación ¿cómo es que no fueron cerradas EDIS y EDTU hace tiempo atrás?

El examen de los programas regionales de mayor éxito en América Latina confirma algunas de estas suposiciones. Cuando hablo de éxito no quiero decir que los programas hayan redistribuido la riqueza, o hayan elevado la productividad agrícola entre los pobres, o hayan reducido la expansión metropolitana; aunque esos objetivos constituyen la esencia de lo que debieran incluir los

programas de desarrollo regional, no han sido alcanzados en América Latina. Más bien, me estoy refiriendo a los programas que han alcanzado algún resultado tangible. Tal vez, de acuerdo con mi clasificación de objetivos, sería más exacto distinguir entre programas reales y no programas o antiprogramas. Los más notables de estos programas reales son la explotación de la Amazonía brasileña; la industrialización del Nordeste del Brasil, el desarrollo de Ciudad Guayana; la construcción del complejo Lázaro Cárdenas; algunos de los proyectos de cuencas fluviales en México y los aprovechamientos hidroeléctricos en el Cono Sur. La mayoría del resto de los programas regionales de América Latina se ubican en la segunda categoría: los esfuerzos por descentralizar la industria y las oficinas de gobierno, las empresas de desarrollo regional, los sistemas de crédito e infraestructura, y los planes para el ordenamiento del territorio.

Los programas reales han tenido éxito porque han incluido objetivos reales. Se les asignaron en consecuencia, cantidades importantes de recursos y se nombraron personas influyentes como directores. Considérese el proyecto de la Guayana en Venezuela. No sólo se le concedió acceso especial al Presidente de la República —ya que la Corporación Venezolana de la Guayana fue desligada de todos los ministerios nacionales— sino que se le asignó el 10% del presupuesto nacional y el control exclusivo sobre la región objetivo. Se podría aducir que el experimento tuvo éxito por la forma en que se diseñó y ejecutó el programa. Prefiero explicar su estructura, presupuesto y posición privilegiada en función de la prioridad que se dió a su objetivo. De igual manera, el Programa Nacional de Integración (PIN) recibió recursos suficientes para alcanzar muchos de sus objetivos. Los créditos tributarios ofrecidos al sector privado fueron más que suficientes para atraerlos a la Amazonía, en tanto que los organismos estatales fueron muy activos en la construcción de caminos. Una comparación con el programa de la Amazonía antes de 1974 muestra la diferencia entre programas reales y simbólicos. La construcción de las carreteras transbrasileñas fue siempre un objetivo serio, pero la intención de colonizar la zona con campesinos del Nordeste no lo fue tanto. Este último objetivo era deseable para el gobierno militar en la medida en que contenía la promesa de reducir el hambre, la oposición política y las presiones por redistribución de tierras en el Nordeste. Pero la manera en que se ejecutó este programa sugiere que nunca constituyó un objetivo real. Las “agrovillas” planeadas eran simplemente los campamentos de las cuadrillas de construcción de caminos y muy pocos créditos o incentivos de otra naturaleza se ofrecieron al colonizador pobre aparte de la disponibilidad de tierras. Por contraste, después de 1974, no solamente se vendió tierra a precios absurdamente bajos a grandes empresas sino que además se les hicieron concesiones tributarias para estimularlas a invertir en la región. No es sorprendente entonces que la primera fase del programa haya fallado en tanto que la segunda tuvo éxito.

Cabría ahora preguntarse por qué fueron elegidos estos programas para su ejecución. ¿Contienen acaso algún común denominador que explique la mayor prioridad que merecieron frente a otros programas regionales? La respuesta en mi opinión es afirmativa.

Todo los programas estaban vinculados con la aceleración del ritmo de crecimiento económico nacional. En consecuencia, no se planteó el conflicto eficiencia-equidad que hace zozobrar a los programas de desarrollo regional. De

hecho, esos programas prometían satisfacer tanto la eficiencia como la equidad. Si esta última iba a alcanzarse sólo al nivel interregional y no al personal, por lo menos se estaba atacando un problema genuinamente percibido en el país. Todos los programas reales, con la excepción parcial de la industrialización del Nordeste del Brasil, eran, no obstante, proyectos de desarrollo de recursos y en esto yace su principal atractivo. Así, por ejemplo, en tanto que el proyecto de la Guayana podía pretender ser un proyecto de desarrollo regional, su objetivo principal era aprovechar los ricos recursos regionales de hierro, bauxita y agua para su uso nacional. Si el desarrollo regional hubiese sido el principal objetivo, las corporaciones regionales establecidas en el resto de Venezuela habrían dispuesto de mayores fondos y mayor influencia. Por el contrario, estas regiones no ofrecían acelerar el ritmo de expansión económica nacional, si no más bien disminuirlo. Podría argüirse en forma similar que proyectos tales como el PIN, Lázaro Cárdenas, Salto Grande y Paysandú son en realidad programas nacionales, disfrazados de desarrollo regional.

Por otro lado, todos los programas reales usaron la misma mezcla de tecnología en gran escala, empresas transnacionales y empresas estatales que se da en los programas nacionales prioritarios. Así, aun cuando hubo cierto conflicto entre prioridades nacionales y regionales como en el Nordeste del Brasil, se emplearon los instrumentos nacionales de ejecución para satisfacer los objetivos de equidad. Las presiones políticas del Nordeste exigieron alguna solución a las periódicas dificultades regionales, a través de programas de desarrollo. Los propósitos de la política no reflejaban la obsesión nacional por el crecimiento económico, pero el método de ejecución incorporó los instrumentos de esa obsesión. Por cierto que no disminuyó la expansión industrial, sobre todo la de las grandes empresas manufactureras, en virtud de las granjerías tributarias que se ofrecían de acuerdo a la Ley 34/18. No se intentó ningún cambio en la modalidad de uso intensivo del capital característico de la industria brasileña. Nada se hizo para redistribuir la tierra o para introducir otras medidas sociales ajenas al *ethos* del crecimiento nacional. Así también en la mayoría de los demás países latinoamericanos en los cuales se han introducido programas regionales reales, el método de ejecución se ha basado en los procesos en gran escala, de uso intensivo de capital y a menudo con tecnología financiada por capitales extranjeros. Pero yo sigo sosteniendo que los programas no tuvieron éxito porque empleaban esta forma de ejecución, sino que más bien se les dió prioridad porque prometían emplear ese conjunto de instrumentos. Otros programas que no estaban en condiciones de hacerlo merecieron baja prioridad.

Yo no quisiera entrar en la discusión de por qué fueron adoptados por los gobiernos nacionales objetivos específicos que emplean procedimientos igualmente específicos de ejecución en tanto que se rechazaban otros programas regionales. El fenómeno podría explicarse en términos clasistas y como un resultado del proceso de desarrollo dependiente. También podría culparse a errores de especificación por parte de los planificadores gubernamentales, por desconocer la verdadera naturaleza del proceso de desarrollo y las necesidades reales del país. Sin embargo cualquiera sea la explicación que mejor se acomode a la situación descrita, es un hecho que la mayoría de los programas regionales con éxito han tenido objetivos similares y métodos de ejecución parecidos. Esos programas se han ajustado a los objetivos nacionales y al estilo del modelo de

desarrollo, en tanto que los programas fallidos no lo han hecho. Y aquí está la explicación del fracaso de aquellas políticas regionales que contenían verdaderos elementos sociales. Los objetivos regionales vinculados a la igualdad, a las necesidades del pequeño colonizador, a la conservación del medio o a la elevación de las condiciones de vida de los pobres no pasaron de ser figuras de retórica. Se transformaron en objetivos simbólicos y no en objetivos reales y por lo tanto no fueron cumplidos. Sólo en Cuba, donde las aspiraciones socialistas equivalen a objetivos verdaderos, y a pesar de graves problemas de ejecución, esos objetivos fueron llevados a la práctica. Cualquiera sea la opinión personal acerca de las lecciones de la experiencia cubana, los cubanos trataron de hacer cosas que los demás países no intentaron y a menudo obtuvieron éxito precisamente porque trataron de hacerlo. Evidentemente habrá problemas de ejecución en cualquier país latinoamericano en que son altos los índices de analfabetismo, limitados los recursos y escasa la experiencia en cumplir objetivos de desarrollo. Sin embargo el hecho de que ciertos programas, en todo el Continente, que contenían objetivos similares hayan tenido éxito, en tanto que otros proyectos que incluían objetivos diferentes hayan fracasado sistemáticamente sugiere que el problema no está en la ejecución sino más bien en la formulación de objetivos. En resumen, puede no ser cierto que se puede hacer cualquier cosa si se trata, pero es cierto que no se puede hacer algo si no se trata.

SISTEMAS DE EJECUCION Y ESTRATEGIAS REGIONALES DE DESARROLLO EN COLOMBIA

por José F. Pineda

1. Problemas de teoría de la planificación

Tres son los problemas que a nuestro parecer se le han atribuido equivocadamente a los mecanismos de ejecución de políticas regionales. El primero de ellos tiene que ver con la metodología de análisis empleada en la definición de políticas. En el campo del desarrollo regional parece haber una ruptura entre las teorías que conceptualizan la intervención del espacio en la economía y los métodos estadísticos que describen esa realidad. Las primeras requieren una información voluminosa y precisa, raras veces existente, porque como afirma Alonso,¹ la disponibilidad y calidad de la información son un reflejo del grado de desarrollo de un país. Los segundos, conscientes de las limitaciones de la información, basan sus conclusiones en métodos estadísticos que no guardan correspondencia unívoca con las variables utilizadas en el proceso conceptual, pero que permiten utilizar mejor la información disponible: análisis de factores, técnicas de agrupamiento (*cluster analysis*), regionalización nodal, etc.

Un reflejo de esta situación es el uso creciente de modelos de entropía en la descripción de realidades urbanas y regionales. Como bien lo señala Mohan² en su estudio de los modelos de desarrollo urbano, el criterio de entropía utilizado por Wilson³ para modelos de desarrollo metropolitano tipo Lowry no añade nada al conocido criterio de maximización de utilidad del consumidor sujeto a restricción de presupuesto. Pero si conceptualmente su aporte es nulo, en cambio en términos de predicción del comportamiento de ciertas "variables" son más confiables y por lo tanto su uso es más socorrido. El problema está en que las decisiones de política que se toman o recomiendan se basan en los modelos conceptuales, con un alto grado de imprecisión en su comprobación empírica y que el planificador regional no salva claramente el foso entre su modelo conceptual y sus técnicas estadísticas. Es el viejo problema enunciado por Rickert⁴ y desarrollado por Max Weber.⁵ No es posible afirmar que "paralelamente al grado inferible de la adecuación significativa crezca la frecuencia del desarrollo que le corresponde". Por tanto, no tiene una justificación clara el decir, por ejemplo, que la tasa de interés diferencial de x puntos en el "crédito"

¹W. Alonso, *Problems, purposes and implicit policies for a national strategy of urbanization*, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper No. 84, Berkeley, agosto de 1971.

²R. Mohan, *Urban economic and planning models*, World Bank Staff occasional papers No. 25, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1979.

³A. G. Wilson, *Entropy in urban and regional modeling*, Pion, Londres, 1970.

⁴H. Rickert, *Ciencia cultural y ciencia natural*, Espasa Calpe, Madrid, 1965.

⁵M. Weber, *Economía y sociedad*, vol. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

para inversiones realizadas en el centro y la periferia fue ineficaz —cuando se busca un proceso de descentralización industrial—, y por ello refleja una falta de voluntad política al no haber sido más alta, sino alternativamente que el planificador no tradujo adecuadamente el impacto de x puntos de interés diferencial en su modelo de comportamiento del empresario y la frecuencia estadística de su conducta, por una equivocada interpretación del sentido o por una mala especificación de la función que enlaza la orientación de conducta y su frecuencia estadística. No es un problema de ejecución sino más bien de la forma como se ha conceptualizado originalmente una realidad y la verificación empírica ofrecida. Las orientaciones de conducta provienen, por lo regular de modelos individuales (macroeconómicos), las frecuencias estadísticas de comportamientos observadas de grandes agregados estadísticos, y esta separación es la que dificulta el análisis.

Tal forma de conceptualización lleva a confundir los resultados de un agregado que reflejen el peso de hechos pretéritos con ajustes producidos al margen que pueden estar reflejando una nueva tendencia.

El segundo problema erróneamente atribuido a nuestro entender a los sistemas de implementación o a la falta de voluntad política tiene que ver con el estilo de planificación utilizado. La mayoría de las estrategias y políticas regionales son productos terminados: dadas unas circunstancias, unos objetivos y unos medios, se define un curso de acción, llamado estrategia o política pero no se dice qué hacer si algunas de las circunstancias se modifican. En síntesis, no hay un planeamiento de contingencia. El planificador regional desarrolla tan sólo un “escenario” y deja que si se presentan alteraciones en los supuestos, el administrador se las arregle como pueda. El administrador hace justamente eso: se las arregla como puede incluyendo en algunos casos la modificación de los objetivos. Pero para el planificador que evalúa *ex-post-facto* las estrategias, esto constituye un fracaso atribuible a los sistemas de administración y no al tipo de planificación diseñada por él mismo. Los países en desarrollo sujetos a condiciones políticas cambiantes, a las fluctuaciones de precios de sus productos en el exterior al igual que las de los insumos que requieren para su desarrollo, no pueden tener una planeación de este estilo y mucho menos en el campo regional. Pero no es la planeación en sí misma ni los sistemas de ejecución los que están en entredicho, sino una forma de planeación que no toma en consideración la incertidumbre y los rápidos cambios propios del desarrollo.

El tercer problema es la relación entre la política y la planeación. Como lo afirma Churchman,⁶ “la política es percibida como una estrategia por el planificador que se da cuenta que la puesta en marcha de los planes le es crucial. La política sugiere que para crear modificaciones en el orden social es necesaria una comunidad y la creación de una comunidad demanda un problema específico que tenga una connotación de crisis. Esta perspectiva es muy atrayente para el planificador que tiene como propósito una explicación comprensiva o global del sistema, pero no ve ningún obstáculo en comenzar concentrado sobre un problema particular. Sabe muy bien que un aspecto inevitablemente se convierte en otros aspectos si uno sigue formulando preguntas pertinentes”.

⁶ C. W. Churchman, *The systems approach and its enemies*, Basic Books inc., Nueva York, 1979.

Pero la transformación de un problema menor en un problema mayor, destruye la razón de ser de esa comunidad, y con ello cualquier esperanza de ejecución. En ese momento el planificador "se siente en el limbo" porque si el significado de la política es válido su visión del mundo se destruye. En la medida en que esto ocurre, el planificador busca la explicación en la falta de voluntad política, pero tal vez la respuesta se halla en el momento en que el planificador "cierra" su sistema de indagación de la realidad para usar la terminología de Weber y Rittle.⁷

Deberíamos entonces preguntarnos por qué los sistemas de indagación utilizados en la planificación regional se "cierran" demasiado tarde desde el punto de vista del apoyo político. Aquí ofrecemos dos sugerencias.

a) La profesión del planificador regional y urbano en América Latina debe mucho a investigadores surgidos en otras disciplinas cuyo norte sigue siendo el campo académico. Un plan no es tan sólo un proceso político de toma de decisiones, sino que puede ser también un ejercicio de investigación científica y los criterios de excelencia para utilizar otra frase de Churchman, no son los mismos en la planificación que en las disciplinas de las ciencias que lo nutren. Como el flujo entre la academia y la consultoría privada o el servicio público es frecuente, ocurre que a menudo estando en el segundo se escribe para la primera con los criterios de excelencia de esta última. La comprensividad se recompensa positivamente en el área académica y por lo regular se desprecia "la trivialidad" inherente a las tareas rutinarias del planificador. No de otra manera se explica que en Colombia planes de desarrollo regional para apartadas y despobladas zonas se inicien analizando el significado de las relaciones internacionales coyunturales y terminan recomendando para propósitos prácticos, la ampliación del servicio de agua local por un valor a veces inferior al costo del estudio.

b) La segunda razón estriba en la naturaleza "técnica" que se le ha querido dar a la planeación. En esta medida, parafraseando al profesor Michael Falta,⁸ "la planificación regional, es lo que hacen los planificadores regionales en planeación". La más de las veces "la estructura de planeación" es una organización paralela al sistema administrativo resultando en dos líneas de autoridad que raras veces se llegan a juntar.⁹ El planificador escribe para los planificadores pero no para los administradores quienes sí precisan del apoyo político para la puesta en marcha de planes y programas. Sus criterios de excelencia, otra vez, son más académicos que de implementación, por encontrarse prácticamente desvinculados del proceso de toma de decisiones. Por ello el problema raras veces se percibe y se le endilga, sin razón, a la administración o a la voluntad política el fracaso de los planes de desarrollo regional.

⁷M. Weber y H. Rittle, *Dilemmas in a general theory of planning*, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper No. 194, Berkeley, noviembre de 1972.

⁸M. Falta, *On the implementation of plans*, conferencia presentada al Seminario sobre Problemas de Ejecución de Planes, Tokio, 1977.

⁹UNCRD, *The rôle of governments in the regional development process*, Nagoya, Japón, 1977.

2. Problemas de los sistemas de ejecución de estrategias regionales

A principios del decenio de 1960, el campo regional se convirtió en "la vedette" de la planificación en América Latina. Países que trasladaban el énfasis de su crecimiento del sector primario al manufacturero (o mejor aún al terciario) padecían de complicados ajustes en la distribución territorial de sus actividades y población que, como lo demostraban, entre otros, los estudios de Friedmann¹⁰ y Rodwin,¹¹ el mercado no podría solucionar sin incurrir en costos sociales y políticos difícilmente tolerables. Se requería entonces de la introducción explícita y sistemática de la variable espacial en el manejo público de la economía. De la sensación de euforia inicial hemos pasado al descontento en menos de cuatro lustros. Parecería existir un consenso sobre el fracaso de la planeación regional. La pregunta es: ¿Qué paso entonces? A nuestro entender la respuesta debe buscarse, al menos para el caso colombiano, en la organización de la provisión de los servicios públicos por parte del Estado y no tanto en la voluntad política del gobierno o en la consistencia interna de las estrategias regionales de desarrollo aplicadas.

Resulta curioso que los analistas de la planificación no hayan enlazado las continuas crisis administrativas que conforman las agendas políticas de los gobiernos latinoamericanos con la de la planificación regional. Los problemas políticos surgen de maestros, empleados de hospitales, burócratas, etc. y no de actividades tradicionales como las acerías, la producción de aluminio y aun de los mismos textiles. Pero ¿qué tienen que ver estos dos elementos aparentemente inconexos? La planificación regional requiere ante todo de un aparato administrativo eficiente y organizado dentro del cual puede incorporarse el criterio de la asignación territorial de los bienes y servicios. Si este aparato administrativo responde con dificultad a las orientaciones sectoriales o macroeconómicas diseñadas por el sector público, menos puede esperarse que dé aplicación cabal a las estrategias regionales de desarrollo. Las estrategias de desarrollo regional que han tenido algún éxito en América Latina han sido ejecutadas por organismos especiales creados con tal propósito al margen del sistema administrativo imperante (SUDENE en Brasil, Corporación de Desarrollo de Guyana en Venezuela) por lo regular vinculadas directamente a la oficina de la Presidencia. Pero la creación de este tipo de corporaciones supone una relativa holgura fiscal del Estado para que además de sus programas regulares pueda invertir continuamente y durante un período relativamente amplio en la región o regiones seleccionadas, sin producir alteraciones en el gasto público asignado a otras zonas del país. Entonces deberíamos redefinir la pregunta e indagar más bien si es posible ejecutar una política de desarrollo regional en situaciones de estrechez presupuestaria y fiscal. Hacerlo así es contar entonces con la eficacia del aparato administrativo existente y lidiar con sus dificultades y problemas y con las formas imperantes de asignación de los recursos públicos.

Las estrategias de desarrollo regional buscan ejecutarse, en la mayoría de los casos, desde el nivel nacional por divisiones incrustadas en la oficina de

¹⁰J. Friedmann, *Regional development policy*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1970.

¹¹L. Rodwin, *Nations and cities*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1970.

planeación respectiva. Su capacidad de acción depende entonces de la capacidad de influir en la asignación regional del presupuesto nacional de inversiones. Los magros presupuestos de las entidades locales y su reducida capacidad para endeudarse interna o externamente, no les permite contar en forma significativa con estos recursos.

Pero el manejo del presupuesto nacional tiene varios problemas. En primer lugar existe una separación administrativa entre la elaboración del presupuesto de funcionamiento y el de inversiones. El primero lo orienta el Ministerio de Hacienda dentro del cual no existe una división o unidad encargada del desarrollo regional, el segundo la Oficina Nacional de Planeación. Pero si es de suyo complejo hacer compatibles los dos presupuestos, para propósitos de la asignación regional de los recursos lo es mucho más porque los diversos organismos argumentan con algo de razón que el criterio territorial los deja con dineros para invertir en una zona pero sin los correspondientes emolumentos para funcionamiento. Este proceso se hace todavía más complejo con la creciente burocratización del gobierno nacional. Prueba de ello son las siguientes cifras: en 1960 de cada peso de presupuesto 30 centavos iban a funcionamiento y 70 a inversión. Quince años más tarde la relación se ha invertido. Así pues, el monto principal de recursos lo asigna un organismo gubernamental en cuyo seno los criterios regionales no son cruciales para la definición del gasto público o sobre cuya distribución regional difícilmente puede ejercer un adecuado control.

Dada la función estabilizadora que tiene el gasto público en el manejo macroeconómico, los programas de inversión regional se alteran sustancialmente con la contracción del gasto público. Es el conflicto tradicional entre políticas de corto plazo y los objetivos generales del plan. El gobierno y en especial el Ministro de Hacienda o de Finanzas Públicas no pueden, como lo afirma Cohen,¹² amarrarse las manos con el manejo diario de la economía.

“Los gastos del gobierno son muchos y variados, pero sólo pequeñas partes son discrecionales. Los salarios no pueden reducirse ni tampoco las transferencias y los empleados tampoco pueden ser despedidos. Los proyectos de innovación en marcha no pueden ser parados repentinamente, al menos no sin muchas dificultades y los presupuestos de operación no pueden ser modificados sin engorrosas discusiones políticas. Si el gobierno quiere variar su propio gasto para “afinar” la economía, el gasto en nuevas contribuciones es uno de los pocos rubros en su presupuesto que puede cortar o reducir. Es el rubro clásico discrecional, uno de los pocos que no está preasignado . . . Las dificultades estructurales que surgen de la coordinación estrecha entre la política económica del corto plazo con la ruta de mediano plazo trazada por el Plan Nacional se concentran precisamente en la inversión pública, una de las pocas palancas que el gobierno tiene a su disposición, y el Ministro de Hacienda no tiene intención alguna de abandonar el control que sobre ella ejerce.”

Pero por lo regular los programas regionales son precisamente los “nuevos” programas. Como las estrategias regionales en la mayoría de los casos se basan en

¹²S. S. Cohen, *Modern capitalist planning: the French model*, University of California Press, Berkeley, 1977.

la formulación de inversiones “adicionales”, éstas son las primeras afectadas.¹³ Cuando no lo son, sino que por el contrario la estrategia regional busca dar una asignación territorial explícita a los programas de inversión regular del gobierno, se presentan dos problemas: la composición interna del presupuesto de los organismos públicos y el sistema de asignación regional de partidas al interior de cada organismo.

Como consecuencia de las exageradas fluctuaciones en los ingresos públicos del nivel nacional y de la orientación estatal de modernizar algunos sectores claves para el funcionamiento de la economía, el gobierno colombiano estableció el sistema de recursos propios para los organismos públicos, que tenían a su cargo el desarrollo de tales sectores. En la mayoría de los casos se trata de tasas o de impuestos indirectos recaudados por el mismo organismo o por el gobierno central con destino específico. Esta situación le permitió a esos organismos diseñar programas de largo plazo contando con una afluencia confiable de recursos, mezcla de los propios y de los que aportase el gobierno nacional de su presupuesto regular. Con el correr del tiempo los recursos propios han venido superando a los de presupuesto en monto e importancia y reduciéndose simultáneamente el control que sobre ellas ejercen Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda.

Cuando se produce una contracción en los desembolsos por razones de política macroeconómica de corto plazo, el organismo respectivo continúa con sus propios recursos programas que a su criterio son claves y deja de lado otros programas para ser financiados posteriormente con los dineros provenientes del presupuesto nacional, lo que a menudo significa que nunca se ponen en práctica. No es difícil entrever entonces el impacto de esta situación sobre las políticas regionales. Al disminuirse el control de Planeación Nacional y del Ministerio de Hacienda no queda una forma legal de hacer cumplir las prioridades regionales de gasto público. Como muchas de las estrategias regionales requieren de inversiones intersectoriales coordinadas, es casi una coincidencia que las varias entidades se pongan espontáneamente de acuerdo sobre dónde reducir el gasto y dónde invertir. Añádase a esto que por obvias razones se reducen los gastos de inversión y no los gastos de funcionamiento en la sede del organismo fortaleciendo el centralismo. Mientras tanto el planificador regional se ve en aprietos explicándole al sector privado, que ha comprometido a resultados del plan sus recursos en el desarrollo de la región o regiones seleccionadas, por qué el gasto público que esperaba no llega. Quedan así instalaciones fabriles sin servicio de energía, sin carreteras o sin programas de capacitación para la mano de obra que se esperaba incorporar a los nuevos proyectos, en una “Disneylandia” de obras inconclusas . . .

Finalmente el sistema de recursos propios lleva a los organismos así financiados a invertir donde se obtenga la mejor recuperación y no necesariamente el mayor beneficio social o regional, aprovechando la mayor inelasticidad del precio de los bienes y servicios ofrecidos en las áreas más desarrolladas.

Los seguidores de Hirschmann verían con buenos ojos este proceso. Estos desequilibrios, dirían, tienen como resultado de largo plazo hacer disponible en

¹³En otras palabras, el presupuesto es más asimilable a un “modelo de ajuste de existencias” que a presupuestos de base cero.

el mercado recursos productivos que de otra manera no hubieran surgido. Tal vez, pero tal vez el resultado sea la concentración de las inversiones privadas en los centros o porciones de territorio que bajo el sistema actual de asignación de bienes y servicios públicos tienen mayor probabilidad de obtenerlos, reforzando un proceso de causación social cumulativa a la Myrdal.

Las metodologías de desagregación territorial de programas sectoriales de inversión¹⁴ tan socorridas en este tipo de estrategias no tienen entonces aplicación porque no toman en cuenta los criterios de recuperación de cartera de los institutos del sector público. Esta óptica a nuestro entender es miope. Tendría más sentido desde el punto de vista del sector público analizar el impacto de las inversiones en la elevación del nivel de bienestar de la población y en la tributación adicional resultante de un incremento en el producto interno bruto del país, sustrayendo los costos de suministro de estos servicios. Lo que parece revelar esta situación es una definición incompleta de la función-objetivo del sector público por la separación administrativa de sus varias fuentes de recaudo y de éstas con los organismos a cargo de adelantar la inversión. Es aquí donde se requiere un esfuerzo de planeamiento comprensivo. Lo que está errado es el proceso presupuestario entendido en su acepción más amplia y no la ejecución de la planificación regional.

El segundo problema surge por la irrupción de la planificación regional en la distribución de los servicios públicos. Los ministerios técnicos: salud, educación, obras públicas, etc., rechazan la interferencia de los criterios regionales en su actividad. Aun cuando la planificación regional juega un papel importante al iniciar un trabajo de coordinación entre organismos a cargo del suministro de servicios a nivel urbano y regional es poco lo que ha ofrecido en términos de técnicas o de métodos de análisis. Trata los servicios públicos en los términos convencionales, tantas escuelas por número de niños, tantos hospitales por número de personas, etc.

Los ministerios encuentran que la aplicación de tales técnicas no añaden nada en principio a su trabajo regular y, por otra parte, que si el proceso se lleva a un grado superior puede resultar en un cuestionamiento de su eficacia. En un país en donde los recursos del sector público son reducidos en comparación con las necesidades de servicios de la población, casi cualquier obra o proyecto gubernamental puede "justificarse" no importa que la escuela, demos por caso, sea utilizada a un 40% de su capacidad aun cuando en un sitio alternativo esta utilización hubiese sido del 100%. Lo que hace la planificación regional al buscar la asignación territorial de las inversiones públicas regulares, es introducir en la contabilidad oficial el criterio de costo de oportunidad en forma explícita, no sólo al interior de un sector sino entre los múltiples renglones de inversión estatal. La planificación regional conducida a su culminación lógica cuestiona el grado de eficiencia o de eficacia del sector público. De la pregunta "en dónde debe localizarse una escuela" se pasa fácilmente a "son las escuelas la forma más efectiva de suministrar el servicio educativo" lo que constituye un punto de inestabilidad para el organismo respectivo, generándose entonces un rechazo encubierto a la planificación regional. Llama la atención que técnicas como el

¹⁴Véase, por ejemplo, A. Kuklinski (ed.), *Regional disaggregation of national policies and plans*, Mouton, La Haya, 1975.

PPBS (*planning programming budgeting system*) o el ZBB (*zero base budgeting*) no hayan sido aplicadas por el sector público en organismo alguno en el caso colombiano y que no exista una noción clara de qué programas están contribuyendo con cuánto al logro de determinado objetivo de política. La contabilidad presupuestaria se lleva por rubro de gastos y no por los niveles y calidad de los productos ofrecidos. De esta forma se llega a la extraña conclusión de que un aumento en la eficacia de un organismo es equivalente a un aumento en el gasto. En otras palabras no hay una integración efectiva entre la planificación y el proceso presupuestario. La planificación regional demanda de una alta precisión en la medición del “producto” de los organismos estatales y no puede funcionar adecuadamente con sustitutos basados en las meras tendencias del gasto. La planificación regional por otra parte implica la presencia de un sistema de información adicional sobre el adelanto de los programas gubernamentales en las regiones escogidas. Puede responder más fácilmente a la pregunta del ejecutivo sobre en qué estado se encuentran tales o cuales inversiones, sin pasar por la oficina sectorial respectiva. Es, en consecuencia, un factor de incertidumbre para estos organismos que no puedan jugar entonces con el monopolio de su información. Afianza el control del ejecutivo sobre la administración y le proporciona una visión ágil y frecuente del impacto de sus políticas. Esta tarea sería más efectiva si en vez de concentrarse en el nivel nacional de gobierno tuviese extensión administrativa a las regiones y no fuese una planeación regional de “larga distancia”. Tal como está en el momento no es más que una promesa y no logra cumplir cabalmente su cometido.

La planificación regional genera una incertidumbre adicional sobre la operación regular de los organismos públicos. Mucha de la información que utilizan se basa en la suministrada por el mercado. Las necesidades de servicios de la población pueden reflejarse en el sistema de precios, pero como lo afirma Kornai¹⁵ “es una característica común de los varios sistemas de señales —cambios en los precios relativos, en los inventarios, etc., que son *posteriores* (el subrayado es nuestro) y en forma considerable de carácter negativo”. La planificación regional genera adicionalmente un sistema de señales, anteriores y positivas que pone de relieve el grado de cobertura de los servicios públicos, su eficacia y su calidad, en particular sobre bienes públicos suministrados en forma monopólica por el Estado. Esta redundancia en la información asegura un mejor cumplimiento de las estrategias y fortalece el sistema político. En síntesis, el rechazo a la planificación regional tiene su origen en la administración que ve en ella un instrumento eficaz de control del ejecutivo, y que le demanda variar sus tradicionales conceptos presupuestarios.

Quizás el punto más difícil en la introducción de la planificación regional dentro del conjunto de medidas gubernamentales es el de los criterios implícitos de asignación del gasto público por regiones. Para el caso de Colombia, los nombramientos en la dirección de multitud de organismos gubernamentales siguen criterios de origen regional de sus gerentes y directores. Cada gerente tiene el compromiso tácito de asignarle a su región de origen el máximo posible de recursos del organismo a su cargo. Tal tipo de práctica parece responder a la necesidad de mantener políticamente integrado a un país en donde el Estado Nacional dispone de una gran capacidad para afectar el manejo de la economía y

¹⁵J. Kornai, *Anti-equilibrium*, North Holland, Amsterdam, 1971.

en donde las entidades regionales viven en la penuria fiscal. Pero justamente este arreglo produce en la práctica una organización opuesta a la adoptada por la constitución vigente desde 1886, "centralización política y descentralización administrativa".

Al buscar una coordinación entre organismos para programas de inversión regional lo que se encuentra es una alta centralización administrativa y una multitud de centros decisorios con un relativo grado de autonomía. Esto obviamente entraba, por decir lo menos, los programas regionales porque cada paso, cada decisión de sabor local, debe tener el visto bueno y la aprobación de la oficina central de cada organismo, y además cada director y gerente busca imponer sus prioridades sobre las del ejecutivo. La centralización de la planeación no tiene su contraparte en la descentralización política implícita. Los trámites son engorrosos y largos: la sola contratación de un crédito interno para acueducto municipal toma en promedio tres años mientras la duración de un alcalde, el encargado de solicitarlo, es de seis a nueve meses. El problema se origina en la forma como se organiza la prestación de los servicios públicos en el país. Servicios locales como acueductos y alcantarillados, puestos de salud, construcción de escuelas, etc., en donde difícilmente pueden argüirse externalidades o economías de aglomeración, los suministra el gobierno nacional.

Esta prestación nacional de servicios locales fue una contraprestación del gobierno nacional a las entidades regionales (departamentos y municipios) al absorber en las primeras décadas de este siglo sus rentas principales para solucionar el elevado déficit presupuestario que presentaba año tras año. Introducida una racionalización en los tributos nacionales, con la adopción de las propuestas de la Misión Kemmerer, la tendencia continuó apoyada por la debilidad fiscal de las entidades locales y su incapacidad de dotar de servicios al acelerado crecimiento demográfico de las cuatro últimas décadas. No es nuestro interés aquí profundizar en este tema de suyo bastante extenso. Sólo queremos mostrar algunas de las consecuencias surgidas de tal arreglo administrativo y su impacto para la puesta en marcha de la planificación.

a) Como hemos señalado aparecen multitud de centros decisorios sobre el dónde de la inversión. Aquí el ejecutivo parece tener poca capacidad de darle una asignación regional explícita a sus recursos. Difícilmente pueden satisfacerse las necesidades de la población con su carácter multidimensional a través de los institutos nacionales.

En estos casos el planificador regional recurre al endeudamiento externo con destinación regional específica, a fin de lograr una unificación de criterios de asignación de recursos de los distintos organismos. A cambio de recursos propios encauzados a las regiones seleccionadas en programas por él identificados ofrece contrapartidas de dineros externos con cargo al presupuesto nacional. Tal estrategia, como es natural, se dificulta cuando la capacidad de endeudamiento externo se halla copada por razones de balanza de pagos o por el comportamiento de los recursos públicos.

b) Un distanciamiento físico y administrativo entre el usuario y el oferente del servicio, sacrificando la innovación frente a la complicada maraña de reglamentos, disposiciones y estándares.¹⁶

¹⁶A. Rivlin, *Systematic thinking for social action*, The Brookings Institution, Washington, 1971.

De esta forma las ventajas comparativas de las regiones no pueden ser completamente utilizadas elevándose innecesariamente el costo de provisión de los servicios públicos y disminuyendo su cobertura potencial. Como consecuencia de este distanciamiento se fortalece el sistema de clientela política con sus secuelas sobre la previsibilidad del gasto. El organismo clientelista trueca “favores” a la comunidad a cambio de respaldo político para que sus funcionarios continúen en sus cargos. Lo que de ahí se sigue es bien significativo: se atomizan los centros de poder de una burocracia que se supone jerárquica en la transmisión y acatamiento de órdenes y poseedores de un saber técnico especializado, generándose un conflicto de la administración contra el ejecutivo, perdiéndose la participación comunitaria en la elaboración del plan, en situación que hace recordar la introducción del sistema burocrático en el Japón en el siglo VI descrito por Duus¹⁷ o en la Rusia zarista del siglo XIX. El Estado central termina en el peor de dos mundos: su garantía de legitimidad —para volver a la terminología Weberiana— depende de la provisión de unos servicios locales con una administración nacional sobre la cual ejerce un control cada vez más limitado. La formación de sindicatos de empleados públicos fortalecidos en su poder negociador por la naturaleza innecesariamente monopólica de los servicios que presta el Estado central dificultan aún más su suministro y la orientación del gasto. Como resultado no es posible mantener un programa de prioridades de inversiones estatales. El presupuesto se atomiza frente a los “paros cívicos” de poblaciones que reclaman del nivel central éste o aquél servicio y las prioridades de asignación regional de la inversión se ven continuamente alteradas, a no ser como ya dijimos que se trate de programas financiados parcialmente con recursos de crédito externo.

c) Este sistema de administración tiene como consecuencia un desbordamiento en el crecimiento burocrático, como se aprecia en el cuadro adjunto,¹⁸ entre otras razones por la no correspondencia entre la asignación del gasto y la medición del producto de los organismos públicos y por el distanciamiento administrativo y tributario entre el administrador y el oferente del servicio. Es el modelo de Baumol¹⁹ sobre inflación sectorial, que genera como lo ha demostrado Hirschhorn,²⁰ situaciones de inflación con altas tasas de tributación y lleva para su solución a una “trampa de bajo nivel de equilibrio”, lo que significa una reducción en la tasa de crecimiento y un bajo nivel de bienestar.

Los servicios locales a cargo del gobierno nacional son por lo regular actividades altamente intensivas en mano de obra, actividades en las cuales las posibilidades técnicas de sustitución de mano de obra por capital son bastante reducidas si se las compara con el sector fabril o agrícola. Si la productividad de la fuerza de trabajo tanto marginal como promedio es sustancialmente inferior

¹⁷P. Duus, *Feudalism in Japan*, Knop, 1974.

¹⁸De sostenerse la tasa de crecimiento de la burocracia nacional observada en el último período la nómina de empleados se duplicaría cada cinco años. Vale la pena anotar que la fuerza de trabajo creció para el período al 5% anual.

¹⁹W. J. Baumol, “Macro-economics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis”, *American Economic Review*, 1968.

²⁰L. Hirschhorn, *Taxation, inflation and the transition to post-industrialism*, Institute of Urban and Regional Development, Working Paper No. 169, Berkeley, 1972.

en el sector servicios, y si además existe una equivalencia entre los niveles de salarios del sector manufacturero y del sector servicios, esto implica que los costos de provisión de los servicios públicos van a seguir aumentando con el tiempo. Pero el problema se torna más agudo por la forma de provisión de servicios y el distanciamiento mencionado entre el encargado de proveerlos y el usuario de los mismos. Por ello no aparece ninguna presión para establecer métodos más eficientes de suministro o la discusión de instrumentos financieros alternativos, el reajuste de las tarifas o la desburocratización de los organismos a cargo de su prestación. Siempre se le pueden pasar los gastos al nivel nacional.

En estas condiciones la planificación regional, cualesquiera sea la política escogida, se dificulta en su aplicación. El ejecutivo busca apoyarse entonces en medidas estrictamente macroeconómicas y en los mecanismos tradicionales de mercado para adelantar sus programas.²¹ Aquí también el planificador regional se encuentra en desventaja porque sus herramientas habituales de análisis no incluyen la tradición del impacto de políticas macroeconómicas en la distribución territorial de las actividades económicas y de la población.

Pero el planificador persiste en que se trata de un problema administrativo y el administrador lo evita con un malabarismo de reglamentos, códigos, disposiciones, decretos, etc., sin darse cuenta que lo que está tocando es la naturaleza del crecimiento en la economía moderna, de la productividad del capital humano organizado dentro del cual el sector público tiene un papel esencial. El problema de fondo es entonces cómo tener un sector público organizado, productivo y no inflacionario y derrochador y la pregunta a que deberíamos dar respuesta es más bien si la planificación regional puede contribuir a la formación de este sector y a su reforma.

**PERSONAL OCUPADO (PO) POR EL SECTOR PUBLICO POR
NIVELES DE GOBIERNO Y TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO
GEOMETRICO (r) COLOMBIA, 1940-1972**

(No incluye personal de las fuerzas armadas ni de la policía)

Año	Nación		Departamento		Municipio	
	PO	r	PO	r	PO	r
1940	38 693	—	32 834	—	23 689	—
1950	39 546	0.21	47 420	3.67	24 240	0.22
1960	54 329	3.17	61 423	2.59	35 807	3.90
1970	178 336	11.88	103 275	5.18	46 977	2.71
1972	230 364	14.71	126 710	10.22	47 615	0.67

Fuente: DANE, tomado de la ponencia del H. Senador Jaime Castro.

²¹ En épocas no muy lejanas por cierto, el Estado optó por contratar créditos en eurodólares para pagar la nómina de algunas de sus agencias y no agravar la situación tributaria y de emisión.

3. Conclusiones

Hemos buscado ilustrar algunas de las dificultades de la puesta en marcha de los programas regionales tomando como ejemplo el caso colombiano. No creemos que sea la planeación regional la que está en crisis, sino más bien la forma de organización administrativa del sector público y el sistema de incentivos implícitos en su funcionamiento, como lo anota Schultz.²² Si bien esta afirmación no resuelve el problema, sí plantea una interrogante diferente al planificador regional ¿cuál forma de organización en la provisión de servicios públicos es conducente a la aplicación de estrategias regionales en condiciones de limitación fiscal y cuál es la contribución de esta nueva organización a la eficiencia del sector público? Entenderlo así, es para nosotros, ampliar el campo de acción de la planificación regional en América Latina.²³

Si el planificador regional se abstiene de participar en este proceso por considerarlo problema “administrativo” o de “voluntad política” que escapa, según él, a su competencia, está corriendo el riesgo de seguir elaborando políticas y estrategias que difícilmente y sólo por coincidencia van a lograrse, a no ser que por cambios exógenos se produzcan situaciones de superávit presupuestario que permitan adelantar programas regionales “a la Guayana”.

Esta actitud necesariamente supone cambios en los programas de entrenamiento de planificadores regionales, apuntalando áreas como economía pública o de bienestar, política del proceso presupuestario, teoría de la administración, etc.

La planificación regional no es tan sólo la manipulación de la “fricción del espacio” sino también una forma de organización de la administración pública y del manejo burocrático del Estado.

Y para concluir no parece, al menos en el caso colombiano, existir una falta de voluntad política para atacar el problema. En el cuatrienio anterior el ejecutivo se jugó, durante dos años, su prestigio político en buscar una reforma general de la constitución que le permitiese, de manera comprensiva, modificar la organización administrativa del Estado, en lo que se llamó el proyecto de la Constituyente. Se trataba aquí de fortalecer la vida económica y fiscal de las regiones, de reorganizar los linderos geográficos de las entidades regionales y locales para que pudieran a la par que tener una participación más activa en las definiciones sobre su orientación de desarrollo contar con los recursos suficientes y captar las economías de escala. En ella se buscaba una forma de reorganización burocrática que permitiese al ejecutivo llegar hasta las más apartadas regiones del país y a los grupos de ingresos más bajos con sus programas incorporándolos, o mejor integrándolos a la economía nacional, con un sistema de transferencias de la nación que igualase las bases tributarias locales y tomase en cuenta las diferencias en necesidades así como sus esfuerzos tributarios y su eficiencia. Se perseguía en síntesis una mayor racionalidad en el funcionamiento del sector público.

²²T. P. Schultz, *The public use of the private interest*, Brookins Institution, Washington, 1977.

²³Es significativo que en los trabajos de planificación regional en América Latina permanezcan ausentes la multitud de escritos sobre federalismo fiscal, teoría de las organizaciones públicas, y análisis de los bienes y servicios públicos.

En este proyecto se analizaron y estudiaron las diversas formas de organización del sector, el impacto del gasto estatal sobre los desequilibrios regionales y la distribución del ingreso entre grupos socioeconómicos, las formas alternativas de prestación técnica de servicios, las tendencias de crecimiento burocrático y la eficiencia de las entidades de gobierno a nivel nacional, departamental y municipal. Se miró, asimismo, la naturaleza de cada tributo, de cada rubro de gastos, las formas de control y de operación y el impacto de las varias medidas macroeconómicas en la distribución territorial de las actividades económicas y de la población. Se buscaba dar solución al problema planteado por el Presidente López en varias de sus intervenciones. "Vivimos en materia de servicios públicos de una descentralización del gasto y una centralización de su financiamiento que hace cada vez más difícil el manejo presupuestal. El resultado es claro: con la amenaza de la perturbación del orden público, las entidades locales han obligado al gobierno central a realizar grandes desembolsos para pagar sus gastos no presupuestados. Semejante falla en nuestro ordenamiento constitucional no es indiferente a la aceleración de nuestro proceso inflacionario . . . Prácticamente sólo el tesoro nacional tiene recursos y los departamentos malgastan sus escasas rentas en gastos de funcionamiento mientras dilapidan su tiempo nombrando y removiendo contralores departamentales. Entre tanto la sociedad colombiana exige servicios públicos como la salud, la educación, el acueducto, el alcantarillado, el fluido eléctrico, que, con contadas excepciones, no pueden suministrar ni administrar las respectivas entidades territoriales. El resultado es el paro cívico, casi permanente, porque no se pagan maestros, porque no se subvenciona la planta eléctrica local, porque no hay elementos para los hospitales, porque los recursos para la ampliación del acueducto no son suficientes. El gobierno nacional tiene que ver cómo arbitra recursos para saldar tales déficit, no presupuestados, que se generan por las regiones, dentro de un mecanismo ya puesto en práctica con éxito, de que la solución es pasar los problemas al gobierno nacional, como si fuera la "caja de Pandora". El orden público se ve quebrantado y, de contragolpe, es necesario aumentar las fuerzas de policía. ¿De dónde pueden salir cada año 1 500 a 2 500 millones de pesos, no previstos, destinados a remediar la ineficiencia en la administración? De las emisiones del Banco de la República (el Banco Central), con el consiguiente aumento del circulante . . . Que no se pregunte entonces qué relación tienen los problemas de la inflación, del costo de vida, del desempleo, de la inseguridad con la Asamblea Constituyente que yo propongo. Se trata nada menos que de racionalizar el gasto público."²⁴

Si bien, el proyecto de la constituyente luego de ser discutido durante dos años por el Congreso y ser aprobado, fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia (en decisión bastante curiosa) su eliminación no puede tomarse como equivalente a la pérdida de una voluntad política.

Los problemas siguen ahí, pero el planificador debe dirigir su mirada para encontrar esta voluntad política a las reformas del aparato burocrático y no meramente a lo que se cumple o se deja de cumplir de las estrategias regionales.

²⁴ A. López Michelsen, *Testimonio final. Mensaje al Congreso Nacional, 1978*, vol. I.

INVESTIGACION Y PLANIFICACION REGIONAL

por José J. Villamil

Introducción

Las bases teóricas de los estudios y la planificación regionales están siendo cuestionadas y se encuentran en un estado de transición entre un conjunto de paradigmas en vías de ser abandonados y otros aún no desarrollados. En los últimos dos años se han celebrado al menos tres seminarios con el propósito de evaluar cuál es el estado de la disciplina. De uno, el Seminario sobre la Cuestión Regional (México, abril de 1978) surgieron sugerencias en torno a líneas de investigación que los participantes consideraron importantes para mejorar los conocimientos sobre la cuestión regional. En octubre del mismo año, la UNESCO patrocinó una reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanistas en América Latina, de la cual también surgieron interesantes sugerencias sobre el estado actual de lo urbano y lo regional y de las líneas de investigación requeridas para adelantar los conocimientos en este campo.¹

En mucha de la literatura reciente se ha puesto en duda, incluso la existencia de lo regional como tema de estudio. El Informe del Seminario sobre la Cuestión Regional señala lo siguiente: "La cuestión regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados. Es, por lo tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma".

Añade que "... se quiere romper con toda idea de autonomía de los fenómenos espaciales (vicio denominado "espacialismo"), estableciendo, la necesaria relación entre formas espaciales, apropiación del territorio y sociedad, e historizando el análisis espacial".

Esta perspectiva se enmarca en los trabajos de Castells, Coraggio y Harvey, entre otros,² en los cuales se pone el énfasis en los aspectos determinantes de la apropiación y organización del territorio. El estudio de la cuestión regional se convierte en el estudio de las consecuencias en la organización territorial de fenómenos que en sí no son espaciales. Aunque esta concepción parecería obvia, el hecho es que la visión contraria ha predominado, tanto en los trabajos teóricos como en la práctica que de éstos se deriva. Aun reconociendo la importancia del estudio de las distintas modalidades en la ocupación del territorio, el hecho de que se ponga el énfasis en el análisis de los determinantes de dichas modalidades de ocupación del territorio ha sido un adelanto importante de los últimos años.

¹Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina, *Conclusiones generales*, México, abril de 1978. UNESCO, "Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre los Problemas Urbanos", *Correo informativo*, SIAP, abril-junio de 1979.

²Véase, entre otros trabajos, la presentación de Coraggio al Seminario sobre la Cuestión Regional, "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario".

En términos generales, se ha sustituido como objeto de estudio un conjunto de fenómenos que exhiben una dinámica propia, o autonomía en relación con la utilización del espacio (jerarquización del sistema urbano, la forma de las ciudades, la organización de redes, desigualdades regionales y otros), por la consideración de fenómenos relacionados con la organización de los sistemas económicos (el modo de producción y las formaciones sociales) a nivel global y nacional, que inciden sobre la ocupación del territorio.

Este nuevo enfoque ha planteado problemas importantes tanto teóricos como metodológicos, sobre todo en lo que se refiere a la integración del análisis de los procesos globales y sus consecuencias con la cuestión regional. Aunque se ha avanzado mucho en el análisis de la nueva fase del capitalismo en la postguerra, así como en el estudio de las formaciones sociales, quedan aún problemas muy serios por resolver en cuanto a la manera apropiada de estudiar las relaciones entre estos aspectos y la problemática regional. En parte esto se debe a problemas relacionados con la formación de los investigadores en ciencias sociales y en parte a la propia crítica hecha a la teoría y metodología del análisis regional. Es evidente que, si se adopta una perspectiva del problema como la que hemos descrito, hay relativamente poco que hacer con relación a lo regional. En efecto, desaparece como objeto de estudio y como objeto de planificación.

De ahí lo interesante de los trabajos recientes de Soja³, en donde intenta una síntesis del análisis marxista y lo que él llama la praxis espacial. Aunque no es éste el lugar para introducir una discusión extensa del trabajo de Soja, sí resulta útil citarlo en forma breve para dar una idea de lo que pretende. Dice Soja que su trabajo "... presenta los rasgos principales de una interpretación alternativa que surge de lo que he llamado la dialéctica socio-espacial. Esta interpretación no sólo es compatible con los objetivos fundamentales y los métodos de la dialéctica y el materialismo histórico, sino que es, además, un adelanto con relación a la dogmatización que se observa en lo que Castells ha llamado el debate sobre la teoría del espacio ... este enfoque alternativo descansa sobre la idea de que las estructuras básicas y las contradicciones del modo de producción capitalista se expresan simultánea y dialécticamente en las relaciones sociales y espaciales. Siguiendo el planteamiento de Lefebvre, esto querría decir que así como la organización del espacio refleja las relaciones sociales, éstas (y por lo tanto la estructura de clase) son a su vez y en grado importante, expresiones de las relaciones espaciales de producción".

Como reconoce el propio Soja, el intento de integración teórica es incompleto. Y, si bien es cierto, como señala Soja, que la discusión suscitada por Castells y Harvey se ha centrado en el problema de la determinación de las causas o la preeminencia de unos procesos (los sociales) sobre otros (los regionales), no lo es menos que éste resulta ser el problema central, al menos en lo que concierne al diseño de políticas o estrategias de desarrollo.

Asumiendo el riesgo de repetir temas que hayan sido elaborados en otros trabajos, nos parece importante considerar algunos aspectos que se relacionan con el contexto en que se dan los problemas regionales, lo cual nos ayuda

³E. Soja, *Utopian marxism and spatial praxis*... (mimeo), abril de 1978, (p. 4 traducción del autor).

posteriormente en la identificación de temas de investigación. Por el contexto nos referimos principalmente a tres factores: la economía capitalista a nivel mundial, las relaciones centro-periferia que surgen en sistemas regionales (por ejemplo, América Latina frente a los Estados Unidos) y la estructura de clases. De la interacción de estos tres factores surge lo que podría llamarse el estilo de desarrollo dominante en los países latinoamericanos, que actúa sobre la organización del territorio y la determina.

Hay un conjunto de factores relacionados con el patrón histórico de desarrollo, la configuración geográfica de los países, su tamaño y otros, que inciden sobre la manera en que el estilo dominante influye en la organización espacial.

1. Factores condicionantes

La economía capitalista mundial ha sido objeto de importantes transformaciones en su organización y funcionamiento en las tres últimas décadas. Entre los aspectos sobresalientes habría que resaltar el hecho de que el sistema capitalista en esta fase comienza a funcionar como un sistema global integrado. Se hace transnacional en muchos aspectos, quitándole importancia a la dimensión nacional. Aumenta la movilidad internacional del capital y se buscan nuevas formas de organizar y coordinar este sistema.

La organización transnacional del capitalismo responde a muchos factores, incluso la lógica interna misma del capitalismo. Soja, por ejemplo, señala que, "el capitalismo es un sistema de desequilibrios y tiene que expandirse para sobrevivir. Por eso debe expandirse progresivamente y penetrar en nuevas áreas de producción y acumulación. Se puede describir esta dinámica histórica y espacial del capitalismo como un proceso general de crecimiento de escala, por lo cual se entiende una expansión en el número de personas, actividades y áreas concentradas e incorporadas en las relaciones capitalistas de producción".⁴

Un aspecto de la nueva organización del capitalismo es que se ha modificado la naturaleza de los eslabones entre los países del centro y los de la periferia. No se trata ya de una relación basada en la extracción de recursos naturales de los países periféricos y la importación por parte de éstos de los productos industriales de los países del centro. La relación es más compleja ya que ha habido una globalización de los procesos de producción industrial (que luego se ha visto acompañada de la difusión de los servicios, sobre todo los financieros y de comunicación). En algunos casos esta globalización de la producción industrial ha estado dirigida a penetrar en los mercados locales, y en otros ha estado orientada a producir para la exportación, aprovechando los salarios bajos en los países de la periferia. La desconcentración de la producción industrial no ha ido a parejas con la descentralización en los procesos de toma de decisiones con respecto a la tecnología, la composición de la producción, los precios, la contratación de personal clave y la ubicación de los procesos de producción.

⁴*Ibid.*, p. 8.

Una consecuencia de este proceso ha sido la homogenización global de la tecnología utilizada, de la composición de la producción y de las normas y criterios utilizados en la organización y evaluación de distintas actividades. En cierta forma la integración territorial podría verse como parte de la ideología "modernizante" que caracteriza al éxito. Si lo que se persigue es la penetración del estilo, evidentemente un factor que lo facilita es la integración territorial. La formación social en los países de la periferia también se ha visto afectada, habiendo sectores de la burguesía que se incorporan a la economía transnacional y que pasan a ser parte de lo que se ha llamado la comunidad transnacional.⁵ Cómo se da el proceso de incorporación al capitalismo transnacional dependerá de muchos factores relacionados con las estructuras sociales y económicas de los países.

Desde la perspectiva del tema regional o espacial, quizás lo más interesante de este proceso, es lo que podría llamarse la transnacionalización del espacio ya que las decisiones de localización de diversas actividades se consideran en función de factores globales y dejan de tener un marco nacional.

En la medida en que la transnacionalización se incrementa, este proceso tiene importantes implicaciones para la planificación regional. Indudablemente, la internacionalización de la producción industrial supone cambios importantes en la organización del espacio nacional en los países de la periferia. En el grado en que la inversión sea para la producción dirigida al mercado local, esto podría llevar a una mayor concentración de la actividad económica en determinados lugares. Así, por ejemplo, en el caso de México, gran proporción de la inversión de las empresas transnacionales ocurrió en el Distrito Federal.⁶ Si la inversión está dirigida a la exportación, los criterios de localización son otros y la ubicación de la producción responde a otras necesidades relacionadas con el acceso al mercado externo, como es el caso de las maquiladoras ubicadas en la región fronteriza entre México y Estados Unidos.

Hay otras razones por las cuales ha ocurrido un redespígue industrial. Una de ellas es la resistencia cada vez mayor de los países del centro a las industrias contaminantes; éstas se establecen entonces en los países de la periferia, a veces con efectos muy perniciosos, como ocurre en el Caribe con las industrias petroquímicas.⁷

Por otro lado, está la penetración del capitalismo transnacional en otros campos de actividad económica, como la agricultura. Ocurre a través de varios mecanismos y por razones distintas. Por ejemplo, la promoción de patrones de alimentación similares a los de los países del centro lleva con frecuencia a la sustitución de los alimentos tradicionales por otros que son importados o que comienzan a cultivarse en el país. En el primero de los casos, el efecto sobre la economía agrícola tradicional es obvio: se reduce la demanda de productos tradicionales, se crea subocupación en el campo, se estimulan los movimientos

⁵Véase O. Sunkel y E. Fuenzalida, "Transnational capitalism and national development", en J. Villamil (ed.), *Transnational capitalism and national development. New perspectives on dependence*, Harvester Press, Brighton, 1979.

⁶J. Villamil, "Core and periphery in the Western Hemisphere", incluido en D. Seers, *et. al., Underdeveloped Europe*, Harvester Press, Brighton, 1979.

⁷F. Szekely, "Transferencias de Contaminación", *Mazingira*, N° 3/4, 1977.

migratorios del campo a la ciudad y se plantean problemas de balanza de pagos. En el segundo caso, los efectos quizá no sean tan evidentes. Lo que ha ocurrido es que el cambio en la composición de la producción agrícola ha venido acompañado de cambios en la organización de la producción, utilizándose técnicas de producción que desplazan mano de obra. Relacionado a la modernización del campo por razones que tienen que ver con la sustitución de productos tradicionales por otros, está el problema de la penetración del modo de producción capitalista en el campo para la producción de determinados productos para la exportación a los países del centro. Este proceso también tiene importantes consecuencias con relación al empleo agrícola, las posibilidades de desarrollo de una agricultura viable y los desplazamientos de población.⁸

Cualquiera interpretación del proceso desarrollo/subdesarrollo debe incluir entre sus variables el sistema de relaciones internacionales y la forma en que se integra el país (o región). Si bien es cierto que la creciente transnacionalización del capitalismo sitúa al Estado-Nación en una posición cada vez más débil, éste sigue siendo un factor importante con intereses propios e, incluso en el mundo capitalista, frecuentemente en conflicto con los del capitalismo transnacional. Esto hace necesario analizar el papel del Estado y el que representan las relaciones entre estados. Las naciones tienen una red de relaciones que opera a un nivel distinto de las que caracterizan al sistema capitalista transnacional. No pretendemos cubrir un tema tan amplio, bástenos recalcar que dentro del conjunto de relaciones entre naciones, aquellas que se refieren a las relaciones entre países que forman parte de un sistema regional de relaciones entre centro y periferia son de gran importancia para entender el desenvolvimiento de los países.⁹

La idea de los sistemas regionales de centro-periferia está ligada al concepto tradicional de áreas de influencia. Es evidente que el mundo está dividido en áreas en que predomina una u otra de las grandes potencias o en que el control está en contienda entre éstas. En el primero de los casos, las posibilidades de cambio son limitadas. En el otro, pueden existir mayores opciones. No hay duda de que en el primer caso, aun en ausencia de una intervención directa por parte del país dominante, se dan arreglos institucionales y acuerdos políticos que garantizan la estabilidad del sistema.

Aunque han sido discutidos más ampliamente en otros trabajos, podemos mencionar algunos aspectos del funcionamiento de este sistema que afectan en forma más directa la organización espacial de los países. Uno se refiere a los sistemas de migración que han aparecido en el contexto de una relación centro-periferia. Quizá el caso más estudiado sea el de la migración entre México y Estados Unidos. Allí —y en muchos otros países latinoamericanos— no puede estudiarse el fenómeno de migración campo-ciudad sin integrarlo a los sistemas internacionales de migración y éstos a su vez a la organización de los sistemas regionales descritos.

El segundo tipo de relación que caracteriza a estos sistemas regionales es el que tiene que ver con la extracción de recursos naturales de la periferia para servir las demandas del centro. Hay evidencia que en el caso de Estados Unidos,

⁸J. Villamil, *op. cit.*

⁹D. Seers *et. al.*, *op. cit.*

por ejemplo, los países de su periferia inmediata se han ido convirtiendo en sus proveedores más importantes de recursos naturales mientras que, con excepción del petróleo, lo contrario ha ocurrido con el resto del mundo.¹⁰

En cuanto a la organización espacial de las economías periféricas esto podría tener un impacto determinante. Por ejemplo, en el caso de México, la disposición que se haga del petróleo y del gas natural habrá de determinar en gran medida cual será su estructura espacial. Mientras más se oriente a satisfacer la demanda de los Estados Unidos, más difícil será organizar el espacio en función de objetivos nacionales como la reducción en las desigualdades regionales. Hay otros tipos de interacciones que se dan en estos sistemas regionales de centro-periferia que afectan las posibilidades de desarrollo en general y la organización del espacio en particular. Los dos ejemplos presentados son tan solo ilustrativos.

Todo lo mencionado hasta ahora tiene consecuencias para la estructura de poder de los diversos países y está afectado por ella. El problema regional debe enmarcarse en el contexto de la estructura de clases, como uno de los factores determinantes junto a los demás mencionados. De hecho gran parte de la literatura reciente intenta replantear el análisis regional en términos de la estructura de clases. Sin duda, esto representa un adelanto importante.

Uno de los aspectos relacionados con el estudio de la estructura de clase que surge con más fuerza en años recientes se refiere a los conflictos entre facciones de la burguesía. Se han hecho trabajos importantes que aclaran los mecanismos a través de los cuales ocurren y se dilucidan estos conflictos y como afectan la cuestión regional.¹¹ No obstante, queda mucho por hacer, sobre todo en términos de ver cómo la nueva organización del capitalismo afecta las formaciones sociales y sus consecuencias.

Se pueden adelantar algunas especulaciones al respecto. El capitalismo transnacional forma alianzas de distintos tipos con sectores de la burguesía nacional que pasan a formar parte de lo que Sunkel y Fuenzalida han llamado la comunidad transnacional.¹² Estos sectores, cuyo poder ha ido en aumento con relación a los sectores de la burguesía cuya base económica es nacional, propician un estilo de desarrollo que tiene como característica principal la inserción de la economía nacional en el capitalismo transnacional. Se caracteriza además por otros aspectos. Las políticas de desarrollo están ligadas a la maximización de la tasa de crecimiento del producto; la tecnología utilizada es intensiva en el uso del capital y la energía; la producción da preferencia a los productos que consumen los sectores de ingresos relativamente altos (bienes duraderos, por ejemplo). Las consecuencias han sido ampliamente discutidas: concentración de los ingresos y la riqueza, desplazamiento de sectores tradicionales, concentración geográfica, marginalización de la población.

La adopción de este estilo no tiene las mismas consecuencias en todos los países, ni tampoco puede decirse que, aún sin considerar a Cuba, en todos los países latinoamericanos el capitalismo transnacional sea dominante. Sin embar-

¹⁰J. Villamil, *op. cit.*

¹¹Véase, por ejemplo, el trabajo presentado por Jorge Balán al Seminario sobre la Cuestión Regional en abril de 1978.

¹²Sunkel y Fuenzalida, *op. cit.*

go, en sus rasgos principales sí ocurren los efectos señalados y en América Latina (con excepción de Cuba) el capitalismo transnacional es el estilo ascendente que rápidamente se hace dominante, desplazando a otros modos de producción. Esto tiene implicaciones muy importantes para una discusión sobre planificación, pues si de hecho ésta es la tendencia que se aprecia en América Latina, no tomarla en cuenta llevaría sin lugar a duda al fracaso de cualquier intento de planificación.

2. Investigación para la planificación

América Latina se caracteriza por estar en una situación en que los intereses del capitalismo transnacional, de los Estados Unidos y los sectores dominantes favorecen la expansión de un estilo de desarrollo cuyos rasgos hemos descrito muy brevemente. Es evidente que la problemática regional en el contexto de este estilo de desarrollo asume una caracterización muy particular que se define en función de los requisitos del estilo. Esto no implica que no se hace planificación regional o que no haya estrategias de desarrollo regional. Ambas se dan en función de los requisitos del estilo y no necesariamente para lograr los objetivos que tradicionalmente hemos asociado con la planificación regional: reducir las desigualdades, integración del espacio nacional, y otros.

Boisier¹³ reconoce el problema al preguntarse en qué medida, procesos de expansión del tipo de capitalismo periférico dependiente, ofrecen un radio suficiente de maniobra para la ejecución de estrategias de desarrollo regional que en no poca medida contradicen la lógica del proceso global. Por supuesto, en la medida que a la planificación regional se le atribuye un contenido normativo particular que, como dice Boisier, contradice la lógica del proceso global, el espacio es poco. Pero, sería un error confundir la planificación con una orientación normativa en particular pues, como hace muchos años dijo Jorge Ahumada, se planifica para la justicia y la injusticia. Podría añadirse que también se planifica para la concentración y la desconcentración.

Es evidente, por lo tanto, que para hacer observaciones en cuanto a un posible programa de investigación para la planificación regional sería preciso especificar previamente el contexto en el cual ésta se da. Habría que diferenciar, al menos, cuatro situaciones:

a) Los países en que el estilo de desarrollo dominante es el capitalismo transnacional y en donde las políticas del Estado apoyan decididamente su consolidación y creciente penetración. En este caso, el margen de maniobra es muy limitado para cualquier tipo de planificación regional que no sea absolutamente compatible con los requisitos del estilo.

b) Países en que el capitalismo transnacional está en vías de hacerse dominante (o lo es), pero en donde existen conflictos entre el Estado y sus intereses y los del capitalismo transnacional, donde el proceso de penetración es resistido por sectores importantes o en los cuales existe una estructura política con suficiente apertura que permita el planteamiento de estrategias o políticas contrarias al estilo dominante o ascendente. En una situación así el planificador

¹³Véase en esta misma publicación el artículo de S. Boisier, "La planificación del desarrollo regional en América Latina".

regional y la planificación, como proceso institucional, tendrían algún campo de acción.

c) Situaciones en que la estructura política es tal que puede considerarse la transición desde el capitalismo dependiente a un estilo de desarrollo alternativo, basado en criterios y objetivos distintos, dándole mayor importancia a objetivos que tienen que ver con la autosuficiencia, la satisfacción de necesidades básicas, la redistribución de la riqueza y los ingresos. Para este tipo de situación habría que definir los requisitos para la planificación regional, que podrían ser distintos a los que tradicionalmente se han utilizado.

d) Países en que se ha dado ya esta transición, en donde el poder político y el control sobre los medios de producción están en manos del Estado y en los cuales las políticas de desarrollo persiguen los objetivos mencionados. En este contexto, del cual Cuba sería un ejemplo, la planificación regional asume también características muy particulares.

Reconociendo que la planificación es un instrumento del Estado, es evidente que para cada una de estas situaciones la planificación posible será de distinto carácter, así como los esquemas teóricos utilizados y las necesidades de investigación en apoyo de la planificación. Es por esto que resulta difícil generalizar en torno a la investigación requerida.

En el primero de los casos la planificación oficial tiene funciones más o menos bien definidas de apoyo al estilo dominante y hay poco que sugerir en cuanto a qué hacer a este nivel. En un plano estrictamente tecnocrático se podría hablar de la necesidad de mejorar la capacidad técnica de los planificadores o de los instrumentos utilizados, con el objeto de mejorar la eficiencia del sistema. Sin embargo, si le asignamos a la planificación una orientación normativa que va más allá de la eficiencia tecnocrática, tendríamos que pensar, en este contexto particularmente, en una planificación no oficial o contestataria.

En los países que se encuentran en el primer caso, la imposición del estilo refuerza el fenómeno de heterogeneidad estructural marginándose a grandes sectores de la población. Estos tienen que recurrir a estrategias de sobrevivencia o resistencia, ante un sistema cuyos objetivos, organización y normas de operación les son hostiles. Si bien es cierto que la planificación oficial no podría funcionar en apoyo de estos sectores, por razones obvias, es también cierto que surge una gran necesidad de que en alguna medida (a través de organismos no oficiales, por ejemplo) se vele porque estos sectores cuenten con apoyo técnico.

Algún empeño debiera ponerse en la preparación de planificadores cuya función principal fuera la de colaborar con estas comunidades. Serían personas con un entrenamiento muy distinto al que se da tradicionalmente a los planificadores. De hecho, habría quien cuestionara si son realmente planificadores, preocupación ésta que resulta de menor importancia. Los requisitos de investigación surgirían en función del papel que se le asigna a la planificación. Por ejemplo, sería necesario tener mayores conocimientos sobre estas comunidades, su organización y las formas como elaborar estrategias de sobrevivencia —igualmente, sería necesario investigar cuáles son las posibilidades de intervención en un medio hostil. Se tendría que poner énfasis en el desarrollo de tecnologías de construcción de viviendas y de producción accesibles a estos sectores y de metodologías de planificación más atinentes. En resumen, en este contexto surge una necesidad muy particular para un tipo de planificación cuyo

objetivo es lograr la sobrevivencia de sectores importantes de la población. En esta situación resulta utópico el planteamiento de modelos alternativos de planificación oficial a base de principios de participación amplia o de autonomía de las comunidades.

Las condiciones varían de país en país y hay algunos en que, a pesar de estar incorporados al capitalismo transnacional, hay posibilidades de hacer un tipo de planificación regional cuyo objetivo sea frenar la penetración del estilo o contrarrestar sus posibles efectos. En este contexto la investigación debe orientarse en dos líneas distintas. Una sería la investigación dirigida a entender mejor el modo de operación del capitalismo transnacional y los impactos que tiene sobre la problemática regional. Algunos de los temas particulares fueron mencionados en el informe de la reunión patrocinada por la UNESCO en octubre de 1978 e incluyen: el impacto del redespigüe industrial sobre la organización del territorio; las implicaciones del proceso de penetración del modo de producción capitalista en el campo; la articulación entre sistemas internacionales de migración con los movimientos infranacionales y su relación con la organización y el funcionamiento del estilo de desarrollo; el impacto de la utilización de diversos criterios provenientes de organismos internacionales y del propio capitalismo transnacional en la definición y en la formulación de soluciones a distintos problemas relacionados a la cuestión urbana y regional; y la estructura de poder y su impacto en la organización del territorio, sobre todo en lo que se refiere a los conflictos entre fracciones de las clases dominantes, así como la emergencia y dinámica de diversos sectores sociales.

Hay otro tema de investigación sugerido en dicha reunión que nos parece muy importante para una planificación que tuviera como objeto frenar la penetración del estilo dominante. Me refiero al "estudio de los subsistemas regionales, en función de su estructura de clases, especialización económica, recursos y dinámica socio-política, estableciendo así el análisis sobre las similitudes y diferencias que requieren acciones alternativas". Nos parece importante pues el reconocimiento de la heterogeneidad regional y la utilización de este conocimiento podrían contribuir a crear estructuras mejor capacitadas para resistir el impulso homogenizador del estilo dominante. En estos casos se sugiere entonces que la heterogeneidad regional sirva como principio de la planificación. En relación con este tema, sería importante considerar el papel de las élites provinciales y la función de las regiones periféricas como reservas de mano de obra. En este sentido, sería necesario considerarlas como partes de un sistema y no en forma aislada. Un vicio que aparece en los estudios regionales es la confusión entre lo regional y lo provincial.

Quizás lo más interesante es situar la planificación en el contexto de la transición a estilos alternativos de desarrollo en donde no sólo se pretenda frenar el avance del capitalismo transnacional como estilo dominante, sino sustituirlo por otro. Hay muchas variantes de estos estilos alternativos que se diferencian entre sí en algunos aspectos. En general, sin embargo, todos comparten los mismos rasgos fundamentales: la necesidad de importantes transformaciones estructurales, la autosuficiencia (*self-reliance*), la satisfacción de las necesidades básicas, mayor participación popular, conservación de los recursos, y un mayor control del aparato productivo y los recursos por el Estado. No viene al caso entrar a discutir los mecanismos mediante los cuales un país entra en la

transición hacia un estilo alternativo. Hay varios, que van desde la revolución hasta la utilización de procesos electorales. Lo que sí es necesario recalcar es que si bien los planificadores no “hacen la revolución”, su papel en el proceso de transición puede ser crucial.¹⁴

Las tareas de la planificación y los requisitos en cuanto a investigación son distintos. Un primer requisito sería conocer los parámetros dentro de los cuales se lleva a cabo la transición, lo que exigiría un conocimiento de la organización y funcionamiento de la economía mundial, de la organización de los diversos sectores productivos nacionales y sus nexos con el capitalismo transnacional, de la estructura de clases y, por lo tanto, del poder.¹⁵ Este último punto es particularmente importante en las primeras etapas de la transición y en donde los medios de producción podrían aun estar en manos de sectores contrarios al cambio de estilo.

En un proceso de transición, la planificación se confronta con problemas de incertidumbre y solución de continuidad. Estos surgen de las reacciones del capitalismo transnacional, de los países cuyos intereses se ven lesionados y de las clases dominantes nacionales. Estas reacciones pueden tomar varias formas, desde un “boicot” a las exportaciones hasta una ruptura con las fuentes tradicionales de abasto. En todo caso, se requiere que la planificación le asigne una mayor importancia a la tarea de movilizar recursos para contrarrestar esas acciones. La tarea tradicional del planificador siempre se ha visto más en términos de asignación de recursos —a base de criterios de eficiencia— que en términos de movilización de recursos. En el contexto de la transición es ésta la función clave, no sólo por los factores mencionados, sino también por el hecho de que en el capitalismo periférico hay grandes cantidades de recursos ociosos.¹⁶ En parte, de esto trataba la polémica suscitada por Carlos Matus hace varios años cuando sugirió la conveniencia de un modelo de desarrollo horizontal, que incorporara una mayor proporción del territorio, en contraposición con el modelo vertical, concentrado.¹⁷

Otro aspecto relacionado con el papel de la planificación tiene que ver con los criterios utilizados para la toma de decisiones. Los modelos de planificación derivados de esquemas neoclásicos parten del supuesto de que el mercado y el sistema de precios operan con algún grado de eficacia. Por lo tanto, puede descansarse en criterios relacionados con la demanda y la productividad marginal, lo que a su vez está ligado a la lógica del capitalismo, que lleva a la especialización como modo de maximizar la productividad (por ejemplo, el principio de la ventaja comparativa).

¹⁴J. Villamil, “Planning for self-reliant growth”, en J. Villamil, *Transnational capitalism and national development*, op. cit.

¹⁵T. Vasconi, “De la dependencia como una categoría básica para el análisis del desarrollo latinoamericano”, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 82-83, 1970.

¹⁶R. Barkin, “Cuba, evolución de la relación entre campo y ciudad”, trabajo presentado al Seminario sobre la Cuestión Regional en América Latina.

¹⁷C. Matus, “El desarrollo del interior de América Latina: ¿Tesis fantasiosa o interrogante fundamental?” en varios, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Siglo XXI, México, 1970.

Al modificarse el estilo y darle mayor importancia a objetivos como la satisfacción de las necesidades básicas y la permanencia del proceso de transformación estructural, los criterios de decisión deben variar. En una etapa de transición, objetivos como lograr una mayor autosuficiencia en alimentos, por ejemplo, podrían ser de gran importancia para garantizar la estabilidad del proceso de cambio. No obstante, si se utilizan criterios de eficiencia, podría pensarse que la expansión de la producción alimenticia para consumo nacional no es la mejor decisión. Evidentemente, un cambio de objetivos y criterios de decisión implica políticas distintas de utilización del espacio. Aquí surge un tema de investigación importante pues no existen los elementos teóricos para erigir un sistema de planificación con criterios distintos y que tenga la consistencia del modelo neoclásico. Es por esto que muchas veces las discusiones sobre estilos alternativos de desarrollo se dan a niveles tan generales y poco precisos. Es también la razón, en parte, por lo cual en procesos de transición se han cometido errores técnicos que han llevado al fracaso del proceso.

La política de regionalización del desarrollo en el contexto de un proceso de transición tendría que fundamentarse en criterios distintos a los tradicionales. Nuevamente, surge la necesidad de investigaciones que permitan desarrollar sistemas apropiados en vista de requisitos que pudieran ser contradictorios. Las decisiones con respecto a la regionalización deben tomar en cuenta consideraciones tales como la movilización de recursos y del apoyo popular, que posiblemente propiciarían una mayor descentralización, y la necesidad de mantener un mayor control del sistema en su totalidad y una mayor capacidad de confrontar un medio hostil, que podrían llevar a favorecer una mayor centralización del proceso de dirección. El problema de la organización óptima del proceso de planificación es uno, por lo tanto, que requeriría un esfuerzo importante de investigación.

Por último, se encuentra la situación de los países que ya en gran medida han trascendido la fase de transición y han consolidado un estilo alternativo de desarrollo. En América Latina el único caso sería el de Cuba. Esta experiencia tiene gran interés, como señala el documento de la UNESCO, por tratarse de un país con una organización social, económica y política y un modo de incorporación a la economía mundial tan distintos al del resto de América Latina.

Es evidente que la experiencia cubana sugiere un sinnúmero de temas de investigación importantes que podrían ser útiles para países en proceso de transición e, incluso, para algunos que corresponden al segundo de los contextos discutidos. Por eso es importante que se estudie la experiencia cubana con respecto a la desconcentración urbana, la urbanización del campo, la regionalización, los mecanismos de movilización popular, la integración de la educación secundaria con la producción agrícola, el énfasis en el consumo colectivo con relación al consumo privado y otros temas relacionados.

3. Conclusiones

Este trabajo ha presentado algunas ideas sobre los factores condicionantes del desarrollo latinoamericano en general y de la problemática regional en particular. Es evidente que sin considerar el contexto dentro del cual se dan los problemas relacionados con la organización del espacio es poco lo que se puede decir sobre el estado de esta disciplina. Lo propio ocurre con la planificación. No se puede

llegar a conclusiones sobre el estado de la planificación regional, sus perspectivas y las necesidades de investigación sin aclarar primero el contexto en el que se lleva a cabo y los objetivos a que va dirigida. Es obvio que si se le atribuye una orientación normativa particular, la planificación regional tendrá escasas posibilidades de éxito si el contexto en que se lleva a cabo es uno en que los objetivos son otros.

Se han ofrecido algunas sugerencias en torno a la investigación necesaria o conveniente en los distintos contextos. Muchos de los temas fueron sugeridos en el Seminario sobre la Cuestión Regional y el seminario patrocinado por la UNESCO sobre los problemas urbanos. No se incluyeron todas las recomendaciones de estos seminarios para evitar una duplicación excesiva.

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

por David Dunhan

El debate actual sobre los “estudios regionales” da a menudo la impresión de que la disciplina se encuentra en el limbo.¹ La experiencia práctica ha hecho dudar sobre la validez de los planteamientos tradicionales, sin que el problema haya podido ser descartado de una buena vez. Como ha ocurrido con la planificación en general, se han planteado serias dudas sobre la eficacia de la planificación regional para evitar —e incluso para atenuar— el aumento de las desigualdades regionales o para resolver las disparidades existentes en el ingreso y la riqueza. Los profesionales han argumentado que buena parte del material que los académicos están produciendo es demasiado abstracto para ser aplicado directamente, ilusivo y desligado de los asuntos cotidianos a los que se supone debiera aplicarse.

Sin embargo, los problemas regionales siguen preocupando a los gobiernos, y son, muy a menudo, de considerable significación política. Así, en las discusiones sobre las necesidades de investigación futura no debe tratarse la pertinencia de los problemas o las políticas “regionales”, sino la forma en que deben ser interpretados², es decir, si se basan en una visión adecuada de la realidad y de no ser así, cuáles son las alternativas que deben explorarse.

En este documento se intenta proponer algunas sugerencias. De ningún modo se trata de confeccionar un programa de investigación y menos aún, uno atinente al caso latinoamericano. Ello sería mucha presunción para un europeo. De hecho una de las tesis del presente trabajo es que tal vez sea necesario apartarse de la teoría tradicional, originaria en su mayor parte de Norteamérica y Europa occidental, para basar la investigación mucho más firmemente en la experiencia local.

Hay por lo menos seis aspectos que parecen útiles para la investigación futura sobre desarrollo y planificación regionales, a saber:

¹ El término “estudios regionales” se emplea para englobar todos los análisis relacionados con la manera en que se “desarrolla” una región y los vinculados a la teoría y la práctica de la planificación regional.

² A menudo los economistas liberales han argumentado (aunque rara vez por escrito) que los asuntos “regionales” normalmente no se encuentran en el centro de los problemas del desarrollo y que merecen escasa atención. Por el contrario, a mi entender hay una dimensión espacial muy específica en el proceso de acumulación del capital. El hecho de que los académicos marxistas le estén dedicando creciente atención a los “problemas regionales” y al “análisis espacial” apunta en la misma dirección: hay preocupación por parte de ellos de que el regionalismo distraiga la atención de la lucha de clases y que pueda ser un elemento decisivo para la clase trabajadora o para los movimientos campesinos; estiman que ciertos mecanismos de acumulación deban ser explorados teniendo en cuenta su dimensión espacial. Para tener una idea del punto de vista europeo y norteamericano al respecto, véase “Review of Radical Political Economy”, vol. 10, N° 3 y Doreen Massey “Regionalism, some current issues” en *Capital and class*, tercer trimestre de 1978.

1. El “desarrollo regional”³ debe ser considerado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y con referencia específica a las formaciones sociales en que ocurren.

Aunque la tesis no es nueva,⁴ no ha sido aceptada como un principio básico de la teoría regional. Por el contrario, una proporción importante de los escritos contemporáneos sobre desarrollo y planificación regionales se caracteriza por ser ahistórica y no específica a la etapa de desarrollo a la cual se refiere y al contexto social en que se plantean los problemas.

Con todo, las opciones que se abren para los formuladores de las políticas nacionales están muy restringidas en la práctica por factores externos, como la dependencia de los mercados extranjeros y las políticas y actuaciones económicas impuestas por los organismos asistenciales y las instituciones monetarias internacionales, así como por las presiones generadas por el capital extranjero que tienen interés en la dirección que toma la política económica nacional.⁵ Como indicó Stuart Holland, las empresas multinacionales influyen o son capaces de pasar por sobre las políticas regionales y son en gran medida parte del “problema regional”.⁶ Aún hoy, la producción para la exportación es muy a menudo controlada directa o indirectamente por las grandes empresas. Los “polos de crecimiento” son reconocidos como los “cotos de caza” de los consorcios industriales internacionales, y la penetración de estos intereses en las zonas rurales es ya un fenómeno conocido en los estudios de desarrollo.⁷ En tanto que

³ La región se considera un artificio intelectual utilizado para designar una parte de la economía nacional. La planificación regional se refiere a la planificación de una región administrativa que puede o no coincidir con la anterior definición. El término “desarrollo” se pone entre comillas simplemente por estimar que es una designación inadecuada.

⁴ Este punto ha sido recalcado durante mucho tiempo por los teóricos marxistas. Aunque reconocen la importancia de la dimensión espacial, no tienen una teoría sobre el desarrollo espacial combinado y desigual, y menos aún de sus implicaciones en términos políticos. Se han hecho diversos intentos por aplicar la teoría del imperialismo a la comprensión de los aspectos espaciales del “desarrollo” subnacional, (véase por ejemplo I. Horowitz *et al.*, *Latin American radicalism*, Nueva York, 1969) y de analizar la economía política de las zonas metropolitanas (M. Castells, *The urban question*, Londres, 1977 y D. Harvey, *Social justice and the city*, Londres, 1973), pero no han sido integrados en un marco general. Sobre este punto véase además D. Slater, “Geography and underdevelopment, Part II,” *Antipode*, vol. 9, Nº 3, 1977. En la teoría tradicional se han hecho algunos trabajos pioneros en el contexto histórico (por ejemplo, A. Mabogunge, *Urbanization in Nigeria*, Londres, 1968) y en el contexto internacional de la planificación regional (S. Holland, *Capital versus the regions*, Londres, 1976). Si bien este último ha recibido una creciente atención, el primero ha caído en el olvido.

⁵ El clima económico benigno de la postguerra ha sido reemplazado por un período de receso general en que deben ser revaluadas las estrategias nacionales. Esto repercute en las políticas y la planificación regionales.

⁶ S. Holland, *op. cit.*, 1976.

⁷ Véase M. Katzman, “The Brazilian frontier in comparative perspective”, *Comparative studies in society and history*, vol. 17, Nº e, 1975 y E. Feder, *Strawberry imperialism*, La Haya, 1977.

puedan influir en las posibilidades de desarrollo regional las maniobras del cabildeo,⁸ la cooperación de los planificadores regionales, capitalistas locales y los políticos con los grupos multinacionales interesados o ya establecidos es en muchos casos uno de los factores determinantes de las prioridades interregionales de un gobierno y de la asignación espacial de los fondos nacionales.⁹

De ser así, y creo que es un caso frecuente, importa comprender la naturaleza de estas estructuras nacionales e internacionales, así como la forma en que influyen sobre la política nacional en materia regional.¹⁰ Más aún, como esa influencia varía no sólo de un país a otro sino también de uno a otro período, evidentemente que tendrían que analizarse con una perspectiva histórica, prestando atención a las formaciones sociales en las cuales tienen lugar.

2. La "teoría regional" debe ser mucho más explícita sobre la naturaleza del sistema económico al cual se aplica y debe tomar en cuenta las diferencias de regímenes políticos. He argumentado en otro trabajo que el desarrollo y la planificación regionales están sólidamente anclados en la lógica de la expansión capitalista.¹¹ También su origen se encuentra fundamentalmente en Europa occidental y Norteamérica. Es "capitalista" en parte porque cae bajo la hegemonía de la teoría tradicional del desarrollo, y en parte porque tiene que ver con sociedades capitalistas en las cuales la planificación regional se espera que colabore con estrategias de "desarrollo", que tiendan a poner su énfasis en el crecimiento económico.¹² Es aceptada porque es funcional al sistema; expresa una percepción particular de la sociedad nacional y de cómo se desarrolló, que es apropiada para los intereses de los grupos dominantes.¹³ Sin embargo, en mi opinión, debemos ser más conscientes acerca de la naturaleza y la influencia de la teoría ortodoxa y por lo menos cuestionar la adopción automática de planteamientos tradicionales.

⁸ S. Boisier, por ejemplo, ha destacado la importancia del cabildeo como medio de ajustar los parámetros impuestos por la política nacional y relajar las restricciones sobre lo que pueden hacer los grupos regionales. Véase S. Boisier, *Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche*, Documento CPDR-C/60, ILPES, Santiago de Chile, enero de 1978.

⁹ Véase W. Goldsmith, "Marxism and regional policy: an introduction", *Review of radical political economics*, vol. 10, N° 3, 1978, p. 14; y S. Holland *op. cit.*, 1976. B. Helmsing me ha informado que esto también es aplicable al caso colombiano.

¹⁰ Sobre este punto véase J. Friedmann y M. Douglas, "Agropolitan development: towards a new strategy for regional planning in Asia", en Fu-chen Lo y Kamal Salih (eds.) *Growth pole strategy and regional development policy*, Oxford 1978; y J. L. Coraggio, "Polarization, development and integration" en A. Kuklinski (ed.), *Regional development and planning*, Leyden, 1975.

¹¹ D. Dunham, "What do regional development theorists do after midnight?", IDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 1978.

¹² J. Friedmann, "The crisis of transition: a critique of strategies of crisis management", *Development and change*, vol. 10, N° 1, 1979.

¹³ Se ha argumentado, por ejemplo, que la teoría de los polos de crecimiento ha servido para alinear a las economías de los países del tercer mundo en una relación de dependencia con el capitalismo foráneo, favoreciendo las inversiones extranjeras en los

Si lo que estamos considerando son las sociedades capitalistas ¿por qué no admitirlo? ¿Por qué no ser más explícitos al considerar los intereses en juego, ampliar las hipótesis y ser más precisos acerca de los aspectos políticos del desarrollo y la planificación regionales? La respuesta, seguramente, es la creencia errónea de que no es necesario o de que el proceso sería demasiado revelador. Pero también haría que las discusiones fueran más concretas, y por tanto más al alcance de los planificadores y los formuladores de política. Probablemente Stuart Holland tiene razón cuando arguye que la economía regional en su forma tradicional, también ha llegado a formar parte del "problema regional".¹⁴ Lo que se requiere es una interpretación mucho más realista de los factores que influyen en las decisiones de inversión de los capitalistas y de las formas en que evalúan el riesgo financiero y los beneficios.

Otros dos aspectos pueden considerarse en relación con la forma en que la planificación "regional" es vista desde fuera. El no definir el contexto de la planificación lleva necesariamente a malentendidos. Por ejemplo, es ilícito criticar a la planificación por su incapacidad para lograr objetivos políticos y sociales, que nunca estuvieron entre sus enunciados. Asimismo, cuando se le ha dado un impulso efectivo a la economía de una región, raras veces puede atribuirse a la propia planificación; el éxito de la planificación tiene que evaluarse en función de los intereses puestos en juego para la explotación de los recursos de esa región en particular y de los problemas que encaran un grupo en particular y los formuladores de políticas. De esta manera, están fuera de lugar muchas de las críticas a la planificación regional basadas en que se preocupa más de aspectos "espaciales" que de aspectos "sociales" y que está incrementando las disparidades en la distribución del ingreso y la riqueza. Esto no constituye un comentario válido sobre la planificación regional, sino sobre la naturaleza del sistema político y económico en la cual ésta opera y sobre el papel que se espera que la planificación cumpla en el proceso de crecimiento.

En segundo lugar, la idea de que el éxito o el fracaso de la planificación regional puede evaluarse en función de factores económicos y sociales parece también basarse en una concepción equivocada. Refleja una visión algo ingenua de la sociedad capitalista y de la forma en que opera. Es bien reconocido el hecho que la planificación regional es en la práctica y, a menudo, no más que planificación "regional"; las oficinas regionales que se instalan tienen como función primordial proveer una corriente constante de información táctica a los planificadores nacionales, a los militares o a los líderes políticos. Indonesia y las Filipinas ofrecen claros ejemplos de la planificación regional como instrumento de control político y administrativo. En Africa occidental,¹⁵ y también

sectores más dinámicos. Propende al mismo resultado la importancia que se da a la agricultura capitalista o comercializada. Se puede apreciar así una racionalidad ideológicamente tendiente a la penetración posterior de intereses capitalistas. Recientemente el paradigma tradicional se ha ido orientando hacia la distribución con crecimiento. No obstante, aún podría discutírsele a Friedmann que el cambio no es muy grande. (J. Friedmann, *op. cit.*)

¹⁴S. Holland, *op. cit.*, p. 274.

¹⁵Este es claramente el caso en el cual han emergido facciones étnicas en una sociedad capitalista como ocurrió en Ghana.

en Europa,¹⁶ las políticas regionales han sido introducidas como paliativos políticos. Cuando eso ocurre, no puede criticarse a la planificación regional por su fracaso en producir el acelerado desarrollo que se esperaba.

Por último y yendo más específicamente hacia la dimensión política, existen como es lógico considerables diferencias entre los regímenes políticos que tienen implicaciones sobre el grado de centralización de las actividades gubernamentales y sobre la naturaleza y el éxito de la política regional: éstas reflejan lo que Jos Hilhorst llama “estilos de desarrollo”.¹⁷ Con seguridad aparece como artificial en cierta medida teorizar acerca de las “estrategias interregionales” y sobre las “opciones de política” como lo han hecho los académicos, sin prestar atención al clima político y económico prevaleciente en el país en cuestión. Me parece que debemos apartarnos de la falacia que representa el creer que podemos abstraer los aspectos políticos de un determinado modelo y aplicarlo a distintas formaciones económicas y sociales.

3. Parece ser necesario prestarle una atención más específica al papel del Estado en la sociedad capitalista. Buena parte de la literatura sobre “desarrollo regional” y “planificación regional”¹⁸ parece haber sido escrita en el supuesto implícito de que el Estado actúa más bien como guardián del “interés público” que como representante de los intereses más poderosos de la sociedad nacional (incluso los suyos propios). Siendo así, es importante preguntarse hasta qué punto el Estado es relativamente autónomo y actúa como mediador entre diferentes facciones capitalistas (y entre el capital en general y las presiones de los trabajadores organizados) y hasta qué punto tiende a apoyar a algunas facciones, como los intereses agrarios o industriales. En la medida en que éstas puedan tener una base geográfica muy diferente, un análisis de este tipo puede resultar muy útil para comprender la relación entre la naturaleza del Estado, las estrategias nacionales y el desarrollo regional.

Ahora bien, si la elección de estrategia y el “estilo de desarrollo” son en gran medida decisiones políticas que reflejan los intereses de las clases dominantes y de las facciones que detentan el poder¹⁹ ¿cuál será el papel de la planificación regional en una economía capitalista dependiente? Como he argumentado, éste puede desempeñar una variedad de funciones políticas y económicas.²⁰ En todo caso, con una perspectiva de más largo plazo, parece razonable

¹⁶ La política regional en Gran Bretaña es un caso representativo. La atención que han merecido las “áreas deprimidas” ha sido función no sólo de la suerte corrida por las industrias del carbón, textil y astilleros que están localizadas en esas áreas, sino también de la lucha de clases reflejada en el poder de los sindicatos y en la base de sustentación y la fortaleza política de algunos gobiernos. En situaciones como éstas el apoyo a las políticas regionales ha variado con el tiempo. Los movimientos separatistas europeos presentan un ejemplo similar.

¹⁷ Véase en esta nueva publicación el artículo de J. Hilhorst.

¹⁸ Mientras la teoría de la planificación minimiza los factores políticos “externos”, los teóricos preocupados del “cómo crece una región” tienen poco que decir en términos comparativos acerca del papel del Estado.

¹⁹ Véase J. Hilhorst, *op. cit.*, 1979.

²⁰ Véase W. Stöhr, *Regional development experiences and perspectives in Latin America*, La Haya, 1975, capítulo IV.

sostener que la planificación regional es un instrumento usado para solucionar o evitar crisis periódicas de corte político y económico, así como para facilitar el proceso de producción capitalista ampliado. En ambos casos tiende a reforzar el sistema económico, porque la planificación es por naturaleza una actividad reformista y tiene que estar alineada con el poder si ha de tener éxito. Los planificadores regionales operan dentro de un marco dado por las estrategias nacionales y los objetivos de política; al recalcar la importancia de una base regional de exportación, de la atracción de industrias, del mejoramiento de la infraestructura y de la provisión de servicios, éstos cumplen la función de apoyo del Estado capitalista en las fases iniciales del proceso de desarrollo, en que avalan los costos de la expansión y proveen una racionalidad técnica.²¹

En la práctica los planificadores raramente controlan las actividades económicas que están dándole forma a su región.²² Tienden a preocuparse de la coordinación de proyectos sectoriales, poniendo énfasis en la eficiencia para adecuar la economía regional a la función que le corresponde en un esquema nacional más amplio. Por su parte, las inversiones públicas tienden a estar atadas a las que efectúa el sector privado en el lugar, en parte por la misma lógica de la planificación capitalista y en parte como resultado de presiones políticas. Para definir cabalmente el papel del Estado es preciso, por lo tanto, analizar las fuerzas sociales que lo sustentan, la función que cumplen los partidos políticos y las alianzas y luchas que tienen lugar entre los departamentos del gobierno y, dentro del Estado, las diferentes facciones de trabajadores y el capital y grupos "no capitalistas".

4. Importa también para la investigación futura que considere la naturaleza de los problemas "regionales" y la política regional en el contexto de las estrategias nacionales. Este es un aspecto que ha sido tratado ya por Fu-Chen Lo y Kamal Salih, quienes han analizado la política regional en países asiáticos desde el punto de vista de las políticas nacionales de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones.²³ Sin embargo, podría profundizarse el análisis hasta abarcar la lógica fundamental de los macroprocesos, relacionándolo más directamente con las estructuras espaciales. Las necesidades cambiantes de la acumulación tienen implicaciones en la expansión de los mercados y en la explotación de recursos en áreas "periféricas", en la organización de la producción y el intercambio, en los patrones de migración y en el cambio de las relaciones laborales. Las "regiones" se insertan en la economía nacional e internacional de tal manera que satisfacen las necesidades pasadas, actuales y previstas del sistema capitalista. John Friedmann ha demostrado que pueden

²¹ D. Dunham, *On the status and orientation of regional planning*, trabajo presentado a la Fourth National Development Conference, University of Strathclyde, octubre de 1978.

²² Aun donde están comprometidos las industrias nacionales o los consejos nacionales de comercialización es poco probable que los planificadores regionales tengan una influencia importante en materia de política. En los cultivos de exportación más importantes (como en Ghana), el planificador puede operar en casi todas las actividades, excepto ese sector.

²³ F-C. Lo y K. Salih, *Growth poles and regional policy in open dualistic economies: western theory and Asian reality*, ensayo presentado en el Symposium on Regional Development Planning in Asia, Nagoya, noviembre de 1975.

identificarse diferentes tipos de regiones, cada cual con funciones diferentes en la economía nacional.²⁴ En todo caso, estas partes sólo pueden ser entendidas en el contexto del conjunto; la prioridad otorgada a los problemas de algunas regiones tenderá a reflejar la importancia estratégica de sus funciones, y en ese sentido se pone un límite a lo que los planificadores pueden hacer.²⁵

Dada su percepción del “desarrollo” y admitiendo que las presiones políticas están configurando el proceso, los gobiernos están interesados en la estructura espacial más eficaz para el logro de sus objetivos. En Colombia, la concepción de crecimiento que prevalece tiende lógicamente hacia la integración de las economías de Cali, Bogotá y Medellín. En otros casos —como en las “reservas” de Sudáfrica o las sabanas de buena parte de África occidental— las regiones periféricas desempeñan un papel importante como reserva de mano de obra. Allí es contrario a los intereses de un gobierno capitalista “desarrollar” esas áreas, pues se interrumpiría el flujo de mano de obra hacia otras zonas de desarrollo capitalista, aumentaría el poder de negociación de los trabajadores que hay en ellas y se elevarían los salarios en detrimento de las utilidades.²⁶ En ese marco, hay varias opciones para los planificadores, pero su lógica misma impone restricciones y elimina muchas opciones que teóricamente pudieran estar disponibles.

Es también útil considerar el caso de las estrategias políticas y el papel que los partidos políticos desempeñan en la formulación de políticas y en la asignación de fondos. Las políticas regionales implican la existencia de alianzas y pueden estimular el conflicto entre regiones para reducir las posibilidades de una coalición entre los grupos opositores y la creación de una conciencia “regional” y de intereses “regionales” en contraposición a la organización de trabajadores o campesinos. En este sentido, la política regional es parte de una estrategia política encaminada a permitir que los grupos en el poder cumplan sus objetivos. Debe tenerse en cuenta que la afiliación partidista es a menudo muy importante para entender las alianzas políticas que efectivamente se producen. En todo caso, como lo ha demostrado Sandro Sideri en el caso del modelo económico de la junta militar chilena, parece evidente que las estrategias econó-

²⁴ J. Friedmann, *Regional development policy: a case study of Venezuela*, Cambridge, Mass., 1966.

²⁵ La noción de “migración rural-urbana prematura”, por ejemplo, implica que el verdadero problema es de reajuste y posibilidad de obtener un equilibrio adecuado entre la expansión de las regiones urbanas y las rurales. Este es un planteamiento correcto del problema de planificación pero da demasiada importancia a los sistemas de orientación. Véase F-C. Lo y K. Salih, *op. cit.*, 1975.

²⁶ Véase H. Wolpe, “Capitalism and cheap labour power in South Africa” en *Economy and Society*, vol. 1, Nº 4, 1972 y A. Conti, *Production and reproduction in the political economy of Upper Volta*, tesis de magister inédita, ISS-1979. Al iniciarse la producción modernizada en el norte de Ghana a comienzos del decenio de 1970 memaron las corrientes migratorias hacia las zonas productoras de cacao lo que muestra la importancia de estos factores. En consecuencia disminuyó rápidamente el apoyo del gobierno. Sobre este aspecto, véase J. Songsore, “Structural crisis, dependent capitalist development and regional inequality in Ghana”, *ISS Occasional Papers*, Nº 71, julio de 1979.

micas y políticas están entremezcladas y que en la práctica es difícil comprender la una sin la otra.²⁷

5. Debe prestarse mayor atención a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la forma en que éstas influyen en la formulación y ejecución de políticas y proyectos. Ha habido tendencia en la teoría del desarrollo y la planificación regionales a personificar "regiones, ciudades, centros de crecimiento y áreas rurales" y evitar toda especificación de los intereses que están actuando. A veces ésta es una síntesis útil pero en la medida en que se mantenga el análisis en ese plano se pierden de vista las relaciones sociales.²⁸

Por su parte ni la teoría ni la práctica podrán progresar mucho si no son más precisas con respecto a los agentes y las relaciones que existen entre ellos. No hay que olvidar que los planificadores tienen escaso control sobre las actividades económicas de sus regiones: tienen que instar a agricultores, industriales y comerciantes a que opten por un tipo de acción y no por otro. Para poder hacerlo tienen que comprender las relaciones sociales en que se mueven estas personas, así como los factores que deben considerar cuando toman sus decisiones. En la práctica ello puede no coincidir con lo que dice la teoría ya que ésta jamás ha sido muy específica en lo que se refiere a grupos y contextos.

Hay autores que han atribuido el progreso de algunas regiones a las rivalidades y alianzas entre los grupos locales dominantes y los de la capital nacional.²⁹ Se le da importancia al sistema de clientela así como a la influencia política en la asignación de recursos públicos en una sociedad capitalista. Sin embargo, parece haber dificultades conceptuales y políticas para aceptar la idea de una burguesía "regional" y sobre todo de que el "crecimiento regional" pueda ser explicado por las relaciones entre diferentes facciones de una clase capitalista.

En la medida en que el crecimiento regional y la tasa de inversión privada sea una función del potencial comercial de una región, éste no dependerá sólo del acceso a los mercados, la información sobre las economías externas y el gasto público, o las conexiones políticas y la fortaleza de su comunidad comercial, sino también de la disponibilidad de mano de obra relativamente barata y de otros recursos, del poder de los sindicatos de campesinos y trabajadores y de las actividades de otros grupos políticos activos en la localidad. La utilidad que deriva de la explotación de mano de obra, en un sentido técnico, depende en gran parte de la forma en que la producción y el comercio puedan aprovechar las condiciones en que participan en el proceso los diferentes grupos. Por este prisma, parece erróneo explicar el proceso de "desarrollo regional" sólo en función de las relaciones entre los capitalistas y el gobierno, pues saca al problema de su contexto político y mantiene la discusión en un plano peligrosamente abstracto.

²⁷S. Sideri, "Modelo económico de la junta militar chilena", *Chile-América*, vols. 54-55, Centro de Estudios y Documentación, Roma, 1979.

²⁸Lo que implica plantear la discusión en torno a las desigualdades y desequilibrios regionales y no con respecto a las consecuencias que tiene en el orden regional la forma en que una clase o grupo explota a los demás.

²⁹J. Hilhorst, *Regional planning, a systems approach*, Rotterdam, 1971; y R. Morse, "Planning, history politics", en J. Miller y R. A. Gakenheimer (eds.), *Latin American urban policies and the social sciences*, Beverly Hills, 1971.

En la práctica, el conflicto social es parte integrante de cualquier situación de “desarrollo”. En muchos casos es precisamente la situación de conflicto social y político, la que hace que el gobierno preste atención a los problemas “regionales” e introduzca la planificación regional.³⁰ Cuando éste es el caso, sólo a través de un análisis de las relaciones de producción y de distribución y de las formas en que éstas se han desarrollado podrá el planificador entender la naturaleza del problema y por qué los sindicatos, las organizaciones campesinas y los grupos urbanos no estructurados han reaccionado en la manera en que lo hacen.³¹

Desde esta posición parece razonable sugerir que la teoría regional debe prestar mayor atención a las relaciones sociales que fundamentan las estructuras sociales, a las posibilidades y restricciones para la participación de otros grupos de interés organizados, a las formas en que los grupos de presión influyen en la formulación de políticas y su ejecución y a la manera en que la burocracia actúa oficiosamente.³²

6. Para finalizar trataré un punto que está íntimamente relacionado con los anteriores. Me parece que la investigación futura debe estar basada en observaciones empíricas y orientada hacia la explicación de la realidad tal cual es. En efecto, he sostenido que la investigación futura no debe temer contradecir los supuestos de la teoría tradicional. Esto no significa que no se puedan seguir produciendo trabajos útiles con los conceptos en vigor, pero no debe detenerse allí la investigación, debiendo ser de naturaleza más empírica que deductiva. Muchas de las proposiciones, tanto de la teoría liberal como de la marxista, quedan por comprobar y opino que al dar mayor importancia a los contextos y mecanismos del desarrollo y de la planificación regionales en ciertos marcos bien definidos se le daría tanto a la teoría como a la práctica una base más sólida y se las ubicaría en un plano de generalidad en el cual sería más fácil que se situara el profesional.

He sostenido que los problemas “regionales” y la planificación “regional” deben ser considerados como parte de la situación general del “desarrollo”. Las afirmaciones acerca de los fenómenos económicos o espaciales sólo pueden interpretarse en el contexto de una estructura teórica general o en un paradigma que las ponga en perspectiva y les dé un significado social. Si estamos interesados

³⁰ Cabría aquí citar el caso del nordeste argentino hacia 1965, el establecimiento de la *Cassa per il Mezzogiorno*, y las fuerzas que se encuentran tras la política regional en el Reino Unido.

³¹ Véase D. Dunham, *Group interest and spatial structures: a study of regional development in Southern Ghana*, tesis de doctorado (inédita), Universidad de Amsterdam, 1977, en que se analizan los procesos políticos del desarrollo regional a través de un estudio de caso.

³² Sobre este aspecto tengo mis dudas. Por una parte, la bibliografía sobre los asuntos regionales da escasas orientaciones sobre la forma en que los planificadores deben efectuar los análisis institucionales. Se les pide partir de la hipótesis de que las personas tienen igual acceso a los centros comerciales, el crédito, y los nuevos caminos. Por otro lado, una metodología que facilite la comercialización de la producción campesina permitirá que éstos sean explotados en forma más completa. Por ello destaco la importancia de la participación y la organización.

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 ésta funciona realmente.

En la medida en que en los países del “tercer mundo” el proceso de desigual desarrollo espacial y la planificación regional sean productos del capitalismo, estarán conformados por el proceso de acumulación y por el papel que representa la intervención del Estado para facilitarla. A este respecto parece útil analizar, aunque sea esquemáticamente, el funcionamiento de ese tipo de economía a fin de definir la posible relación entre los mecanismos del crecimiento económico nacional y los del “desarrollo espacial”.

Postulado de la teoría económica es que la tasa de formación de capital o “acumulación” es el factor básico —aunque no el único— que explica la dinámica del crecimiento capitalista de un país. Este proceso se ve limitado por la disponibilidad de divisas y el nivel de ahorro interno, y puede aumentar por efecto de incrementos en la asistencia externa, inversiones y préstamos extranjeros, y mayores excedentes internos. Estos últimos comprenden las utilidades del capital de producción, tanto para la exportación como para los mercados internos.³³ Los recursos financieros provienen también del Estado, los bancos y otras instituciones financieras, que actúan como mecanismos de canalización, dirigiéndolos hacia los sectores que estiman como prioritarios.

En la medida en que la acumulación dependa de factores externos, reflejará el grado de orientación hacia afuera de la economía. Si se basa en cultivos de exportación o en utilidades industriales, esto se reflejará en la prioridad dada a las áreas de producción correspondientes y en la asignación espacial de los fondos públicos.³⁴ Al analizar estas relaciones de producción e intercambio se podrá apreciar cómo se genera el excedente necesario, cómo contribuye el gobierno, quiénes se benefician con las inversiones y quién sufraga el costo. Este cuadro es modificado por las presiones políticas, pero de cualquier forma parece reflejar la racionalidad implícita.

Evidentemente existen variaciones considerables en la contribución relativa de estas diferentes fuentes de recursos, no sólo de un país a otro, sino que también de una época histórica a otra, según sea la base de recursos, el nivel de “desarrollo” y las estrategias nacionales. En casi todos los países los sectores “no capitalistas” o “campesinos” (que aquí incluyen a los pequeños productores y al agricultor de subsistencia) sirven de fuente de mano de obra barata y de productos baratos, y son explotados por el gobierno con diversas formas de impuestos directos y sobre todo indirectos (políticas de mercado y de precios de uno u otro tipo). La importancia de explotar a la agricultura ha sido debatido acaloradamente. En todo caso, parece claro que cuando el gobierno se inclina por políticas de industrialización, tiende a producirse un cambio en la relación de precios del intercambio interno en contra de la agricultura.³⁵ Los fondos que

³³Una discusión teórica útil aparece en A. Mitra, *Terms of trade and class relations*, Londres, 1977, y A. Erlich, *The Soviet industrialization debate, 1924-1928*, Harvard, 1960.

³⁴Véase R. Utria, “The social variables of regional development in Latin America”, en G. Geisse y J. Hardoy (eds.), *Latin American urban research*, vol. 2, Londres, 1972, p. 69.

³⁵En las etapas iniciales de la industrialización, el nivel de inversiones está restringido por la capacidad del país para importar los bienes de capital que requiere. Con una política

retornan al campo en la forma de infraestructura, servicios, créditos y subsidios a los insumos están orientados hacia los sectores de exportación, hacia la producción de alimentos baratos para las áreas urbanas o los cultivos industriales. Estos tienden a favorecer más a los terratenientes y a los agricultores capitalistas que a los campesinos, y por este medio, tienden a reducir el efecto que tienen los precios “artificialmente” altos de los bienes de consumo sobre los grupos rurales, a menudo políticamente poderosos.³⁶

Por lo tanto, en conjunto con la operación de los bancos y otras instituciones financieras, el resultado tiende a ser un flujo neto de fondos de los sectores “no capitalistas” o “menos capitalizados” hacia los sectores “capitalistas” o “más capitalizados”, en los que la productividad es más alta.³⁷ El trabajo asalariado es arrastrado hacia la economía capitalista cuando y en la medida en que es requerido (estimulando la migración) y parte de éste es expulsado en épocas de recesión, sabiéndose que los sectores urbanos no estructurados están allí para mantenerlos y que la gente involucrada no morirá de hambre.

El flujo de mano de obra y los servicios de apoyo que proporcionan los sectores no capitalistas, son también importantes para mantener deprimidos los salarios y subvencionar indirectamente a la producción capitalista. Constituyen una reserva de mano de obra y cuando se produce una competencia fuerte por empleos no calificados o semicalificados, el trabajador está más interesado en conseguir y mantener un empleo que en obtener mejores salarios. Por otra parte, y sobre todo en Africa, donde la demanda de mano de obra es de trabajo estacional o no calificado, el sector no capitalista debe preocuparse de la subsistencia de los muy viejos, los muy jóvenes, de los enfermos y de los cesantes.³⁸ Como la mayor parte de la migración en Africa es masculina, los salarios no deben ser suficientes para mantener a la esposa y la familia, y los salarios indirectos no tienen que ser pagados en la forma de servicios sociales, puesto que estos costos son sufragados por las comunidades no-capitalistas de las

de sustitución de importaciones se produce una restricción de la importación de bienes de consumo, los que ahora son producidos localmente, amparados por barreras arancelarias. Como muchas industrias son en un comienzo ineficientes, los precios de sus productos tienden a ser artificialmente altos y disminuyen así los ingresos reales.

³⁶Véase por ejemplo la serie publicada por UNSRID sobre la “revolución verde” y K. Griffin, *The political economy of agrarian change*, Londres, 1974. En la medida en que controlan los sectores de exportación, tienen considerable influencia política en los períodos de crisis de balanza de pagos. También pueden tener influencia similar a través de la oferta de bienes salario para las zonas urbanas más importantes.

³⁷Este no es necesariamente una inmigración neta de las zonas rurales a las urbanas, ni de la periferia a la capital nacional. La experiencia de la India en el decenio de 1960 muestra que los fondos urbanos fueron redirigidos hacia las zonas rurales en los comienzos de la reforma agraria, en que hubo una fuerte alza de los precios agrícolas. Véase U. Patnaik, “Capitalist development in agriculture: a note”, *Economic and Political Weekly*, septiembre de 1971, y T. Byres, “Of neo-populist pipe-Dreams, Daedalus in the third world and the myth of urban bias”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 6, N° 2, 1979.

³⁸Véase C. Meillassoux, “From production to reproduction”, *Economy and Society*, vol. 1, N° 1, 1972.

zonas rurales.³⁹ Funciones similares parecen ser desempeñadas por los sectores no estructurados en otras partes del mundo. Con relación a las zonas metropolitanas, Francisco Uribe ha encontrado que muchas veces un grado significativo de superposición entre los salarios de los sectores llamados estructurados y no estructurados. Dado que una gran proporción de los asalariados de ingresos más bajos del sector estructurado no puede comprar todos los bienes y servicios que requiere de ese mismo sector, aparece un sector no estructurado para satisfacer su demanda.⁴⁰ Como en el caso de buena parte de los sectores rurales no capitalistas, toda la familia debe trabajar para conseguir un ingreso, pueden aparecer “organizaciones” relativamente grandes que funcionan con costos de operación muy bajos.

Baste señalar que, al analizar el papel de estos sectores desde la perspectiva de nuestro modelo general, es claro que lejos de ser “zonas de tugurios” o “zonas problemáticas”, pueden ser funcionales para la expansión continua de la economía capitalista. Ya que permiten a los capitalistas mantener bajos los salarios, es corriente que el gobierno se interese no en eliminarlos sino en retenerlos y reestructurarlos.⁴¹ El papel que estos sectores pueden desempeñar dependerá de la fuerza política de los sindicatos y de las organizaciones comunales y campesinas, pero en cualquier caso ese papel tendrá una importancia definida en la política y la planificación regionales.

La industrialización orientada al consumo se ha traducido en una fuerte urbanización y en una prioridad creciente para las zonas metropolitanas en que se concentra la mayoría de estas industrias. Hubo preocupación por que estas ciudades comenzaban a congestionarse y a ser disfuncionales y por que el mercado interno se estuviera saturando, dado el nivel y la distribución de los ingresos.⁴² Así pues, hubo la intención de explotar nuevos recursos y subsistía el problema de la expansión del mercado, de lograr los excedentes potenciales a través de ventas efectivas.⁴³ En muchos casos, la manera de evitar esta crisis potencial fue el desplazamiento de la industria hacia centros secundarios,⁴⁴ y allí se desarrolló lo que Andrew Pearse ha llamado “una tendencia a la incorporación”: un proceso persistente y acelerado de penetración comercial, administrativa y política orientado a la transformación de las zonas y ciudades en las zonas “periféricas” que más potencial ofrecían.⁴⁵ En la práctica esta forma de expan-

³⁹Véase H. Bernstein, “Capital and peasantry in the epoch of imperialism”; (mimeo), *Department of Sociology, University of Dar-es-Salaam, s.f.*

⁴⁰Le agradezco a Francisco Uribe esta información que se desprende de su investigación en marcha.

⁴¹La reestructuración parece estar relacionada también con la clase de mano de obra (por ejemplo, calificada o no, permanente u ocasional) que se requiera en el sector capitalista.

⁴²Véase F-C. Lo y K. Salih, *op. cit.*, 1975.

⁴³Un análisis de esta teoría aparece en D. Slater, “Geography and underdevelopment: part II”. *Antipode*, vol. 9, N° 3, 1977.

⁴⁴Véase F-C. Lo y K. Salih, *op. cit.*, 1975.

⁴⁵A. Pearse, “Metropolis and peasant: the expansion of the urban-industrial complex and the changing rural structure”, en T. Shanin (ed.), *Peasants and peasant societies*,

sión parece haber sido un proceso estructurado, influenciado no sólo por la dotación de recursos o problemas de acceso, sino también por inversiones públicas en infraestructura, orientadas por presiones políticas y relaciones comerciales. Es este el marco en el que empezamos a vislumbrar la racionalidad básica de una buena parte de la planificación regional en los países del tercer mundo.⁴⁶

Que la acumulación sea la clave de esta expansión no implica que el capital sea una restricción para el crecimiento económico. Incluso en situaciones de exceso de capacidad, subsiste la tendencia hacia la acumulación. Los capitalistas luchan por tener éxito y por adquirir más capital; las multinacionales, las grandes firmas o los grupos de interés organizados intentan ejercer suficiente presión sobre los gobiernos para obtener infraestructura, servicios, incentivos impositivos u otros "favores" que requieren para promover sus intereses; como la mayoría de los gobiernos median entre las distintas facciones pero en todo caso comparten más o menos los mismos valores, empieza a crearse una política de crecimiento. Con el reajuste de precios relativos de los factores y productos, se modifica la distribución del ingreso y de los activos en favor de los que ejercen mayor presión o que trabajan con el gobierno, y de esta forma la articulación de intereses de clase y de grupo conforma la orientación de la política nacional y la variedad de opciones de políticas que pueden considerarse en forma realista.

Como visión de la economía este es un cuadro deliberadamente escueto. Mi intención es sólo tratar de mostrar cómo la comprensión de la lógica y los mecanismos del crecimiento nacional pueden influir sobre la forma en que consideramos los patrones y posibilidades del "desarrollo regional", aclarando ya sea la lógica de las estrategias nacionales o el papel de determinados sectores y regímenes y las prioridades que se les otorga o la razón por la cual persistan sectores y regiones pobres.

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

Estos son, en mi opinión, aspectos que necesitan gran investigación. La investigación futura debe reflejar una preocupación seria por la realidad empírica,

Harmondsworth, 1971. Rubén Utría también se refiere en forma similar a "la tendencia hacia el interior".

⁴⁶Como lo he señalado, puede haber varios motivos tras esta tendencia hacia la planificación "regional".

que debe ser menos “voluntarista o de naturaleza menos condicionada” y más relacionada con “lo que realmente sucede” que con “lo que debiera ser”. Asimismo, habrá que dar mayor atención al tipo de público para el cual se está haciendo la investigación. ¿Debe dirigirse principalmente a los medios universitarios o debe estar orientada a las necesidades del profesional en ejercicio y hacia los tipos de problemas que se le plantean en sus tareas cotidianas? ¿Debe limitarse a los problemas de la planificación gubernamental o debe también explorar las necesidades de otros agentes, sean las empresas multinacionales, los sindicatos o los partidos políticos, los agricultores capitalistas y comerciantes o los pequeños agricultores, las organizaciones campesinas o juntas vecinales? ¿Valdría la pena, dado los limitados poderes de los planificadores, intentar un punto de vista más realista del contexto en el cual los distintos agentes toman sus decisiones y de las formas en que operan para lograr sus propios fines? Ambos aspectos están relacionados entre sí y en conjunto requieren una investigación menos abstracta.

Un punto de partida útil es el ensayo de Friedmann y Douglas, quienes han señalado, en su discusión sobre la política en Asia, que los cambios que están ocurriendo en el clima y la estructura económicas mundiales requieren una reorientación de nuestras ideas respecto a las prioridades y a la viabilidad de las estrategias regionales.⁴⁷ Señalan la transición que ha tenido lugar después del alza considerable en el precio de algunos productos claves (sobre todo alimentos y petróleo) al comienzo del decenio de 1970 y la baja en las expectativas de exportación para las manufacturas de los países del tercer mundo en la recesión posterior.

Muchas de las estrategias de industrialización, que nos eran familiares y en que se basa la teoría de los polos de crecimiento se están volviendo menos viables, mientras que las contradicciones sociales que acompañan a las altas tasas de crecimiento se están haciendo más enojosas en términos políticos y menos fáciles de defender. Para mantener la capacidad de competencia, los capitalistas se esfuerzan por deprimir los salarios lo más posible, a menudo reprimiendo a las organizaciones de trabajadores.⁴⁸ En otros casos, hay un viraje notorio hacia políticas nacionales que acentúan una utilización más plena de los recursos nacionales y sobre todo el aumento de producción interna de los alimentos que la nación requiere. Según el grado en que un gobierno decida continuar con sus políticas de industrialización o lograr una mayor autosuficiencia se obtendrán resultados distintos en lo social y lo espacial.

Es así como las orientaciones básicas de política de un gobierno influyen sobre las decisiones de política y de planificación regionales. Además de las objeciones ideológicas contra la “descentralización” basada en estrategias de “polos de crecimiento industrial” y el hecho de que no puede decirse que éstas se hayan traducido en “desarrollo regional” en muchos casos, parecen estar también en peligro de quedar obsoletas y de ser bastante menos útiles para los formuladores de políticas en el plano nacional.⁴⁹ En el caso de las políticas de

⁴⁷J. Friedmann y M. Douglas, *op. cit.*, 1978.

⁴⁸S. Sideri, *op. cit.*, 1979, y J. Friedmann, *op. cit.*, 1979.

⁴⁹José Luis Coraggio ha resumido muy hábilmente la dimensión ideológica al afirmar que “la teoría de los polos de desarrollo está diseñada realmente para el desarrollo de los

industrialización, el problema parece estar cada vez más relacionado con la capacidad de competencia y la productividad, mientras que otros países parecen necesitar tipos diferentes de estrategias para poder enfrentar los cambios que están ocurriendo en las condiciones económicas.

Al mismo tiempo, las diferentes regiones tenderán a desempeñar funciones diferentes en el marco general de la economía nacional. Por lo tanto, el problema no es sólo desarrollar una "nueva estrategia regional" más aplicable o reajustar las anteriores para que sean más apropiadas a las condiciones cambiantes. Por el contrario, dada la dirección de los acontecimientos actuales, parece que los planificadores deberán ser capaces de identificar el tipo de regiones y de funciones con que están operando, para que puedan enfocarlos con la perspectiva de las necesidades nacionales y considerar las posibilidades de tener distintos criterios y métodos en la formulación de políticas para cada tipo de región.⁵⁰

En esto está implícita la conclusión de que las teorías sobre los problemas y las políticas del desarrollo y la planificación regionales deben ser más específicas con respecto al contexto, no sólo en lo que se refiere a las necesidades impuestas por la lógica en que se fundamenta toda estrategia de crecimiento económico, sino que también con respecto a los tipos de estructuras intrarregionales con las que se puede operar. Los análisis actuales sobre estrategias y desarrollo regionales tienden a descansar en teorías generales ("polos de crecimiento", "clausura selectiva", "desarrollo agropolitano"), que son en esencia impuestas desde arriba con escasa consideración de los tipos de regiones en que se podrían aplicar.

Opino que la investigación sobre estos aspectos ofrece muchas ventajas sobre todo si se combina con el análisis de lo que está ocurriendo en regiones que se caracterizan por los cultivos de exportación, la introducción de cultivos industriales o la expansión de la comercialización de productos alimenticios, por el hecho de ser regiones metropolitanas o están en decadencia, o que desempeñan un papel importante como zonas de reserva de mano de obra.⁵¹ Primeramente, colocaría la discusión en un plano muchísimo más concreto. Tendrá que considerar las fuerzas sociales que operan en el "desarrollo regional" y las restricciones que éstas pueden imponer sobre el proceso de planificación y puede así abrir el camino para la elaboración de modelos teóricos más ajustados a la

polos y sus grupos sociales asociados y que todo intento ingenuo de 'extraer' de ella los elementos ideológicos, para quedarse sólo con un conjunto de relaciones técnicas, es una contribución al avance de la ideología dominante". "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo" en JLPES (eds.), *Planificación regional y urbana en América Latina*, México, 1974, p. 58.

⁵⁰Fu-Chen Lo y Kamal Salih (*op. cit.*, 1978) han señalado la notable uniformidad con que se ha aplicado la estrategia de polos de crecimiento en países asiáticos, sin considerar cuán distintos son los problemas que enfrentan. Aunque es comprensible este fenómeno a la luz de los comentarios de Coraggio, no deja de ser desafortunado para la teoría de la planificación regional.

⁵¹En cierto sentido estoy sugiriendo una vuelta al tipo de análisis que J. Friedmann propuso hacia 1965, (*op. cit.* 1966), aunque puesta en un macromodelo diferente. La lista no pretende ser completa ni implica categorías que se excluyan recíprocamente.

realidad ya que se basarían en un reconocimiento más explícito de lo que la planificación gubernamental puede o no puede hacer en casos particulares.

Con la especificación del contexto particular al que se refiere el análisis, podrían aunarse nuevas posibilidades de diálogo entre académicos y prácticos. Los profesionales en ejercicio muchas veces comentan (sobre todo los que trabajan en el orden regional),⁵² que es difícil aprovechar el material teórico sobre estrategias de desarrollo regional porque es demasiado general y alejado de los problemas prácticos y de las presiones políticas que están obligados a considerar en su trabajo cotidiano. No siempre se define en qué forma el planificador debe llegar a opciones particulares a partir del análisis regional corriente, ni cómo debe decidir cuáles políticas pueden ser aplicadas en la práctica.⁵³

Queda aún por aclarar qué tipo de temas pueden ser investigados para lograr un análisis más objetivo. Se presentan a continuación a guisa de ejemplo algunas sugerencias de criterios alternativos menos atados a los moldes del pensamiento europeo y norteamericano sobre planificación regional.

Uno de los temas es el de los criterios para la planificación metropolitana. Un principio ampliamente difundido en las discusiones actuales es que la ciudad debe ser considerada en su contexto interregional y en términos de la eficiencia con que funciona como “agente de cambio”. Se ha puesto el énfasis en la ciudad como “polo de crecimiento”,⁵⁴ y en la eficiencia relativa de las ciudades de diferente tamaño.⁵⁵ Pero cuando el planificador se enfrenta con los problemas de la ciudad, se le plantean situaciones distintas, con problemas de vivienda, especulación con bienes raíces, congestión del tránsito, problemas de seguridad sentidos por las clases altas y presiones organizadas provenientes de los grupos urbanos pobres.

En este contexto hay una marcada diferencia tanto de nivel como de enfoque entre lo que discuten los teóricos y lo que enfrenta el planificador. Aunque estos puntos de vista pueden no ser excluyentes entre sí, el combinarlos puede resultar en la práctica una tarea de ingentes dimensiones, y no está claro por qué la metrópoli para la planificación cotidiana no pueda considerarse como una zona con problemas propios bien definidos, que a la larga deben ser considerados sobre una base interregional.⁵⁶

⁵² Este es un comentario que se escucha a menudo con referencia a la identificación y planificación de “polos de crecimiento rurales” o “polos de crecimiento” basados en agroindustrias. En este contexto, se ha dicho muy poco sobre cómo se llega desde un análisis de la dotación de recursos, de la estructura agraria y de las relaciones de intercambio a la selección y al diseño de estos “polos de crecimiento”.

⁵³ En este caso parece útil preguntarse en qué condiciones sociales, económicas y políticas son factibles las políticas de “clausura selectiva” y qué políticas se requerirían para llevarlas a cabo.

⁵⁴ Véase J. Hardoy, “Urbanization policies and urban reform in Latin America”, en G. Geisse y J. Hardoy (eds.) *op. cit.*, 1972, p. 29.

⁵⁵ Véase F-C. Lo y K. Salih, *op. cit.*

⁵⁶ Véase G. Geisse y J. L. Coraggio, “Metropolitan areas and national development”, en G. Geisse y J. Hardoy, *op. cit.*, 1972.

Desde un punto de vista similar, cuando los gobiernos hacen frente a problemas de emplazamiento industrial y al problema perenne de la descentralización como medio de producir un sistema urbano más equilibrado, la preocupación principal tiende a ser el tipo de empresas que pueden ser “atraídas” y cuán estable y viable podría ser esta base industrial con el tiempo. En este caso también será necesario saber cuáles son los cambios que se están produciendo en la estructura legal y en la organización de la industria de un país,⁵⁷ y cuáles son en la práctica los factores que influyen en las decisiones de emplazamiento y en las demás inversiones de las subsidiarias de las multinacionales, de las grandes empresas nacionales y de las firmas locales. En la medida en que el análisis tome en cuenta su capacidad de competencia, sus relaciones comerciales locales y externas, y su importancia política, el emplazamiento será sólo una de varias decisiones que debe tomar una firma y probablemente variará de país en país según sus condiciones de desarrollo. Por lo tanto, parece importante desagregar y extender la teoría del emplazamiento industrial para observar la toma de decisiones de las distintas unidades y apreciar cómo las afectan los gobiernos en diferentes condiciones económicas y políticas.

Este énfasis en el “contexto” puede ser aplicado con igual fuerza a las estructuras interregionales y al proceso de transformación que las macropolíticas requieren en las zonas rurales. Por una parte, la teoría de la planificación regional rural rara vez arroja alguna luz sobre los diferentes tipos de “regiones rurales” involucradas. Por la otra, los problemas de ejecución de proyectos de descentralización y de desarrollo rural, a menudo reflejan no sólo un sesgo a favor de los grupos actualmente poderosos⁵⁸ —“cuya eficiencia” o “ineficiencia” está en tela de juicio— sino que sugieren también que la formulación de las políticas ha sido muy poco específica. Con esto, quiero decir que se tiende a subestimar en qué medida los grupos menos poderosos están limitados por las relaciones de producción y de intercambio en las que se encuentran, así como la rigidez y solidez de las estructuras económicas y sociales, cuando las políticas amenazan los intereses consagrados.

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

⁵⁷En la literatura europea hay varios estudios al respecto; véase, por ejemplo, J. Westerway, “The spatial hierarchy of business organisations and its implications for the British urban system”, *Regional Studies*, vol. 8, 1976; J. R. Lasuén, “On growth poles”, *Urban Studies*, vol. 6, Nº 2, 1969; S. Holland, *op. cit.*, 1976 y D. Massey, “Capital and location change: the U.K. electrical engineering and electronic industries”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 10, Nº 3, 1978. Sin embargo, hay pocos estudios sobre el ambiente de decisión para diferentes unidades por tipos.

⁵⁸Véase K. Griffin, *op. cit.*, 1974; L. Cliffe, J. S. Coleman y M. R. Doornbos (eds.), *Government and rural development in East Africa: essays on political penetration*, La Haya, 1978 y OIT., *Landlessness and poverty in rural Asia*, Ginebra 1977.

Con respecto a la primera, J. Hilhorst sostiene que cuando la organización de la toma de decisiones gubernamentales históricamente ha sido centralizada, se generan estructuras de asentamientos primados, y en cambio una estructura descentralizada tiende a traducirse en estructuras con variedad de tamaños de asentamiento.⁵⁹ Esto parece coincidir con las observaciones de Richard Morse en cuanto a que los centros secundarios eficaces son también importantes como centros de poder⁶⁰ y refleja la afirmación de John Friedmann que durante las fases iniciales del proceso de “desarrollo”, las decisiones de emplazamiento suelen estar fuertemente influenciadas por los deseos de los ejecutivos de obtener acceso a los centros de poder gubernamental.⁶¹ Asimismo, refleja la importancia de la influencia política en la formulación de políticas y en la asignación de fondos públicos. Los mecanismos involucrados en ello parecen ser muy pertinentes a los estudios regionales.

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

La incorporación de nuevas áreas de producción agrícola y ganadera es un proceso muy variado y complejo. En el caso del aprovechamiento de zonas fronterizas los mecanismos que operan apenas si están documentados.⁶² La evidencia sugiere que la expansión suele ser un proceso estructurado. En el caso de la expansión cafetalera en Sao Paulo, los terratenientes más grandes dirigieron el proceso controlando aspectos decisivos de la política pública, como el transporte, la contratación de mano de obra (y después de 1900) los esquemas de valorización que garantizaron que muy rara vez fueran ellos quienes sufrían una pérdida real.⁶³ Ejemplos comparables pueden citarse en el caso de Colombia,⁶⁴ en

⁵⁹J. Hilhorst, *op. cit.*, 1971, p. 32.

⁶⁰R. Morse, *op. cit.*, 1971.

⁶¹J. Friedmann, “The spatial organisation of power in the development of urban systems”, *Development and change*, vol. IV, N° 3, 1972-1973, p. 18.

⁶²Véase Comité *Information Sahel, Qui se nuirrit de la famine en Afrique?*, París, 1975; C. Furtado, *The economic growth of Brazil*, Berkeley, 1963; L. Bondestam, “People and capitalism in the North-Eastern lowlands of Ethiopia”, *Journal of African Studies*, vol. 12, N° 3, 1974; O. Fals Borda, *La cuestión agraria en Colombia*, Bogotá, 1976.

⁶³Martin Katzman, *op. cit.*, 1975; y C. Furtado, *op. cit.*, 1963.

⁶⁴Véase el *Estudio regional integrado para la costa atlántica colombiana*, IDER, Bogotá, 1978; y Naciones Unidas, *Analysis and projections of economic development in Colombia*, Ginebra, 1957.

general los caminos, los bancos, los comerciantes, los administradores, los militares y la policía son impulsados cada vez más lejos a través de las rutas de penetración para servir y proteger los intereses del capital.⁶⁵

La presencia de los capitalistas en las áreas periféricas se traduce en la creación de organizaciones e instituciones que les permiten mantener el orden, distribuir sus productos y obtener los recursos que necesitan.⁶⁶ La seguridad y la confianza se convierten en una dimensión importante de la vida económica y requieren una trama de relaciones comerciales relativamente estables para facilitar el funcionamiento regular del sistema económico. La unión entre este intercambio interregional y las estructuras administrativas, por una parte, y la producción regional y las estructuras de intercambio, por el otro, se vuelven importantes para entender el tipo de alianzas que aparecen y mantienen el proceso de expansión. Las estructuras "interregionales" son establecidas para servir intereses particulares y para satisfacer ciertas necesidades, lo que a menudo puede conseguirse mejor (o más fácilmente) preservando las estructuras existentes, en vez de iniciar un proceso de transformaciones de largo alcance.

De cualquier forma, una vez que han sido establecidas, estas estructuras se institucionalizan y por su conducto pueden aplicarse nuevas políticas; son a menudo los canales por los cuales las "innovaciones" empiezan a difundirse, y es, por lo tanto, muy útil analizar cómo están organizadas para entender mejor la toma de decisiones de los grupos rurales.

En todos estos casos existe una separación muy clara entre el punto de vista de los teóricos respecto de los problemas de planificación y el del planificador que está trabajando en el terreno. En muchos casos las diferencias descansan en el grado de generalidad y en la medida en que se toman en cuenta los "factores" socio-políticos. En tanto la teoría sea considerada un insumo para la formulación de políticas, ésta parece ser una debilidad de la investigación actual. Sin embargo, no toda la investigación debe ser necesariamente un insumo para la planificación; siempre habrá lugar para el análisis crítico que evalúe la dirección en que se está moviendo una economía, o el impacto social de la planificación y de la formulación de políticas. Hay cabida para un estudio académico de los asuntos regionales por derecho propio. Sin embargo, me parece que hay gran necesidad de trascender estos planteamientos y preguntarse qué significa esta opción en función de la disciplina en general.

La planificación regional ha fracasado en la práctica en convencer a los formuladores de políticas, a los políticos y a los grupos de interés particulares de su importancia. Para todos ellos ha sido difícil orientarse en un cuerpo de teoría relativamente abstracto y relacionarlo con lo que ellos mismos ven como necesidades inmediatas. Este fracaso habría que atribuirlo a la limitada orientación de los estudios regionales al no ir más allá de su planteamiento técnico y no presentar los textos sobre asuntos regionales en forma tal que los agentes involucrados puedan identificar sus propios intereses en lo que se dice. Ha fracasado en incluir a los grupos de interés más importantes entre su público.

⁶⁵Para un análisis detallado de un caso como éste, véase D. Dunham, *op. cit.* 1977, capítulo 2.

⁶⁶Véase D. Dunham, *op. cit.*, 1978.

En contraste, si se adoptara un criterio más inductivo y más interiorizado de los problemas y el contexto de decisión de los grupos particulares podría fortalecerse esta disciplina y sería más pertinente para los profesionales en ejercicio, ganaría enormemente en factibilidad y permitiría a los formuladores de políticas trabajar más eficientemente con los grupos de interés. También podría plantear los problemas de participación (que abundan en esta disciplina) a un nivel en el que pudieran por lo menos ser considerados en forma objetiva.

LA POLITICA DEL ESPACIO: PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

por John Friedmann, Nathan Gardels y Adrian Pennink

1. Introducción

En el presente trabajo nos ocuparemos de los Estados Unidos Mexicanos, país que ocupa el duodécimo lugar entre las naciones del mundo en cuanto a población, como ejemplo de una comunidad territorial y política —un pueblo que ocupa una fracción de la superficie mundial y está unido por un recuerdo común de acontecimientos pasados. Este pueblo buscará la expresión política para orientar su destino colectivo. Por lo tanto, una característica definitoria de una comunidad territorial son sus instituciones políticas. Algunas comunidades que carecen de tales instituciones, las anhelan: su lucha consiste en independizarse de una comunidad política dominante, o volverse más autónomas (ejemplos: Quebec, País Vasco).¹

Como escenarios de acción política, las comunidades territoriales y políticas son regiones que poseen una realidad tanto histórica como política. Y una dimensión de esta realidad es lo que denominamos la política del espacio. La política del espacio gira en torno a dos cuestiones fundamentales: la integración espacial de las comunidades territoriales y políticas: lograr el dominio sobre comunidades subordinadas preexistentes; y la igualación del acceso a las bases del poder social entre las partes constituyentes de la comunidad que es políticamente dominante.²

La cuestión de la integración espacial puede consistir en a) mejorar las condiciones de acceso físico de los centros poblados entre sí, b) extender la autoridad del Estado a todas las partes del territorio nacional, c) buscar una mayor eficiencia de la economía territorial mediante la ubicación correcta de las actividades económicas (división espacial del trabajo) y d) articular un sistema de distribución para el trabajo y el capital, y para los productos básicos.

La integración acertada de una comunidad territorial y política la lleva a imperar sobre algunas comunidades secundarias, y ésto plantea la cuestión de la igualdad que conforma el segundo objetivo fundamental de la política del

¹Para un análisis más acabado del concepto de territorialidad, véase J. Friedmann y C. Weaver, *Territory and function: the evolution of regional planning*, University of California Press, Berkeley, 1979.

²El acceso desigual a las bases del poder social ha sido propuesto como una definición de pobreza (véase J. Friedmann, "The crisis of transition: a critique of strategies of crisis management", *Development and Change*, 10 (enero) 125-176, 1979, con observaciones de Martin Bronfenbrenner, Gustav Ranis, y Hans Singer, y una réplica del autor). Se identifican seis "bases": conocimientos y técnicas, organización política y social, medios de producción, información pertinente, redes sociales y recursos financieros. El acceso se mide en términos relativos para cada familia o individuo en una escala ordinal de 0 a 100. Las probabilidades individuales (familiares) de obtener acceso a una dimensión dada de poder social variarán de una región a otra.

espacio. En una comunidad dada, la cuestión de la igualdad con respecto a las bases del poder social tiene una dimensión tanto social como territorial. En la dimensión social la igualdad se refiere al acceso relativo de individuos o familias al poder social, al margen de su lugar de residencia. Aquí la variable clave es la clase social, y la manifestación política de la desigualdad es la lucha de clases.

En la dimensión territorial la igualdad se refiere al acceso relativo de individuos o familias al poder social, al margen de su clase social. Aquí la variable clave es la comunidad en que residen y en cuya vida política participan como ciudadanos. La manifestación política de la desigualdad territorial es la lucha territorial, y ésta puede darse en cualquier nivel de una localidad, provincia o región, y en la era de la economía mundial transnacional incluso en el plano de la nación-Estado.

Las luchas de clases y territoriales existen en forma simultánea, aunque sus fuerzas relativas pueden variar con el tiempo. Además, sus objetivos inmediatos pueden ser contrapuestos, aunque sus finalidades más generales se conformen a una ética común de liberación e igualdad.³ Sin embargo, sería un grave error considerar que la lucha de clases sea algo ajeno a la lucha territorial, o como que siempre es la contradicción principal. Esto serviría sólo para mantener aislada la producción del control de las comunidades territoriales y políticas, lo que es naturalmente el objetivo de los ideólogos capitalistas que defienden la autonomía del principio económico.

De hecho, la chocante desigualdad del poder social en el mundo moderno depende en buena medida de la pérdida de territorialidad que provoca la integración funcional creciente de la vida de los pueblos en un sistema global de relaciones económicas. No obstante, la forma particular de lucha de clases que se ha generado no se libra fundamentalmente en un plano transnacional sino dentro de comunidades territoriales concretas con instituciones y tradiciones históricas singulares.

No obstante, este énfasis en el territorialismo debe entenderse en forma dialéctica. A menos que se reconozca que las desigualdades existentes de acceso al poder social y la lucha por una mayor igualdad son el nexo de la vida política, la insistencia en el territorialismo mistifica las relaciones reales de poder en vez de ayudar a esclarecerlas. Por ejemplo, hubo mistificación cuando el Presidente López Portillo, al hacer uso de la palabra en 1976, instó a los trabajadores y al capital mexicano a deponer su beligerancia, recobrar la serenidad y estrechar filas en aras del destino nacional⁴ (Carrillo-Arronte, 1979, p. 75).

En las páginas siguientes nos proponemos examinar el destino variable de la integración territorial y funcional a medida que estas fuerzas se han manifestado en la "política del espacio" en México. Durante la mayor parte de la historia del país su política del espacio se ocupó fundamentalmente de la integración nacional y de la formación de un Estado central poderoso. La igualdad territorial era algo secundario que sólo adquiriría gran importancia

³Un argumento que suelen aducir los escritores marxistas es que la lucha territorial divide a la clase trabajadora. Véanse los diversos artículos en *The Review of Radical Political Economics* (1978), dedicados por completo al desarrollo regional desigual.

⁴Véase en esta misma publicación R. Carrillo-Arronte, "La planeación del cambio social en México y la crisis del modelo de desarrollo".

cuando adoptaba la forma de una lucha popular por una mayor autonomía regional como durante el período de la Revolución.

En general, puede afirmarse que cuando el Estado central en México era poderoso las reclamaciones territoriales (y de equidad) tendían a desestimarse. Lo contrario se daba cuando la autoridad central era débil. En general, era durante los períodos de crisis central cuando las reclamaciones territoriales tenían éxito, lo que conducía —aunque sólo en forma transitoria— a una mayor autonomía local y una mayor igualdad regional, aunque no social todavía.

En la actualidad, el Estado central mexicano goza de un poder sin contrapeso. Sin embargo, es precisamente el Estado el que está promoviendo la industrialización nacional mediante políticas que, dentro del contexto de la división internacional del trabajo, conducirán a la integración cada vez más estrecha de la economía nacional con la mundial. A medida que el centro del control primario de las consecuencias económicas, sociales y ambientales de dichas políticas se aleja de México hacia las salas de consejo de los financistas internacionales y de los gerentes de transnacionales, el resultado inevitable es una pérdida relativa de la autonomía nacional. En sociedad con una clase mediadora de burgueses agentes del dominio y la explotación extranjeros, el Estado desempeña las funciones esenciales que le ha asignado el sistema internacional, específicamente el mantenimiento de condiciones como estabilidad monetaria e institucional que permitirán que la economía mexicana funcione como un eslabón eficiente del sistema mundial.

Pese a su papel de promotor de la integración espacial y el crecimiento económico, el Estado debe responder asimismo a las demandas de mayor equidad en los resultados —tanto en el plano social como territorial. A través de los oficios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Estado mexicano ha logrado internalizar la mayoría de las luchas políticas y por lo tanto, puede concebirse con propiedad como un “marco” en que las fuerzas rivales del capital y el trabajo, la ciudad y el campo, la centralización y la descentralización, la integración espacial y la equidad territorial procuran cada una obtener una ventaja relativa sobre la otra. Es la institución específica de la presidencia, que se halla en el vértice de la pirámide social, la que debe mediar entre estas luchas, orientada por el requerimiento esencial de la estabilidad institucional.

Sin embargo, por mucho que trate de mantenerse ajena a la contienda, la presidencia se ve limitada por imperativos estructurales los que, aunque se hallan fuera de la política del espacio como tal, definen los límites de la acción política del Estado. Sólo nos cabe aquí identificar las limitaciones principales. La demostración de su influencia en la historia de las formas de desarrollo territorial de México conforma la segunda parte de este estudio.

La primera limitación son los modos de producción imperantes y sus relaciones recíprocas. En la actualidad hay en México cinco modos de producción coexistentes: el ejido, la hacienda, la empresa familiar en pequeña escala, el capitalismo competitivo y el capitalismo monopólico tanto en su forma nacional como transnacional. El último de los nombrados es el modo dominante de producción en que la acumulación de capital es gestionada cada vez más por decisores que escapan al alcance de las directrices nacionales. Cada modo de producción puede considerarse como una base para el ejercicio del poder

político. La distribución real del poder entre las líneas de clases y territoriales parece ser un determinante de la política del espacio.

El segundo impedimento lo imponen las relaciones existentes entre los cuatro campos de acción pública presentes en teoría en toda formación social: la comunidad política (instituciones de soberanía popular), el Estado (instituciones para la acumulación del poder público), sociedad civil (instituciones como la familia y la iglesia) y la economía. Con el establecimiento del Partido Revolucionario Nacional como partido oficial en 1929, la comunidad política del pueblo mexicano casi fue absorbida por el Estado. A su vez, dada la separación de la iglesia y el Estado, la sociedad civil dejó de ser un escenario importante de la acción pública. Estas circunstancias dejaron al poder alineado a lo largo de un eje que conectaba el Estado y la economía y reforzaba el sesgo técnico-gerencial de estos dos campos engranados.

Los planificadores gubernamentales y los gerentes de las grandes empresas tienden, en general, a hablar el mismo lenguaje, y los incentivos materiales que ofrece la economía suelen ser eficaces para determinar las acciones del Estado. Sin las trabas que representa una comunidad política independiente del Estado, éste se vuelve vulnerable a la dominación del capital monopólico. Sin embargo, con la internacionalización creciente del capital la economía nacional deja de ser el escenario de una acción pública importante, desarraigando al Estado de la comunidad política, la sociedad civil y las instituciones económicas. Incapaz de adoptar acciones decisivas en defensa de objetivos territoriales se ve arrastrado a una crisis en que el consenso decreciente sólo se mantiene a raya mediante una voluntad creciente de mantener el orden social por la fuerza bruta.

Sujeta a imperativos estructurales que limitan no sólo las definiciones del problema sino también las soluciones propuestas y a menudo el resultado final de la lucha política, la política del espacio tiene momentos tanto políticos como técnicos.

En México la toma pública de decisiones estuvo dominada durante siglos por el pensamiento político. Respecto al momento técnico de la política del espacio, la planificación sólo apareció durante la década de 1930 cuando se establecieron las instituciones centrales como el Banco de México y la Nacional Financiera. Aunque alcanzaron considerable poder e influencia en los treinta y tantos años siguientes, los planificadores eran principalmente "sectoriales" respecto a sus intereses y motivaciones, atrincherándose cada vez más en ministerios funcionales y organismos fiscales autónomos. No fue sino hasta la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) que se realizaron esfuerzos serios orientados a una planificación regional global.⁵

La retórica de los planificadores regionales estaba muy comprometida con el objetivo de obtener una mayor igualdad interregional en el acceso al poder social, pero sus acciones eran más comprensibles cuando se interpretaban a la luz del objetivo de la eficiencia de la economía global y de la integración nacional. La planificación regional, como la sectorial, era incapaz por ende de escapar a la

⁵ La planificación de cuencas hidrográficas, inspirada por la TVA se inició durante la administración de Camacho en 1943, pero ha sido más que nada un ejercicio teórico cuyas consecuencias prácticas son absorbidas con rapidez por los poderosos feudos de los ministerios sectoriales.

férrea lógica del desarrollo desequilibrado. No se convirtió en una fuerza eficaz para resultados que son territorialmente más equitativos.

2. Evolución histórica

a) *El período prehispánico*

México es un país de geografía accidentada y dividido físicamente. Lo cruzan cuatro cadenas montañosas principales y siete cuencas hidrográficas. Sus climas son tan diversos como extremos. Hay junglas tórridas, planicies áridas, picos volcánicos nevados y la eterna primavera de la meseta central. Estas divisiones territoriales y climáticas dieron origen a una extraordinaria variedad socio-cultural en el México prehispánico. Se han identificado más de 50 grupos idiomáticos diferentes en la población.

Por ello es aún más notable que los aztecas hayan logrado extender su imperio a través de este territorio tan vasto y diverso. Después de su llegada al valle central aproximadamente en 1215 A.C., los aztecas comenzaron su lento ascenso hacia la cumbre mediante una combinación de victorias militares y alianzas políticas. A comienzos del siglo XV, habían consolidado un poder suficiente como para emprender nuevas campañas y expandir su imperio más allá del valle central. La amalgama cultural iba a la par y, cuando sobrevino la conquista española, las divinidades más importantes se habían vuelto comunes para todos los grupos. Aunque podemos distinguir la existencia de 38 provincias durante el tiempo de la dominación azteca, cada una con características distintivas, como lenguaje, situación geográfica e historia de integración política,⁶ tenían una sola cosa en común: todas rendían pleitesía al centro del imperio en México-Tenochtitlán.

El imperio azteca era un sistema de dominio explotador respaldado por la fuerza militar y justificado por una ideología religiosa. La resistencia de los estados enemigos era vencida generalmente mediante ataques militares sorpresivos, la captura del jefe y el incendio de los templos principales. Después de repartirse el botín, las mujeres y los prisioneros, el ejército azteca está en condiciones de establecer un gobierno dependiente de Tenochtitlán, determinar cuánto tributo debe pagarse y lanzarse a nuevas conquistas. Estas guerras tenían un significado religioso para los aztecas cuyo destino manifiesto era conquistar y subyugar al mundo a fin de satisfacer el apetito insaciable de sus dioses con sacrificios humanos.

A fines del siglo XV, México había pasado de una sociedad tribal a una urbana altamente estratificada, que tenía una jerarquía bien definida de nobles, plebeyos y esclavos. En lo territorial el país estaba integrado, con el poder centralizado en México-Tenochtitlán (que en 1519 tenía una población de más de 300 000 habitantes). El excedente procedente de todas las partes del imperio afluyó en forma de tributos a la ciudad donde se transformaba en una serie magnífica de palacios, templos y edificios religiosos.

⁶R.H. Barlow, *The extent of the empire of the Culhua Mexica*, University of California Press, Berkeley, 1969.

b) *La época colonial (1519-1810)*

Las dos piedras angulares del imperio azteca —la guerra y el sacrificio humano— labraron su propia ruina. Las tribus provinciales explotadas se unieron a las fuerzas de Hernán Cortés contra el imperio central asegurando así la destrucción del mismo. Sin embargo, los indios no sabían que su nuevo amo iba a constituirse en una amenaza aún mayor para su existencia.

Había un poderoso elemento de continuidad en el carácter de la integración espacial desde las épocas previas a la conquista hasta las posteriores a ella. Los españoles utilizaron gran parte de la estructura superviviente de la sociedad nativa para establecer su propio dominio. Este sistema de control heredado era muy centralizado —un imperialismo con un centro urbano dominante. Al referirse a México-Tenochtitlán, Cortés manifestó que así como la ciudad había sido la dueña y señora de todas estas provincias, así también lo sería en el futuro.⁷

Sobre esta base urbana heredada, los españoles establecieron una serie de instituciones que garantizarían su control sobre el reino. La más importante fue el sistema de la encomienda, en que la población indígena era asignada en forma colectiva a los colonizadores españoles como jornaleros y siervos. Por lo tanto, los indios pasaron a ser la columna vertebral de la economía colonial con sus minas y haciendas. Las ciudades eran fundamentalmente centros administrativos en que los encomenderos mantenían sus casas durante ciertas estaciones del año, rodeados de sirvientes indios. El excedente proveniente del trabajo provincial continuaba así la tendencia que los españoles habían heredado: la riqueza y el poder seguían acumulándose en Ciudad de México, la ciudad del Virrey.

Así, se estableció un sistema de explotación aún más brutal que el de los aztecas. Asolada por enfermedades ante las que carecía de inmunidad y obligada a trabajar en condiciones inhumanas en las minas, la población india disminuyó de unos 20 millones en 1520 a sólo un millón en 1646.⁸ Sólo en la segunda mitad del siglo XVII, cuando la mano de obra india se empezó a poner relativamente escasa para las labores que exigían los españoles, mejoraron algo las condiciones para los nativos. Sin embargo, es justo decir que la dominación española y la integración administrativa del imperio fueron más producto del genocidio que de una política constructiva de unificación.

c) *La independencia nacional y la economía de la hacienda (1810-1874)*

A comienzos del período colonial la economía mexicana estaba basada principalmente en la industria extractiva o minera; hacia fines de dicho período la demanda de mano de obra más calificada en las minas y la subdivisión de las tierras comunales indígenas había llevado forzosamente la mano de obra a la hacienda, estableciéndola como la institución dominante de la economía mexicana. Esta posición se vio robustecida cuando la unidad política de México se vio destrozada por la guerra de la independencia. Con la desaparición de la institución legitimadora del trono español en 1823, el estado patrimonial había perdido

⁷I. Bernal, *México before Cortés*, Anchor/Doubleday, Garden City, Nueva York, 1975, p. 79.

⁸C.C. Cumberland, *Mexico: the struggle for modernity*, Oxford University Press, Nueva York, 1968.

su centro vital,⁹ y al menos por el momento no había otra fuerza integradora. En consecuencia, México ofrecía una estructura de fragmentación sociocultural y espacial que iba a desafiar durante muchas décadas todos los esfuerzos para reconstruir un gobierno central eficaz. Sólo en los primeros 50 años de independencia más de 30 hombres ocuparon la presidencia en más de 50 gobiernos distintos.¹⁰ Las consecuencias de esta debilidad quedaron en 1847 cuando una fuerza invasora de los Estados Unidos ocupó Ciudad de México, después de infligir numerosas derrotas a un ejército mexicano muy dividido. En el plano nacional, el camino estaba llano para una mayor autonomía regional construida en torno al poder personal de caciques locales.

Con el país fragmentado en miles de comunidades pequeñas y aisladas, el gobierno siguió siendo local, personal y directo. Ocultas tras barreras geográficas imponentes y vinculadas sólo por una red de transportes muy rudimentaria (en 1840 sólo se habían construido tres carreteras principales), muchas regiones eran poco más que feudos. Esta dispersión política fue favorecida por la extensión de la hacienda la que durante esta época pasó a ser una unidad política, militar y económica dentro de sus propias fronteras.¹¹

La economía de la hacienda fue ampliándose paulatinamente mediante la usurpación de las tierras comunales de los indios. Después de las leyes de la Reforma de 1855-1857 se aceleró la subdivisión de las tierras aldeanas, mientras los indios permanecían indefensos ante un sistema judicial injusto. Se ha estimado que en un lapso de cincuenta años que culmina en 1900 se asignaron más de dos millones de acres de tierra, y que todos terminaron en manos de empresas o particulares latifundistas.¹²

Marcada por el ausentismo de sus propietarios y una gestión tímida, la economía de la hacienda fomentaba el empleo insuficiente de la mano de obra. Los indios se hallaban atados a la hacienda mediante un sistema de servidumbre. Una creciente población mestiza de raigambre urbana se hallaba también excluida del acceso a la tierra y, por ende, de una participación política importante. Esto sería decisivo en el futuro. Durante todo el período colonial la clase dirigente de México fue blanca y española, y su acceso al poder político se hacía fundamentalmente mediante la propiedad de la tierra.

d) *La unificación política de México (1874-1910)*

En 1874, tal vez todavía se podía afirmar que había “muchos Méxicos”. La economía de la hacienda era la dominante, y había miles de comunidades rurales relativamente aisladas dedicadas a formas rudimentarias de actividad económica. De hecho, el comercio interregional habría sido más desarrollado durante la época de los aztecas.

⁹Véanse R.D. Hansen, *The politics of Mexican development*, John Hopkins Press, Washington, D.C., 1971 y F.B. Pike, *Spanish America 1900-1970*, Oxford University Press, Londres y Nueva York, 1971.

¹⁰R.D. Hansen, *op. cit.*, p. 11.

¹¹F. Tannenbaum, *Peace by revolution: Mexico after 1910*, 2ª ed. Columbia University Press, Nueva York, 1966, p. 90.

¹²R.D. Hansen, *op. cit.*, p. 26.

Los 100 años siguientes asistirían a la transformación fundamental de México. Se propagarían las relaciones capitalistas, socavando los lazos de la comunidad local e integrando las diversas regiones del país en un mercado nacional. El fragmentado panorama mexicano quedó así convertido en un solo sistema espacial que se manifestó y surgió fundamentalmente a través de la construcción de una red física de transportes y comunicaciones.

Esta forma de integración espacial fue radicalmente diferente de la que había caracterizado a los imperios azteca y español. Los aztecas habían establecido un imperio tributario que dependía en gran medida de la subyugación a la fuerza militar. La colonia había creado un reino patrimonial que, después de la conquista inicial, era gobernado por dictámenes burocráticos de su centro en Madrid. Fue obra del Estado mexicano, después de 1874, allanar el camino para la integración del país en un solo mercado y para su incorporación gradual a la división internacional del trabajo. Así, la fuerza bruta y la autoridad burocrática cedieron el paso al mecanismo impersonal y afable del mercado. Sin embargo, la vasta mayoría del pueblo mexicano fue cruelmente explotado en los tres sistemas de control territorial y político.

Con la hegemonía creciente de las fuerzas del mercado la cuestión de la igualdad del acceso al poder social figuró por primera vez en el temario del discurso político, aunque después de 1929 el terreno propicio para este debate se redujo drásticamente debido a la internalización del campo político por el Estado. Pero siguió en pie el hecho de que precisamente como todo México cayó bajo el imperio de la producción capitalista, aumentaron las diferencias regionales en materia de producto y productividad en relación con la población y pasaron a ser un asunto importante.

Aunque este proceso se inició con propiedad con la Revolución, sus comienzos pueden advertirse durante el porfiriato, de 1874 a 1910. Fue durante esos años que fue sometido el poder de origen local de los caciques y se establecieron los cimientos de un Estado nacional con una imagen republicana. Esto se logró de diversas formas. En vez de confrontar directamente a los caciques, Porfirio Díaz, que como ellos era un meztizo, aprovechó su propia fuerza sobornándolos con nombramientos comerciales y políticos lucrativos.

En un país tan carente de cohesión social y espacial, en que las lealtades personales superaban con creces los compromisos institucionales, la única manera de atar las élites regionales al centro era satisfacer su afán de ganancias económicas. Los que se mostraron recalcitrantes fueron eliminados. Se siguió la política de pan o palo; la estabilidad política que consiguió Porfirio Díaz con este sistema contrastaba notoriamente con los cincuenta años previos de guerra civil y rebelión. Al concentrar el poder político en el cargo de presidente, Díaz creó una base que le permitió introducir reformas económicas dirigidas a la integración nacional y a la expansión del mercado interno.

Para cumplir este objetivo había tres factores fundamentales: la integración física del país mediante una red de transporte eficiente; la eliminación de las barreras comerciales internas (la alcabala), y la formación acelerada de capital.

Después de 23 años de existencia el sistema ferroviario mexicano sólo tenía 15 millas de vía útil.¹³ Y para un país del tamaño de México el sistema vial era sólo muy poco mejor. En suma, el país estaba dividido territorialmente, el movimiento interno de bienes estaba obstaculizado, y no existía de hecho un mercado nacional eficaz. Sin embargo, después de 1874 a medida que afluyó el capital extranjero hubo un auge de las inversiones en transporte. La mayoría de esas inversiones se destinó a desarrollar una estructura de transporte que vinculara a los sectores dominantes de la economía mexicana, como la minería, al mercado estadounidense. Entre 1880 y 1910, se tendieron en total 12 mil millas de vías férreas.¹⁴

Otro factor que impedía el crecimiento de un mercado nacional era el carácter restrictivo del sistema fiscal mexicano, institucionalizado en la alcabala o impuesto de transacción. Antes de 1874, la forma en que se recaudaban las entradas había sido en general perjudicial para el crecimiento económico. Mientras que el gobierno central recibía la mayoría de sus entradas por concepto de derechos de importación y exportación, los estados locales obtenían su ingreso en forma independiente de la alcabala, un impuesto que equivalía entre un 20% y 30% del valor de mercado del producto vendido. La alcabala otorgaba independencia de acción a los estados, pero imponía a su vez una pesada carga sobre la producción interna destinada al mercado. Al abolir la alcabala, Porfirio Díaz creó un mercado libre unificado para todo México, pero destruyó el poder independiente de los estados para actuar.

Se atrajo la inversión extranjera a México basándose en la teoría de que el capital, la técnica y los mercados que los extranjeros tenían a su disposición eran vitales para el crecimiento del país.¹⁵ Conforme a esta tónica, se abolieron las antiguas restricciones a la inversión extranjera, y se estableció una serie de incentivos. El capital social extranjero, que era de 100 millones de pesos en 1884 aumentó a más de 3 000 millones en 1911. Los inversionistas eran dueños de 38% de este monto.¹⁶

Aunque estos cambios formaron la base del nuevo México capitalista e iban en definitiva a dar el golpe de gracia a la economía de la hacienda, tanto el capital nacional como el extranjero mantenían una alianza con la aristocracia rural. Por ejemplo, en sus tabacales y cafetales no vacilaban en emplear el trabajo forzado, robusteciendo las relaciones tradicionales entre peón y terrateniente. Así, el desarrollo capitalista estimulado por las acciones del gobierno de Porfirio Díaz, se vió también retardado por los remanentes del viejo sistema. En 1911, 80% de la población de México era todavía rural y 50% residía en los grandes latifundios que, en su mayor parte, estaban aislados de la economía de mercado en rápida expansión.¹⁷

¹³ R. D. Hansen, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵ R. Vernon, *The dilemma of México's development: The roles of private and public sectors*, Harvard University Press, Cambridge, 1963, p. 38.

¹⁶ R. D. Hansen, *op. cit.*, p. 17.

¹⁷ *Ibid.* p. 28.

e) *La revolución y sus secuelas (1910-1929)*

Porfirio Díaz no vivió para ver el triunfo de las fuerzas capitalistas que había promovido con tanta asiduidad. Frustrada en lo político por la dictadura y frenada en sus aspiraciones económicas por el capital extranjero y el control de la tierra por los hacendados, la población mestiza se rebeló en el norte. Para esta burguesía incipiente, la Revolución consistía en introducir reformas liberales que pondrían al país a la vanguardia de las naciones modernas, pero también era una expresión de un anhelo de riqueza y poder individual. Los ideales reformistas fueron solemnemente consagrados en la constitución de 1917, pero el ansia de movilidad económica y poder político de la burguesía hicieron mofa de muchas de sus frases.¹⁸

Para derrocar a los remanentes del antiguo orden el mestizo se vió obligado a concertar una alianza "impía" con las fuerzas esencialmente conservadoras de la rebelión encabezada por Zapata en el sur. Los indios se habían levantado contra la usurpación sistemática de sus tierras ancestrales por las haciendas, y soñaban con regresar a la edad de oro del comunalismo a través del renacimiento de la comunidad aldeana libre. La manifestación concreta de este sueño fue la restitución de las tierras comunales a los indios lo que, aunque institucionalmente en el artículo 132 de la Constitución, no se llevó a efecto hasta la creación del ejido bajo Lázaro Cárdenas en 1936. Por ende, la idea de justicia territorial pasó a incorporarse a las tradiciones políticas del país, pero se consideraba como parte de otro mundo, el mundo de los indios, y no de la economía de base urbana próxima a desarrollarse.

En contraste con este aspecto retrospectivo de la Revolución, ya se habían sembrado las semillas del desarrollo capitalista, con su base en el interés propio y en el progreso científico, y fue el dominio político de la burguesía mestiza durante el período revolucionario la que no sólo selló el destino del sueño zapatista, sino que sentó además las bases del desarrollo capitalista en gran escala que estaba pronto a iniciarse.

La revolución que había gestado una burguesía nacional había doblado también la cerviz de la aristocracia terrateniente. Esto eliminó la base del poder regional de los hacendados; y en definitiva dió origen a una fuerza de trabajo que, al no hallarse sujeta a servidumbre, era libre de venderse en el mercado. Como este mercado era cada vez más urbano, el flujo sostenido de trabajadores a la ciudad garantizaba que los salarios no se elevarían por encima del nivel necesario para la reproducción.¹⁹

¹⁸Por ejemplo, el artículo 3 disponía la separación entre la Iglesia y el Estado. El artículo 123 legalizaba los sindicatos, creaba la jornada de 8 horas, establecía el derecho a huelga, responsabilizaba a los empleadores del bienestar social de sus empleados y en suma, hacía suyo el pensamiento social más avanzado de ese entonces. Sin embargo, tuvieron que pasar años antes de que muchas de esas disposiciones se materializaran.

¹⁹La tasa de migración en relación con la población rural fue mayor en el período 1910 a 1921 que en ninguna época, salvo durante la década de 1960. L. Unikel, "Urbanism and urbanization in Mexico: situation and prospects", en J. Hardoy (ed.), *Urbanization in Latin America*, Anchor/Doubleday, Garden City, N.Y., 1975, pp. 399-400.

f) *La reorganización del Estado (1929-1940)*

Después de la revolución, hubo un largo período en que el poder central del Estado estuvo amenazado por el resurgimiento del poder de los caciques regionales. La pérdida de Porfirio Díaz como Jefe Máximo fue un golpe para la integración territorial similar al experimentado un siglo atrás después de la guerra de la independencia. El poder negociador de los intereses regionales creció nuevamente hasta un punto en que México pasó a ser un conjunto de regiones semiautónomas regidas por jefes locales.

Con la elección de Calles para ocupar la presidencia en 1924, y la creación ulterior del Partido Nacional Revolucionario (el predecesor del PRI), este desafío a la autoridad del gobierno central se esfumó rápidamente. Al fortalecer la burocracia del partido, Calles debilitó simultáneamente las bases provinciales del poder personal. Logró persuadir a los líderes regionales de que la organización de un partido político impediría nuevas rebeliones y consolidaría su dominio político en todo México. Para entonces, muchos caciques tenían mucho que perder al rebelarse contra el centro. Como miembros de la nueva burguesía su interés objetivo estaba claramente en la creación de un gobierno y un mercado nacional poderosos.

Las reformas de Calles habían imprimido una nueva dirección a la política del espacio. Con la creación del "partido oficial" en 1929 México entró a un largo período de estabilidad en que la fuerza principal del desarrollo capitalista era el Estado mismo. Resulta paradójico que si bien Calles fue el que tomó las primeras medidas para institucionalizar la revolución y centralizar el control de la política y el crecimiento económico nacional, fuera su archi-rival, Lázaro Cárdenas, el que aprovechara estos cimientos y los ampliara.

Para fortalecer su propia base de poder y contrarrestar así la influencia constante de Calles, Cárdenas introdujo al partido a las ligas campesinas y al trabajo organizado. La institucionalización de su política ayudó a establecer la presidencia como el centro vital de la política mexicana. Esto sirvió para acelerar la absorción de la comunidad política por el Estado; un hecho que restringió gravemente el debate político. En su calidad de depositario del patrimonio revolucionario, el Estado había logrado situarse "por encima" de la lucha de clases como árbitro del conflicto político.

Además, estas políticas permitieron el surgimiento de un fuerte vínculo entre el Estado y la economía. Los programas de obras públicas que inició Cárdenas no sólo proporcionaron apoyo de infraestructura en sectores que el capital privado estimaba no rentables (por ejemplo, la generación y distribución de energía), sino que brindaron asimismo la infraestructura social necesaria para dotar a la economía con una fuerza de trabajo eficiente (por ejemplo, las campañas de alfabetización y las escuelas agrícola). En 1934, se estableció la Nacional Financiera para promover y coordinar el crecimiento económico mediante el otorgamiento de préstamos a la industria y el financiamiento de las obras públicas necesarias. Después de 1940 una proporción creciente de sus recursos iba a destinarse a la inversión en infraestructura, sobre todo en energía eléctrica y en transporte ferroviario.²⁰ Sin embargo, en retrospectiva se advierte que fue la nacionalización de la industria del petróleo en 1938 uno de los actos

²⁰ R. D. Hansen, *op. cit.*, p. 35.

más importantes del gobierno de Cárdenas. Con la economía mundial, y en particular la estadounidense, víctimas de la depresión y de la agitación social de preguerra, y con la fragmentación de los monopolios petroleros ya en marcha en los Estados Unidos, Cárdenas estuvo en condiciones de llevar a cabo su programa de nacionalización sin las amenazas previstas para la seguridad nacional.

Pese a la importancia de sus reformas políticas y económicas para el futuro crecimiento económico de México, se consideraba también que Lázaro Cárdenas era el defensor de los indios y de los campesinos pobres. El era el presidente que había aumentado la participación del ejido en la tierra cultivable de 13% en 1930 a 47% en 1940;²¹ el hombre que había promovido la industria rural conforme a pautas cooperativas; el propiciador de una política que insistía en la integridad territorial, la descentralización y la participación del pueblo en la economía en un mayor pie de igualdad.

Sin embargo, no cabía duda qué tendencia iba a predominar. En cierto modo las políticas de Cárdenas reflejaban las contradicciones esenciales del período revolucionario. Por una parte, su política de reforma agraria era una respuesta a la herencia territorial de la revolución; por otra, sus reformas institucionales establecieron las bases de una economía nacional poderosa. El fortalecimiento del Estado mexicano y la institucionalización del conflicto político garantizaban que se contendrían los embates contra un modelo injusto de desarrollo.

g) *La primera era de industrialización acelerada: etapa de sustitución de importaciones (1940-1970)*

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial la economía mexicana recibió el impulso que tanto necesitaba. Al debilitar sus lazos con las economías dominantes de los países capitalistas centrales, la guerra brindó a México la oportunidad de desarrollar industrias dominadas previamente por la competencia extranjera. La producción nacional de hierro y acero aumentó en 80% entre 1941 y 1945 los productos químicos en 500%, el cemento 60%, y el algodón 62%. Estos aumentos de producción iban a iniciar un período de 30 años de rápido crecimiento económico e integración espacial, pero también uno en que casi se omitieron los efectos sociales adversos de este crecimiento.

Se consideraba que el papel del Estado consistía en respaldar la estrategia de “desarrollo estabilizado” que orientaba el crecimiento de la economía mexicana durante dicho período. La meta era estimular una tasa de crecimiento mayor y sostenida del PNB mediante la sustitución de importaciones de bienes de consumo esencial. La agricultura iba a desempeñar su parte en este proceso generando divisas suficientes para financiar la importación de los bienes intermedios y de capital necesarios para desarrollar la industria nacional. Como contribuyente principal a la inversión de capital fijo, el Estado orientaría este proceso eliminando los estrangulamientos en caso necesario y proporcionando la infraestructura para la expansión de la producción nacional.

En el marco de un modo de producción capitalista y con un Estado directamente interesado en los imperativos de la acumulación de capital, no es de extrañar que el aparato de planificación regional que acababa de nacer sirviera

²¹ *Ibid.*

también esencialmente dichas necesidades. Por ejemplo, mientras el Estado estimulaba abúlicamente la reubicación de la industria fuera de los grandes centros urbanos mediante una serie de políticas fiscales y crediticias, la verdadera estructuración del sistema de precios y aranceles estimulaba la concentración de las manufacturas en los centros urbanos existentes.

Los proyectos de desarrollo de las cuencas hidrográficas, iniciados en 1943, fueron únicos en su tentativa explícita de estimular el desarrollo descentralizado más allá de la Mesa Central. Con un concepto similar al de la Tennessee Valley Authority en los Estados Unidos, los proyectos iban a formar parte integral de la "marcha al mar" de Avila Camacho. El riego abriría nuevas tierras a la producción agrícola, y tanto la mano de obra como la industria se desplazarían de las zonas centrales superpobladas a esta nueva frontera interna. Sin embargo, los resultados fueron muy inferiores a las expectativas. La mayoría de los proyectos jamás superó la etapa de planificación, hubo poco efecto en la estructura de ubicación de la industria; sólo se obtuvo un aumento moderado de la agricultura comercializada; y el movimiento demográfico esperado fue ínfimo.²² Tal como lo reseñó un observador, buena parte del rendimiento de la producción agrícola... se destinó, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, a ayudar al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país.

En otro ejemplo, de los 22 complejos industriales construidos entre 1953 y 1970, 14 lo fueron por el sector privado, y en consecuencia su ubicación estuvo dictada más por consideraciones de mercado que por un interés en la descentralización.²³ Por ende, muchos complejos industriales vinieron a situarse dentro o en las proximidades de las zonas metropolitanas existentes.

Parecería que el modelo de desarrollo de este período así como el aparato planificador cuya tarea era implementarlo, prestaba escasa atención a la existencia de un problema regional. No se trató de modificar la estructura global de desarrollo regional, a menos que fuera para garantizar la integración de las economías regionales al desarrollo de planificación centralizada de la nación en su conjunto. Las plantas hidroeléctricas rurales suministrarían energía barata para las industrias urbanas, en tanto que el riego conduciría a la comercialización de la agricultura, alimentos más baratos para las ciudades y aumentar las exportaciones.

La dinámica que orientó la integración espacial de este período fue la penetración de las relaciones de mercados capitalistas en todas las esferas de la vida. Este proceso se caracterizó por varios aspectos que tuvieron consecuencias importantes para la naturaleza y magnitud de la igualación regional.

La introducción de la agricultura capitalista condujo a la concentración de la producción en manos de un sector empresarial que, a fines de la década de 1960, era dueño de 7% de toda la tierra agrícola, empleaba 36% de la fuerza de trabajo y generaba 65% del valor total de producción. A este sector estuvo

²² D. Barkin y T. King, *Regional development in Mexico*. Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

²³ A. Lavell, P. Pérez y L. Unikel, "La planificación del desarrollo y la redistribución espacial de la población: el caso de México, 1940-1978", presentado en una Conferencia patrocinada por el Centro Latinoamericano de Demografía, 1978, p. 21.

dirigida la mayor parte de la inversión patrocinada por el Estado, sobre todo en materia de riego.

A estos cambios se sumó una nueva relación entre la agricultura y la industria. A comienzos de siglo la producción agraria representaba más de 30% del producto interno bruto, mientras que las manufacturas sólo contribuían 13%. En 1965, se invirtió esta situación ya que las manufacturas representaban 30% y la agricultura sólo 17% de la producción total.²⁴ Además, una parte importante del crecimiento industrial había obedecido a la transferencia de valor desde el sector agrícola.²⁵

Estas dos tendencias del desarrollo capitalista —la comercialización de la agricultura y el desarrollo de un sector industrial moderno en las metrorregiones— se combinaron para destruir la economía tradicional del campesino indio basada en la territorialidad y forzar la migración de los trabajadores sin tierra y subempleados a las grandes ciudades del país y a los Estados Unidos.²⁶ Este proceso tuvo grandes consecuencias para la igualación del acceso al poder social entre las regiones.

Una estrategia de desarrollo dependiente de la acumulación privada aprovecha la carencia de homogeneidad social y espacial y produce nuevos diferenciales con el tiempo. En México, las crecientes desigualdades regionales obedecen en parte a la atracción que ejercen las principales regiones urbanizadas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey) para el capital privado. Entre otras ventajas relativas, los sistemas superiores de transporte y comunicaciones, la fuerza de trabajo masiva y cada vez más calificada y la proximidad a los grandes centros de la administración gubernamental en dichas ciudades continúan estimulando la concentración de la inversión y reproducen desigualdades espaciales a escala nacional.

Tanto las desigualdades sectoriales como regionales se ven exacerbadas por la presencia del capital extranjero, que es típicamente metropolitano y busca los sectores más dinámicos de la economía. Según ha observado Stuart Holland el capital extranjero se apropia del control nacional y regional de los sectores más adelantados los que, precisamente por serlo, son vitales para un desarrollo regional eficaz.²⁷ En México casi 90% de todas las empresas extranjeras están

²⁴C.W. Reynolds, *The Mexican economy: twentieth century structure and growth*, Yale University Press, Princeton, 1970, p. 60.

²⁵S. Eckstein, *Macroeconomic Problems of Agrarian Mexico*, Centro de Investigaciones Agrarias, México, D.F., 1968.

²⁶Aunque la migración ha aumentado en términos absolutos, su contribución al crecimiento urbano total ha venido disminuyendo (1940-1950: 67%; 1950-1960: 45%; 1960-1970: 42%. Véase Unikel *et. al.*, 1976). Expresada como proporción de la población rural, la migración a las ciudades ha variado considerablemente desde la revolución (L. Unikel, *op. cit.*). Muy intensa en el período 1910-1921, disminuyó durante los años de Cárdenas, principalmente como resultado del vigoroso programa de reforma agraria. Entre 1950 y 1960, la migración rural equivalió a casi 10% de la población rural, elevándose a 13% durante la década siguiente. El crecimiento vegetativo de la población fue tan elevado que pese al éxodo masivo, la población rural aumentó en casi 1/5 durante la década de 1960. Naturalmente, su participación en la población total continuó disminuyendo.

²⁷S. Holland, *The regional problem*, Macmillan, Londres, 1976, p. 35.

situadas en Ciudad de México y Monterrey, y 47% de las 100 empresas principales son controladas por extranjeros. Esta es una proporción bastante mayor que la correspondiente a las manufacturas en su conjunto.²⁸

Las estructuras desiguales de crecimiento derivadas de la integración del mercado de la economía mexicana han sido también características del desarrollo agrícola. Entre 1930 y 1960, las cuantiosas inversiones públicas en infraestructura rural en el noroeste triplicaron casi el ingreso agrícola por trabajador en esa región.²⁹ A fines de ese período el ingreso agrícola en el noroeste duplicaba el de su más cercana competidora (la región de los Estados del Golfo). Entre 1940 y 1970, sólo cuatro Estados (Sonora, Sinaloa, Guanajuato y Tamaulipas) representaban un tercio del aumento total de la producción agrícola.³⁰

Es evidente que la integración de la gran mayoría del pueblo mexicano al sistema de mercado no ha beneficiado a los sectores más pobres de la población. Durante el período de crecimiento económico más acelerado la desigualdad aumentó (véase el cuadro 1). En 1969, el 40% más pobre de todas las familias recibía sólo 10% del ingreso, una disminución relativa de tres puntos porcentuales en veinte años, y la mitad del ingreso iba a parar a manos del 10% más rico. Sin embargo, sobre una base regional había una variación considerable en la estructura de distribución del ingreso. En general, los datos sugieren que las regiones más pobres y atrasadas (y por tanto las menos urbanizadas) sufren la

Cuadro 1

MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR, POR DECILES

Deciles	1950	1958	1963	1969
1	2.7	2.2	2.0	2.0
2	2.4	2.8	2.2	2.0
3	3.8	3.3	3.2	3.0
4	4.4	3.9	3.7	3.5
5	4.8	4.5	4.6	4.5
6	5.5	5.5	5.2	5.0
7	7.0	6.3	6.6	7.0
8	8.6	8.6	9.9	9.0
9	10.8	13.6	12.7	13.0
10	49.0	49.3	49.9	51.0
Coef. Gini	0.50	0.53	0.55	0.58

Fuente: I.M. Navarrete, *El perfil de México en 1980: la distribución del ingreso de México*, Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, D.F., 1970 y Banco Mundial, *Urban development in Mexico*, 3 vols., Development Economics Department, Washington D.C., 1977 (estimaciones), vol. II.

²⁸R. Cinta, "La burguesía nacional y el desarrollo", en *El perfil de México en 1980*, Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1974.

²⁹C.W. Reynolds, *op. cit.*, p. 98.

³⁰F.M. Bueno, "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en G.M. Bueno (ed.), *Opciones de política económica en México: después de la devaluación*, Tecnos, México, D.F., 1977.

distribución más desigual (cuadro 2). Se puede concluir que en los lugares en que han penetrado las relaciones capitalistas la desigualdad social del ingreso parece ser menor que en las zonas más tradicionales, por lo menos en México. Pero el problema es que hay una desigualdad creciente de ingresos, tanto en el tiempo como en el plano regional, dentro de las propias zonas de penetración capitalista.

Cuadro 2
DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR SEGUN REGIONES
PRINCIPALES, 1969-1978^a

Región	Distribución porcentual del ingreso familiar		Ingreso mensual familiar (promedio natural = 100)
	20% más pobre de todas las familias	5% más rico de todas las familias	
Distrito Federal	5.0	20.0	176
Costa del Pacífico Norte	6.0	20.0	128
Golfo de México	4.5	18.0	83
Norte	6.0	18.0	99
Centro	4.0	32.0	82
Costa del Pacífico Sur	3.0	29.0	70

Fuente: La misma del cuadro 1.

^aLos últimos coeficientes Gini correspondientes a tres agrupaciones importantes de estados son los siguientes: norte: 0.537; Centro-Oeste: 0.583; Sur: 0.628 (Banco Mundial, *op. cit.*, cuadro II-IV-10).

h) *Interludio: Hacia un desarrollo más equilibrado (1970-1976)*

La inestabilidad derivada de las desigualdades producidas por la integración del mercado hicieron crisis a fines del decenio de 1960. En el sector económico las contradicciones que había generado la estrategia de "desarrollo estabilizado" del período precedente se reflejaron en un déficit creciente del balance de pagos, un endeudamiento externo acelerado, una estructura industrial ineficiente y la incapacidad del mercado interno para expandirse debido a la mala distribución del ingreso. Pese a una tasa de crecimiento media de 6.2% durante los 30 años anteriores, gran parte del aumento de la fuerza de trabajo no podía absorberse en forma productiva.³¹ Octavio Paz resumió así la situación:³²

³¹ Aunque el sector industrial había aumentado su participación porcentual en el PNB de 20 a 34% entre 1950 y 1970, el empleo en dicho sector sólo había aumentado de 16 a 20% de la población económicamente activa. Dicho fenómeno, típico de la industrialización actual, refleja la naturaleza creciente de gran densidad de capital del proceso de industrialización. Los salarios relativamente elevados del sector manufacturero (6% de la fuerza de trabajo recibe 30% de los salarios), crea una gran diferencia de salarios con las zonas rurales lo que alienta la migración. Pero los migrantes ven frustradas sus aspiraciones de obtener ocupaciones bien remuneradas y terminan en el llamado sector informal cercano al ingreso de subsistencia (Banco Mundial, *op. cit.*).

³² O. Paz, *The other Mexico*, Grove Press, Nueva York, 1972, p. 123.

“En los treinta años que nos separan del cardenismo hemos sido testigos de la división gradual de México en dos países: uno relativamente desarrollado y otro miserable y estático. Sufrimos de dos tipos de desigualdad: una horizontal entre una región y otra (la pobreza de Oaxaca comparada con el ingreso promedio de Sonora o Sinaloa), y una vertical entre las diversas clases de una región dada. El innegable desarrollo económico en esta mitad de México que es moderna o está en vías de modernización ha creado grupos y clases (una clase media y el nuevo proletariado) que no tienen lugar en las estructuras políticas vigentes y no participan ni siquiera en forma modesta en las fabulosas ganancias económicas de los últimos años. Por ende, existe una contradicción entre la realidad social de dichos grupos y los monopolios económicos y políticos representados por la burguesía y el PRI. Esta contradicción fue la causa de los acontecimientos de 1968 y el secreto de la popularidad del movimiento estudiantil. A su vez, esta contradicción está ligada a otra: la disparidad entre el México que se desarrolla y el México que está estancado. Estas dos contradicciones concomitantes son las razones esenciales de la crisis actual. No podemos entender el significado de esta crisis a menos que estemos dispuestos a admitir que esta es la consecuencia. . . por una parte, del crecimiento de este primer México y la expresión, por la otra, de la contradicción entre este crecimiento y la parálisis de este segundo México. Estas dos contradicciones están socavando las estructuras económicas y políticas sobre las cuales se base el sistema de jerarquías y privilegios del México contemporáneo.”

A fines del decenio de 1960 se había hecho evidente que la situación económica y social exigía una reacción vigorosa de parte del Estado para apuntalar su legitimidad declinante a los ojos del pueblo mexicano. La respuesta que dió el gobierno recién electo del Presidente Luis Echeverría Álvarez fue un modelo de desarrollo basado en una combinación de estimular el crecimiento económico rápido y fomentar, a la vez, una distribución equitativa de los frutos de dicho crecimiento, tanto en el plano social como territorial. Así, México fue una de las primeras naciones que optó por una “estrategia de manejo de la crisis” la que, en pocos años, se convertiría también en política oficial del Banco Mundial.³³ En concreto, Echeverría Álvarez se dedicó a eliminar los principales “estrangulamientos” que se oponían a la expansión industrial y a extirpar el capital parásito e ineficiente. A fin de obtener el concurso más activo y amplio de la burguesía nacional, sobre todo en las provincias, ordenó descentralizar el aparato de planificación estatal y asignó un papel más influyente a los estados de la federación mexicana en la formación de políticas nacionales. Por último, la paz social se restauraría mediante reformas apropiadas, una distribución más equitativa del ingreso y una distribución masiva de tierras al campesinado.

El hecho de elevar la igualación como cuestión de política a un nivel de importancia comparable al del crecimiento económico le otorgó un ímpetu renovado a la planificación regional. Por primera vez en la historia de México el desarrollo urbano y regional, en vez de ser algo derivado de una visión predominantemente sectorial del desarrollo nacional, fue incorporado como un elemento

³³Véanse H.B. Chenery *et. al.*, *Redistribution with growth*, Oxford University Press, Londres, 1974 y J. Friedmann, *op. cit.*, 1979.

explícito de la política nacional. Tal como Echeverría Álvarez lo manifestó en uno de sus discursos electorales:

“Desde un punto de vista esencial el desarrollo regional se identifica con la tarea y los objetivos de llevar a todo el país con la máxima intensidad posible la política de la Revolución Mexicana. Esta política es el acto de nutrir la economía, de transformar las relaciones sociales con un sentido de justicia, bienestar y cultura para el pueblo.”³⁴

Por tanto, la planificación regional vino a considerarse como la dimensión territorial de un plan más general destinado a promover la igualdad social; como medio para realizar la reforma agraria legado de la revolución mexicana; y como un medio técnico para resolver los problemas económicos y políticos que habían surgido.

En la planificación regional iba a ponerse énfasis en tres esferas importantes: la redistribución de la inversión hacia los sectores más pobres de la población, sobre todo en las zonas rurales; la apertura de nuevas tierras a la colonización, especialmente en el sur; y la descentralización de las actividades económicas de los principales centros urbanos mediante la creación de “polos de crecimiento” en las provincias.

Sin embargo, esta valerosa tentativa de desarrollo territorial tuvo lugar en un marco más comprometido con los imperativos del crecimiento económico que con la igualdad. El mercado triunfaba una vez más. La interferencia estatal en la economía estaba destinada a agilizar el flujo de capital, no a controlarlo, y los problemas iban a solucionarse mediante los planes de expertos técnicos y no de la movilización popular. Como se carecía de controles directos sobre las fuerzas que creaban las desigualdades territoriales, la planificación regional tendía a ser ineficaz. He aquí tres ejemplos.³⁵

En los primeros tiempos de la administración de Echeverría se estableció un nuevo mecanismo institucional para promover la planificación regional. Se otorgó importancia capital a los comités regionales para la promoción del desarrollo socioeconómico (CORPRODES), que fueron establecidos a nivel estadual en respuesta a las exigencias de la burguesía local de mayor participación en las decisiones del centro, y estaban destinados a coordinar en el plano regional programas dirigidos por el gobierno federal así como a preparar y promover planes de desarrollo propios.

El papel de esas organizaciones fue contradictorio desde un comienzo. Los comités regionales sólo tenían carácter consultivo. Carecían de poder no sólo para asignar los recursos estatales sino sus propios recursos de importancia. Además, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, a través de la cual los comités regionales tenían que encauzar su información, planes y peticiones, estaba constituida por representantes de los ministerios nacionales (incluido el todopoderoso Ministerio de Obras Públicas) y del sector privado, que tenían

³⁴ A. Lavell *et. al.*, *op. cit.*, p. 90.

³⁵ Deseamos agradecer la generosa ayuda del Grupo investigador de estudios urbanos del Colegio de México, y especialmente de Luis Unikel, Allan Lavell y Pedro Pirez, sin cuyas investigaciones pioneras en materia de urbanización y desarrollo regional en México no podría haberse escrito la etapa más reciente de la “política del espacio” de ese país. Huelga decir que se les exime de antemano de todo posible error de interpretación.

sobre todo una perspectiva nacional y no estadual o regional. Sin una reestructuración política radical, el poder central aliado con el capital monopólico era indestructible y los esfuerzos de descentralización al ser incongruentes con las fuerzas del mercado era difícil que prosperaran.

Una observación similar podría formularse acerca de los esfuerzos para promover el desarrollo rural. El programa de inversiones públicas para el desarrollo rural (PIDER) se estableció en 1973 para desarrollar centros de actividad con "influencia regional" que sirvieran de núcleos de crecimiento para la región circundante. En 1976, se habían identificado miles de dichos centros y se habían gastado más de 7 000 millones de pesos.³⁶ Pero era evidente que la retórica del desarrollo rural se estaba utilizando para conseguir fines fundamentalmente políticos. En este programa las asignaciones se otorgaban de preferencia a las zonas regadas donde la mayoría de la tierra era de propiedad empresarial; las zonas afectadas por una elevada incidencia de protesta campesina; y las regiones rurales que, por una razón u otra, eran de interés para los organismos internacionales, como el Banco Mundial.³⁷ Una vez más se advertía que operaba la lógica esencial de las políticas de desarrollo. Los programas del PIDER respondían a la doble presión que se ejercía sobre el estado: la necesidad de mantener tanto una alta tasa de crecimiento mediante subsidios al capital como la legitimidad política mediante la redistribución y la reforma social.

Otro caso se refiere al control de la ubicación industrial que no es menos ambiguo en sus resultados. Ya en 1965 se anunciaba un programa de fronteras nacionales que induciría a las empresas manufactureras extranjeras a instalarse en el lado mexicano de la frontera con los Estados Unidos. Se suponía que las empresas, sobre todo estadounidenses, aprovecharían la diferencia de costo de la mano de obra de alrededor de 1 a 10, importarían (libre de derechos) las partes y materiales que necesitaran para el montaje de productos terminados y reexportarían dichos productos a mercados extranjeros. Prácticamente el único requisito que se les impuso a las llamadas industrias maquiladoras fue ceñirse a la ley de salario mínimo. Se esperaba obtener enormes beneficios con este programa incluida la generación de divisas; efectos multiplicadores en el sector servicios; expansión del mercado para los productores mexicanos; adquisición de nuevas técnicas por los trabajadores mexicanos; y, naturalmente, mayor empleo.

Los resultados fueron muy inferiores a esas expectativas. Las industrias maquiladoras burlaban con frecuencia los reglamentos que exigían el pago de impuestos por ventas y utilidades. De hecho, el valor de las exportaciones declaradas solía ser meramente una aproximación del valor agregado interno. Y lejos de generar efectos multiplicadores en la economía local se estima que 70% o más de los ingresos provenientes del nuevo empleo se gastaba en los Estados Unidos.³⁸ Por último, las maquiladoras tuvieron un efecto desestabilizador sobre las economías locales. Sin tener compromisos de largo plazo de permanecer en

³⁶ A. Lavell, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 95 y 96.

³⁷ *Ibid.*, p. 61.

³⁸ Banco Mundial, *op. cit.* vol. 1, p. 55.

un sitio determinado terminaban sin más trámite sus operaciones ante la perspectiva de obtener mayores utilidades en otra parte.³⁹

Pese a estos fracasos, el programa se amplió al resto del país en 1972, y sus disposiciones iniciales fueron complementadas con nuevas franquicias tributarias y arancelarias. Pero este programa ampliado tropezaba ahora con el problema típico de todas las políticas de descentralización de México. La debilidad de los incentivos fiscales para instalarse en regiones con escasa industrialización previa, junto con una reticencia a impedir físicamente que las empresas se trasladaran a las grandes aglomeraciones urbano-industriales, condujo a los inversionistas extranjeros a instalarse en forma predominante en las zonas ya "saturadas" donde todavía podían obtenerse mayores utilidades. De 107 industrias extranjeras nuevas que participaron en el programa entre 1972 y 1975, 55% se hallaban en las zonas metropolitanas de Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.⁴⁰

Y así, este interludio de "redistribución con crecimiento", durante el cual el estado mexicano procuró alcanzar objetivos sociales limitados frente a las fuerzas abrumadoras del mercado, también llegó a su fin. El Estado desempeñó su papel contradictorio habitual. Por una parte, se ocupaba de legitimar su legado revolucionario —ecos débiles del sueño Zapatista de la edad dorada— y atender las exigencias de una burguesía emergente que se hallaba nuevamente aislada de la corriente principal de la historia del país manejada cada vez más por el capital monopólico, tanto nacional como internacional. Por otra, estaba muy empeñado en un modo de producción que exigía que el Estado satisficiera la demanda inherentemente desigual de racionalizar los procesos de acumulación. Como en los días de Lázaro Cárdenas, fue nuevamente el Presidente el que trató de mantener un rumbo parejo entre estas dos exigencias contradictorias. Pero habían pasado más de 30 años, y el equilibrio de fuerzas —los imperativos estructurales de la acción estatal— había cambiado. Pese a ser Presidente del país, Echeverría Álvarez pudo hacer muy poco más que efectuar gestos simbólicos grandilocuentes. Resultaba que la política del espacio había pasado a ser la política del mercado.

i) *La segunda era de industrialización acelerada: etapa de promoción de exportaciones*

En 1976, el Presidente recién electo, López Portillo, encaraba una situación crítica: pérdida de confianza del sector comercial, inestabilidad monetaria, una tasa de crecimiento del PNB que se venía deteriorando sostenidamente desde 1973, una deuda externa paralizadora, fugas masivas de capital y una tasa de inflación creciente. La respuesta del nuevo gobierno fue dedicarse a una estrategia de desarrollo que otorgaría un respaldo total a los sectores de mayor densidad de capital de la economía mexicana, con especial énfasis en la industria pesada y en la explotación de petróleo y gas natural. Esta estrategia se emprendió

³⁹J. Biederman, *Enclave development: the case of multinational assembly industries on Mexico's Northern border*, Departamento de planificación urbana y regional, University of California, Berkeley, tesis, 1974.

⁴⁰E. Cardiel, *Viabilidad económica que ofrece la zona interior del país para el establecimiento de la industria maquiladora*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1976, citado en A. Lavell, *et. al.*, *op. cit.*, p. 72.

dió dentro del contexto de una política deflacionaria que calzaba con las restricciones bosquejadas ese mismo año por el Fondo Monetario Internacional, destacando la disminución del gasto fiscal y la aplicación de políticas monetarias para contener la inflación. Se abandonaron las propuestas previas de aumentar los impuestos a la riqueza y las utilidades, y el flujo de las inversiones estatales se trasladó a los sectores de gran densidad de capital, como el petróleo, el acero y la minería. El gobierno anunció que su objetivo era alcanzar un crecimiento anual sostenido del PNB de 10%. Con tal fin, pedía un “armisticio” de la lucha de clases y un periodo de “serenidad” nacional.⁴¹

Este enfoque del desarrollo deja pocas dudas de que el gobierno actual ya no está dispuesto a comprometer los intereses del capital para otorgarle prioridad a cuestiones de equidad social y territorial. Con respecto a la reforma agraria López Portillo ha afirmado que la distribución de la tierra no es la respuesta a problemas agrarios profundamente arraigados. . . la distribución de la tierra es una obsesión nuestra.⁴² Jamás un Presidente se había atrevido a cuestionar el más sagrado de todos los principios de la Revolución Mexicana.

En su reemplazo, López Portillo acudió a la lógica del crecimiento económico acumulativo que integraría en forma más estrecha la economía nacional con la economía mundial naciente. La lógica del crecimiento sostiene, primero, que si se produce más habrá más para todos; segundo, que si hay más para todos, se calmará la inquietud social; y por último, que aunque podría haber mayores desigualdades en el corto plazo, el mantenimiento de la tasa de crecimiento permitiría en definitiva que el excedente se redistribuyera según los criterios sociales de equidad.⁴³

Junto con esta estrategia se adoptaron nuevas políticas de planificación urbana. El cambio a una visión urbana del futuro de México era de hecho la continuación de la tendencia iniciada durante los últimos años de la administración de Echeverría e involucraba un cambio paulatino de énfasis ya que en vez de crear un mejor equilibrio rural-urbano de los niveles de vida se prefería establecer un mejor equilibrio demográfico entre los propios centros urbanos. La ley de asentamientos humanos de 1976 proporcionó las directrices para las futuras limitaciones al crecimiento del sistema urbano y destacó la necesidad de crear una distribución más pareja de la población entre los centros urbanos.

Posteriormente en 1978 se publicó el plan nacional de desarrollo urbano. Formulaba pautas específicas para los futuros niveles de población urbana y proponía una serie de medidas de política destinadas a redistribuir la población en forma más pareja entre los diversos “sistemas urbanos integrados”.

Aunque puede discutirse cuán realista va a ser el nuevo plan de urbanización —ya que no hay motivos para pensar que el gobierno actual vaya a tener más éxito en lograr un mejor equilibrio demográfico que el que tuvo su predecesor en disminuir las diferencias entre los niveles rurales y urbanos de vida— no cabe duda que como parte del modelo general de desarrollo es

⁴¹ R. Carrillo-Arronte, *op. cit.*, p. 75.

⁴² *Latin American Economic Report*, Latin American Newsletter Ltd., Londres, 16 de junio de 1978.

⁴³ R. Carrillo-Arronte, *op. cit.* pp. 78 y 79.

compatible con los intereses de las élites políticas y comerciales dirigentes.⁴⁴ La hipótesis principal del plan es que la población rural continuará disminuyendo. Por tanto, es lógico que el Estado concentre su atención en las zonas urbanas y no en las rurales. La ausencia de una consideración explícita de cuestiones regionales como tales parece congruente con un plan de desarrollo global que otorga prioridad al desarrollo sectorial; en que la consideración capital es aumentar la eficiencia productiva; y en que el desarrollo agrícola se halla subordinado a los intereses urbano-industriales a través de la penetración creciente de métodos de producción de gran densidad de capital.

Tal política equivale a formular una profecía: al aumentar la inversión agrícola de gran densidad de capital se creará más desempleo rural y, por lo tanto, habrá mayor migración hacia las ciudades, lo que le da al plan su justificación, es decir, la necesidad de concentrarse en el desarrollo sectorial y en la planificación urbana. El gobierno asegura que está reconociendo una realidad cuando proclama el fin de la reforma rural y de la política regional. Esta proclamación representa la última etapa de la integración espacial del mercado mexicano, proceso que había comenzado un siglo atrás. Con el dominio casi absoluto de las fuerzas del mercado sobre las fuerzas definidas territorialmente y, por ende, políticamente, ya no hay ninguna necesidad de ocuparse en forma explícita de asuntos territoriales. Sencillamente han dejado de existir.

Con la integración espacial de la economía mexicana a punto de completarse a escala nacional, prosigue a par su integración al sistema capitalista global a través de la nueva división internacional del trabajo. Pese a la retórica nacionalista y a la política exterior de corte izquierdizante (apoyo sostenido al Gobierno cubano y condena de la ya tambaleante dictadura de Somoza en Nicaragua), el Gobierno mexicano promueve políticas que transferirán en definitiva el control del destino nacional a las empresas transnacionales y a los financistas mundiales. López Portillo ha abierto más las puertas a los inversionistas extranjeros,⁴⁵ sobre todo en el sector agrícola, donde el Gobierno busca activamente una gran afluencia de capital extranjero.⁴⁶ Y bajo los auspicios de las directrices del FMI de 1976, el Estado cumple las funciones que el orden económico internacional espera de él: el mantenimiento de la estabilidad monetaria, el control de los salarios y la estabilidad institucional. Su éxito en realizar estas tareas permitirá

⁴⁴ Véase más adelante en esta misma publicación el artículo de A. Lavell y L. Unikel, "Bases, características y contradicciones de la presente estrategia de desarrollo regional-urbano en México".

⁴⁵ Naturalmente, la participación del capital extranjero en la economía mexicana no es nada nuevo. En 1970, 47 de las 100 empresas más grandes eran controladas por extranjeros (R. Cinta, *op. cit.*). Ese mismo año, 40% del valor de la producción industrial estaba en manos de empresas de propiedad extranjera (F.M. Bueno, *op. cit.*). López Portillo reiteró simplemente la invitación al capital extranjero a operar en México.

⁴⁶ El Banco Mundial está efectuando grandes inversiones en la industria ganadera, cuya carne se exporta en su mayoría al mercado estadounidense de hamburguesas (*Latin America Economic Report*, 23 de marzo de 1979). También ha venido aumentando la inversión estadounidense en la agroindustria mexicana. Esto ha conducido al dominio virtual por empresas extranjeras de los sectores más rentables que producen, elaboran y comercializan alimentos.

que la economía mexicana funcione en forma eficiente como eslabón del sistema capitalista mundial.

3. Conclusiones

En México, la planificación regional surgió como parte de un movimiento general para ampliar el dominio de la razón técnica en la orientación de lo que se ha convertido en el principal proyecto histórico de las naciones latinoamericanas en la segunda mitad del siglo XX: el desarrollo nacional. El proyecto pretendía fortalecer la economía nacional acelerando la industrialización, modernizando la tecnología y remplazando los vestigios de un antiguo sistema agrario por un modo de producción capitalista. En este sentido, el desarrollo nacional surgió como una ideología en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y en general se daba por descontado que el Estado desempeñaría una función clave en la promoción de los medios necesarios para lograrlo.⁴⁷ Para prestar asistencia a los gobiernos en estos esfuerzos y capacitar a sus élites técnicas, se estableció en 1948 la Comisión Económica para América Latina. La planificación económica nacional se institucionalizó gradualmente durante las dos décadas siguientes. Sin embargo, en un principio su finalidad consistía no tanto en coordinar el desarrollo sino en proporcionar un argumento apropiado para recibir ayuda externa.⁴⁸

Desde su creación, se afirmó que la planificación económica era monopolio de los macroeconomistas especializados en técnicas de contabilidad del ingreso nacional. Durante muchos años fueron ellos los que definieron las condiciones en que debía darse la planificación. Pero los economistas, como todos, son tendenciosos. Indiferentes, generalmente, ante las consecuencias espaciales de las políticas económicas, eran francamente hostiles frente al asunto de la igualdad interregional. Sostenían que los límites territoriales y políticos inferiores al nivel de la nación-Estado eran inherentemente irracionales ya que impedían el flujo eficiente de recursos. (Más tarde, se aplicaría la misma lógica a la propia nación-Estado: la lógica de la acumulación capitalista es fundamentalmente una lógica global.) Si existen desigualdades regionales éstas las resolverán los individuos migrando a los centros dinámicos de una economía en expansión. De este modo, se servirían los fines de la equidad y la justicia sin sacrificar un ápice el crecimiento económico.

La planificación macroeconómica fue complementada por la llamada planificación sectorial. Los programas concretos de inversión emprendidos por el Estado tendrían naturalmente consecuencias presupuestarias fiscales. Además, cada proyecto exigía una justificación económica y consideraciones de eficiencia imponían que los programas sectoriales se coordinaran a través de un plan nacional global. Pero la planificación regional como medio de coordinar proyectos en el terreno y de lograr una mayor igualdad interregional en el acceso a las bases del poder social hizo su entrada en escena relativamente tarde. El primer

⁴⁷O. Sunkel, "The development of development thinking", en *The development of development thinking*, First Inter-Regional Meeting on Development Research, Communication, and Education, Institute of Development Studies, Sussex University, 1976.

⁴⁸H.S. Perloff, *Alliance for Progress: a social invention in the making*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1969.

curso de planificación regional en América Latina se impartió en Brasil en 1955,⁴⁹ y la primera planificación económica nacional se inició en Chile durante el Gobierno de Eduardo Frei en 1966.⁵⁰ En México, apareció por primera vez sólo cuatro años más tarde.

Tal vez no sea exagerado afirmar que, como muchos otros profesionales, los planificadores carecen de una perspectiva histórica sobre su labor. Formados como tecnócratas tienden a ignorar en gran parte el marco político en que tendrían que aplicarse sus propios conocimientos. ¡Hasta 1965 ningún planificador regional se habría aventurado a admitir que sus conocimientos técnicos eran sólo un momento dentro de una política más global del espacio que había existido en el hemisferio occidental desde los tiempos precoloniales! Los planificadores creían sinceramente que eran “libres” para identificar las zonas problema a las que podrían aplicarse sus conocimientos especializados.

Por ejemplo, en su libro sobre la política regional de Venezuela Friedmann⁵¹ afirmaba que el objetivo de la planificación era el logro de aquella estructura espacial de la economía que, en todo momento, se estima satisfactoria para promover y sostener un proceso eficiente de crecimiento económico [nacional]. Este objetivo involucraba la cuestión de la integración económica nacional; la igualación regional, aunque no se la omitía por completo, iba subordinarse a la finalidad primordial de la eficiencia en la ubicación de las grandes inversiones. El objetivo de equidad se formulaba en forma ambigua, manifestando que era necesario mantener equilibrios esenciales mínimos [regionales] en los principales componentes del nivel de vida (*ibid.*, p. 57). El vocablo “esencial” en esta frase se refería a impedir un grado de insatisfacción popular que pudiera trastornar el marco institucional básico para un crecimiento económico nacional sostenido (*ibid.*, p. 58). Por ende, la planificación regional iba a ponerse al servicio de la acumulación desigual; ayudaría en la etapa de transición hacia el orden espacial de un desarrollo capitalista.

Podría afirmarse también que la planificación regional reflejaba simplemente los imperativos estructurales de su tiempo y lugar.^{52 53} Como los planificadores tendían a dar por descontado las relaciones de poder existentes, conseguían autoconvencerse de que su propia formulación de objetivos de la planificación regional era esencialmente carente de vicios, una mera expresión técnica. La política popular de los polos de crecimiento que siguió representaba un corolario de este tipo de razonamiento.

⁴⁹J. Friedmann, *Introdução ao planejamento regional*, cuadernos de Administração Pública 51, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública, 1960.

⁵⁰W. Stöhr, *Desarrollo regional en América Latina*, Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972.

⁵¹J. Friedmann, *Regional development policy: a case study of Venezuela*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1966.

⁵²F. Harvey, “On planning the ideology of planning”, en R.W. Burchell, G. Sternlieb (ed.), *Planning theory in the 1980's*, Transaction Books, New Brunswick, N.J., pp. 213-234, 1978.

⁵³En México, la eliminación virtual de la política y de la sociedad civil como campos de acción pública se remonta a 1929. En otros países latinoamericanos, la solución fue

El momento concretamente técnico de la política mexicana del espacio apareció por primera vez a comienzos de la década de 1930, cuando se estableció la Nacional Financiera como empresa fiscal para servir los objetivos políticos de la integración del mercado nacional, el crecimiento económico y la eficiencia productiva. Durante los decenios de 1940 y 1950 vinieron los proyectos de desarrollo de cuencas hidrográficas (por ejemplo, Plan Lerma), pero la planificación regional como actividad claramente aparte y orientada profesionalmente apareció sólo durante los últimos años, cuando una "crisis de legitimidad." condujo a la administración de Luis Echeverría Álvarez a responder con medidas de descentralización regional, igualdad territorial y distribución masiva de tierras.

Lamentablemente, los planificadores regionales tenían pocas oportunidades de demostrar su capacidad. Apenas completados sus primeros estudios globales ya el gobierno de López Portillo había archivado la política del espacio y se había dedicado a integrar la economía nacional a la mundial mediante la nueva división internacional de trabajo.^{54 55} Naturalmente, cabe cuestionar si los planificadores podrían haber hecho realmente mucho más, incluso si hubieran dispuesto de tiempo suficiente. Los instrumentos necesarios habrían requerido un conjunto diferente de imperativos estructurales que los que prevalecían realmente.

Desearíamos concluir este análisis de la política del espacio con algunas reflexiones acerca del posible papel de los planificadores regionales dentro del contexto de la verdadera estructura del Estado mexicano. Aunque nos referire-

diferente. En el Brasil, por ejemplo, la comunidad política fue suprimida violentamente en 1966; en Venezuela, se recuperó parcialmente en 1958; y en Chile, fue destruida eficazmente en 1972. Pero los planificadores regionales, como los de otra índole, simplificaron mucho su tarea postulando la ausencia de la comunidad política en forma más radical, me atrevería a decir, que lo que consiguen Castelo Branco o el General Pinochet en sus países respectivos. Los planificadores son tecnócratas natos y florecen en un medio despolitizado en que su propia voluntad (suponen) puede prevalecer. Naturalmente, no son conscientes de los imperativos estructurales que limitan esa aspiración a la distribución real del poder y sus bases en las relaciones de producción.

⁵⁴Véanse C-A. Michalet, "Les firmes multinationales et la nouvelle division internationale du travail", World Employment Programme Research, WEP 2-29/WP5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1975; F. Fröbel, J. Heinrichs y O. Kreye, "Tendency toward a new international division of labour: worldwide utilization of labour force of world market-oriented manufacturing", *Economic and Political Weekly* (Bombay), febrero de 1976, pp. 159-170, y B. Ohlin, *et. al.*, *The international allocation of economic activity*, relatos de un simposio novel, MacMillan, Londres, 1977.

⁵⁵Decir que el nuevo gobierno ha "archivado" la política del espacio podría parecer una afirmación algo exagerada. Es característico del sistema gubernamental mexicano que haya una cierta continuidad de política entre una administración y la siguiente. Por ende, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978), que fue en gran medida la obra del gobierno saliente, fue adoptado por López Portillo, y se le destinó un lugar en la estructura administrativa del Estado. Pero contar con este instrumento formal no significa en modo alguno que el gobierno esté preparado a moverse con energía para estructurar una organización espacial que sería muy diferente a la producida por el mercado. Hemos visto cuán difícil es esa acción "compensadora". Hasta ahora, no hay indicios de que López Portillo esté dispuesto a ejecutar el plan de equidad regional (A. Lavell y L. Unikel, *op. cit.*).

mos a México, lo que expondremos podría aplicarse también, con modificaciones adecuadas, a otros países de América Latina. En síntesis, propiciamos la politización del proceso de planificación que adquiriría así cierta independencia de los imperativos estructurales que prevalecen sobre el Estado.

El Estado mexicano moderno asume un papel contradictorio en el desarrollo nacional. Por una parte, debe atender al bienestar del pueblo mexicano. De hecho, su autoridad se funda en los postulados democráticos y equitativos de la revolución. Por otra, está dedicado a una estrategia de crecimiento capitalista que es intrínsecamente injusta porque depende de la acumulación privada y de una búsqueda despiadada de utilidades.

Esta contradicción se manifiesta en varias formas: en lo político en el frecuente carácter "pendular" de la ambigua acción estatal; en lo espacial, en el desarrollo excesivo de la región de la capital nacional comparado con los estados más periféricos; y en lo social, en las grandes desigualdades de ingreso en la población que han llevado a Octavio Paz a hablar de "dos Méxicos".

Como momento técnico de la política del espacio, la planificación engloba las contradicciones del Estado mexicano: mientras procura facilitar los procesos de acumulación de capital, tiene que actuar, de vez en cuando, para paliar los efectos negativos de esta facilitación mediante políticas que promuevan una distribución más equitativa del crecimiento económico.

Las fuerzas antagónicas que produce esta contradicción son lanzadas al terreno mediador del Estado donde se "manejan" las disputas. Tales fuerzas comprenden los migrantes "marginales" versus la población "absorbida"; el capital regional versus el nacional y versus el internacional; el capital en general versus la mano de obra; los intereses rurales versus los urbanos; los ejidos versus la agroindustria; etc. El Presidente desempeña un papel absolutamente vital en esta mediación, ya que sólo él posee el "carisma" para situarse por encima de los conflictos de corto plazo de la política de clases y de espacio y ayudar a resolverlos.

Interesa destacar que este concepto del Estado no implica una mediación entre fuerzas iguales. Los enormes recursos y relativamente unificados con que cuenta el capital monopólico son claramente superiores a los poderes fragmentarios de las comunidades campesinas indias, los grupos de pequeños comerciantes de las ciudades provinciales, e incluso el trabajo organizado. Además, el Estado tiende estructuralmente a facilitar el proceso de acumulación de capital. Como la promesa de bienestar social se basa en el crecimiento económico constante y rápido y no en el desarrollo igualitario, las políticas fiscales (sobre todo la planificación) se orientan sobre todo a las tareas técnicas de paliar algunos de los peores efectos de este proceso.

Según la potencia de las fuerzas sociales antagónicas en un momento histórico dado los conflictos que hemos señalado pueden exacerbarse o enmascarse.

Las tentativas y fracasos de la planificación regional en México deben situarse en este terreno de fuerzas antagónicas. Precisamente, como hay un abismo entre los postulados equitativos que legitiman el sistema mexicano y la experiencia social del "otro México" que padece los efectos de las desigualdades del crecimiento capitalista, se desconoce todavía el resultado definitivo y queda margen para la acción.

Los planificadores deben trabajar en este espacio y, a menos que persistan como sirvientes del capital, deben luchar por una solución democrática. Pero aquí surge otro dilema. Los planificadores tienden a ser esclavos de su propio lenguaje. Como profesionales, generalmente intercambian ideas entre sí y no con los grupos directamente involucrados en producir el cambio social.⁵⁶ Y como esas conversaciones son relativamente inocuas el Estado tiende a adoptar una actitud benevolente frente a los profesionales, tolerándoles una buena dosis de retórica ostensiblemente radical a sabiendas de que nadie los escucha.

Para que los planificadores se conviertan en abogados eficaces del cambio social, tendrán que dirigirse en sus países a las fuerzas del poder social compensador. En México, donde las fuerzas independientes que comprenden la comunidad política han sido suprimidas con eficacia por el Estado (aunque se permite una oposición simbólica), esta tarea es insustancial y, para un afuerino oscura cuando menos. Sin embargo, dentro del contexto más amplio de la política latinoamericana las fuerzas principales del poder social compensador son los campesinos, obreros y demás grupos opositores radicales de base amplia. La politización de la planificación sólo puede realizarse en coordinación con esas fuerzas. Es su movimiento el que al agudizarse las contradicciones existentes puede abrir el espacio político para una planificación democrática y socialmente progresista.

Es cierto que si los planificadores siguieran este consejo tendrían también que renunciar a su tan querida función tecnocrática y sumirse en un juego peligroso.⁵⁷ No obstante, no vemos otra alternativa real. Dado los imperativos estructurales en los países de América Latina, y el ambiente de represión política creciente que reina en ellos, ya no es posible una "tercera vía"; los planificadores regionales tendrán que tomar partido.

⁵⁶Véanse E. Browne y G. Geisse, "¿Planificación para los planificadores o para el cambio social?", *Revista de estudios urbano-regionales I*, (octubre) 11-26, 1971; G. Benveniste, *The politics of expertise*, 2ª ed., The Glendessary Press, Berkely, 1977 y J.F. Uribe-Echeverría, "Los programas de enseñanza del desarrollo urbano-regional a la luz de la experiencia de implementación de planes y políticas", *Revista de estudios urbano-regionales 5*, 9-28, 1977.

⁵⁷Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), *Correo Informativo 14*, "XII Asamblea General de SIAP y correspondiente Congreso Interamericano de Planificación", 29-37, enero-marzo de 1979.

TENDENCIAS DE LA URBANIZACION, INVERSION DE LA POLARIZACION Y POLITICA ESPACIAL EN COLOMBIA

por Johannes F. Linn

1. Introducción

Uno de los principales temas de la política gubernamental en muchos países menos desarrollados es el acelerado proceso de urbanización. Especial motivo de preocupación para quienes deben formular esa política es la concentración de la población en unas pocas ciudades grandes y en rápido crecimiento, ya que, en general se asocia ese fenómeno con los abrumadores problemas de la pobreza, la falta de vivienda y de servicios públicos, la congestión y la contaminación. Por lo común, se considera que las pautas prevalecientes de concentración espacial son sumamente inconvenientes y costosas en sus repercusiones sociales y, entre los encargados de formular políticas en esos países, predomina la opinión de que se necesitan medidas radicales de política para atenuar esa evolución.

Sin embargo, algunos estudiosos del desarrollo espacial en los países menos desarrollados no comparten esa opinión acerca de las tendencias de la urbanización. Sostienen que el rechazo de la urbanización y la polarización no tiene fundamentos sólidos y es inoportuno o que, por lo menos, no ha sido formulado correctamente.¹ En primer término, se aduce que nunca se ha demostrado convincentemente que las tendencias prevalecientes de la urbanización y la concentración sean causa de ineficiencia o de desigualdad, puesto que nunca se ha hecho una evaluación sistemática de los costos y los beneficios de una determinada pauta de desarrollo espacial, evaluación que, quizás, sea imposible de realizar. Por consiguiente, se argumenta, hay que desconfiar de la conveniencia de destinar recursos económicos escasos al objetivo de la descentralización espacial cuando no se puede tener la certeza de que los beneficios de esa medida superarán a sus costos.

Un segundo argumento se concentra en los datos empíricos sobre las tendencias demográficas, y no en la imposibilidad de medir los costos y los beneficios de la urbanización. En muchos países menos desarrollados, está decayendo el ritmo de la urbanización y en algunos parece manifestarse una inversión del proceso anterior de concentración, es decir, una "inversión de la polarización". Parecería pues que ya no es menester preocuparse por la polarización, aunque se reconoce que todavía se necesita una política espacial explícita. Su finalidad ha de ser orientar el desarrollo espacial para que siga una pauta óptima o, por lo

¹G. Beier, A. Churchill, M. Cohen y B. Renaud, *The task ahead for the cities of the developing countries*, documento de trabajo del personal del Banco Mundial N° 209, Banco Mundial, Washington, D.C., 1975; M. E. Conroy, *Urbanization, internal migration and spatial policy in Colombia*, informe N° 1154-CO, Banco Mundial, Washington D.C., 1976; H.W. Richardson, *City size and national spatial strategies in developing countries*, documento de trabajo del personal del Banco Mundial N° 252, Banco Mundial, Washington D.C., 1977; y J. A. Ternent, "Urban concentration and dispersal: urban policies in Latin America", en A. Gilbert (compilador), *Development planning and spatial structure*, J. Wiley and Sons, Londres, 1976.

menos, correcta, compatible con metas como la eficiencia, la equidad y la viabilidad administrativa y política.

En el presente trabajo se examina fundamentalmente el segundo de estos argumentos, es decir, la cuestión de cuáles son las tendencias reales de la distribución de la población y de los recursos en los países menos desarrollados y, en especial, si hay o no pruebas de que se está produciendo una inversión de la polarización. Sin embargo, también se trata de investigar si los datos sobre la posible existencia de esa inversión tienen o no consecuencias para la formulación de políticas espaciales y, en caso afirmativo, cuáles serían esas consecuencias. Richardson, por ejemplo, opina que "la existencia de ese fenómeno reviste una importancia crítica para la elaboración de estrategias espaciales en general y de estrategias nacionales de crecimiento urbano en particular" (*op. cit.*, p. 19). Es sin duda interesante determinar si esa inversión puede realmente desempeñar un papel de ese tipo para quien debe adoptar políticas sobre el desarrollo espacial de un país menos desarrollado.

2. Inversión de la polarización: Sus consecuencias y su integración en un enfoque analítico más general

a) *Definición, medición y consecuencias de política de la inversión de la polarización*

Richardson define la inversión de la polarización de la siguiente forma: "El punto donde las tendencias hacia la polarización ceden ante la dispersión puede denominarse inversión de la polarización (IP)" (*op. cit.*, p. 19). Lo que se "polariza" y se "dispersa" son fundamentalmente las corrientes de factores y los movimientos de la población que se dirigen hacia los centros principales del desarrollo económico o que proceden de ellos. Las causas de la polarización inicial son las siguientes: "El proceso de desarrollo se inicia sólo en una o dos zonas (a causa de la escasez de recursos de inversión) como consecuencia de las ventajas iniciales de localización que esas zonas tienen (por ejemplo, el mayor mercado potencial de la ciudad más grande en la época colonial). El proceso se alimenta a sí mismo debido a las utilidades de escala cada vez mayores, la consiguiente polarización de las corrientes de factores y la constante aglomeración de la población".² Las políticas económicas y la función reguladora del gobierno nacional son otros factores que explican la polarización.³

La inversión de la polarización se produce cuando las ventajas de localización en el centro o los centros urbanos principales disminuyen a causa de las deseconomías de la aglomeración en esos lugares (congestión, contaminación, aumento de los precios de la tierra y la mano de obra) y a causa de las mayores economías de escala en la periferia, que pueden ser resultado del incremento de los ingresos, el desarrollo de los mercados, el mejoramiento de las comunicaciones, etc.

²H. W. Richardson, *op. cit.*, p. 18.

³B. Renaud, *Economic structure, growth and urbanization in Korea*, Conferencia multidisciplinaria sobre la industrialización en Corea del Sur, Honolulu, versión revisada, 1977, p. 31.

Richardson sugiere dos indicadores, aunque parece escéptico acerca de la posibilidad de medirla claramente. Uno es el cambio en el grado de concentración o dispersión regional de la industria, y el otro es "una tendencia *persistente* en las ciudades secundarias *situadas fuera de las regiones centrales* a crecer más rápidamente que las ciudades más grandes", (*op. cit.*, pp. 19 y 20; subrayado en el original). En su trabajo sobre Corea, Renaud presenta como demostración de que hay inversión de la polarización la convergencia de los indicadores de crecimiento regional, la decreciente participación del producto regional bruto de Seúl, una mayor uniformidad entre los ingresos regionales y entre ciudades, el hecho de que las corrientes migratorias no se dirijan a Seúl y una atenuación de la relación entre el tamaño de la ciudad y el nivel de ingresos. En la próxima sección se empleará un conjunto de medidas similares pero no totalmente iguales para determinar si Colombia ha alcanzado el punto de la inversión de la polarización o está próxima a hacerlo.

Quizás más interesantes que la medición sean las cuestiones relativas a sus consecuencias de política. Se aprecia claramente que el hecho de saber si la inversión ya se está produciendo o no sólo sirve para determinar cuál es el momento más oportuno para adoptar una política espacial. Por ejemplo, Richardson sostiene que, antes de la inversión, es poco lo que la política económica puede hacer para sacar al proceso de desarrollo regional y de urbanización de sus cauces predeterminados que llevan a la concentración, porque las fuerzas económicas de la aglomeración no pueden contrarrestarse con los instrumentos disponibles de política espacial. Sin embargo, cuando se ha iniciado la inversión de la polarización, el encargado de formular políticas puede tener mayores posibilidades de influir sobre la dirección de las corrientes de factores, la localización de las actividades económicas y el movimiento de la población, porque, en esas circunstancias, puede aprovechar las fuerzas económicas de la desconcentración, en lugar de tener que combatirlos.⁴ Más allá de esto, es escasa la orientación general disponible acerca de hacia dónde o cómo se han de encauzar esas corrientes.

En realidad, Richardson da la impresión de que lo que dice sobre las consecuencias de política de la inversión de la polarización entraña dos contradicciones o dilemas. La primera es que, aunque la inversión facilita el reencauzamiento del desarrollo regional y urbano, cuando la hay quizás ya no sea necesario ese reencauzamiento, porque el principal problema para quienes formulan políticas, es decir, la concentración o la polarización, ya se está resolviendo naturalmente. En cambio, a menudo se sostiene que los encargados de adoptar políticas deben ocuparse primordialmente de los problemas intraurbanos.⁵

⁴J. A. Tement (*op. cit.*, pp. 180 y 181) ha puesto en tela de juicio que la hipótesis de la inversión de la polarización sirva para indicar cuál es el momento más oportuno para aplicar medidas de política regional. En realidad, la verificación empírica de la hipótesis de Richardson es escasa o nula. Además, aunque puede parecer que los instrumentos de política son más eficaces cuando ya ha comenzado la inversión, lo que quizás suceda es que lo que erróneamente se considera resultado de la eficacia de esos instrumentos sea, en verdad, resultado de las tendencias "naturales" hacia la difusión.

⁵G. Beier, *et. al.*, *op. cit.*, p. 70.

La segunda contradicción, relacionada con la anterior, se deriva del argumento de que las ciudades secundarias en rápido crecimiento son las candidatas más prometedoras para constituir "polos de crecimiento" o de "contraatracción", en el sentido de que es más fácil lograr que atraigan un mayor caudal de la población que emigra.⁶ Pero, como también se sostiene⁷ que es la tasa de crecimiento de las ciudades y no su tamaño absoluto lo que crea problemas de ajuste en el proceso de urbanización, cabe preguntarse si es realmente deseable recargar con estímulos adicionales de desarrollo a ciudades de tamaño intermedio que ya registran un crecimiento acelerado.

b) *El crecimiento de la población urbana y la capacidad de absorción de las ciudades: principales características de un marco orientado hacia las políticas para el análisis del desarrollo urbano y regional en los países menos desarrollados*

Cuando se examinan el desarrollo regional y la urbanización en los países menos desarrollados, la "capacidad de absorción" de una ciudad o región a menudo se compara con la presión del crecimiento demográfico experimentado por la misma ciudad o región. El propósito perseguido en el resto de esta sección es definir con mayor exactitud el concepto de "capacidad de absorción" y vincularlo explícitamente con la cuestión del aumento de la población urbana. Particular importancia reviste la cuestión de cómo la política espacial puede determinar, a la vez, el crecimiento demográfico de una ciudad o región y su capacidad de absorción, a fin de aumentar esta última más rápidamente que la primera y realzar así la eficiencia y la equidad del proceso de desarrollo de una ciudad (o una región).

Evidentemente, el programa de desarrollo espacial de un país no puede y no debe concentrarse exclusivamente en una sola ciudad o región. Por consiguiente, la relación entre la capacidad de absorción, el crecimiento demográfico y la política espacial debe examinarse para toda la jerarquía urbana y para todas las regiones del país. Bosquejando un marco analítico rudimentario que explicité esas relaciones, es posible definir más claramente la función de la inversión de la polarización en el desarrollo espacial y su influencia en la política espacial. Sin embargo, antes es preciso investigar los determinantes del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción de las ciudades de los países menos desarrollados.

i) *El crecimiento demográfico.* En un período cualquiera, la población de una ciudad i , P_i , consiste en la población ya existente en el período anterior, $P_i(t-1)$, más la población agregada a ella durante el período a causa del crecimiento demográfico natural N_i y a causa de la inmigración neta, M_i :

$$P_i = N_i + M_i + P_i(t-1) \quad (1)$$

Los nuevos componentes de la población, N_i y M_i , dependen a su vez de diversas variables. Para fines ilustrativos, se puede sostener que

$$N_i = n(\bar{Y}_i, FP_i^*, HE_i^*, E_i^*) \text{ y que} \quad (2)$$

⁶H.W. Richardson, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

⁷*Ibid.*, p. 15.

$$M_i = m \left(\frac{L_i^*}{L_R}, \text{TOT}_i^*, \frac{S_i^*}{S_R}, \frac{PS_i^*}{PS_R}, AX_i^* \right), \quad (3)$$

donde:

\bar{Y}_i = nivel medio de ingresos en la ciudad i

FP_i = programas de planificación de la familia en la ciudad i

HE_i = salud en la ciudad i

E_i = nivel de educación en la ciudad i

L_i = oportunidades de empleo en la ciudad i

L_R = oportunidades de empleo en el resto del país

TOT_i = relaciones de intercambio de las exportaciones en la ciudad en comparación con sus importaciones

S_i = nivel de los servicios públicos en la ciudad i

S_R = nivel de los servicios públicos en el resto del país

PS_i = vector de los precios de los servicios públicos en la ciudad i

PS_R = vector de los precios de los servicios públicos en el resto del país

AX_i = accesibilidad de la ciudad en cuanto a transporte y comunicaciones

* = indica que la variable puede ser influida directamente por la política que se adopte.

Las ecuaciones (2) y (3) indican relaciones funcionales posibles para el crecimiento natural de la población de una ciudad y para la migración neta hacia ella. En determinadas ciudades y regiones, pueden ser pertinentes también otros factores, pero aquí no se los tiene en cuenta para simplificar el tratamiento del tema.

Respecto a la ecuación (3), puede decirse que el crecimiento demográfico natural disminuirá a medida que el ingreso de la ciudad aumente con el transcurso del tiempo, o se hagan mayores esfuerzos para desarrollar programas de planificación de la familia, mejoren las condiciones de salud y aumente la escolaridad.⁸ Sin embargo, el efecto de estas variables no es seguro o puede registrarse sólo a largo plazo, sobre todo en lo que toca a salud y educación. El hecho de que, en muchas ciudades grandes de los países menos desarrollados, N_i tenga un valor próximo o incluso superior al de M_i constituye una importante limitación para la eficacia de las políticas regionales que procuran reducir el ritmo de crecimiento de la población de las ciudades.⁹

De acuerdo con la ecuación (3), la inmigración neta aumenta junto con la disponibilidad de oportunidades de empleo en la ciudad i en relación con las del

⁸G. Bejer, *et. al.*, *op. cit.*

⁹Según Richardson, al aumento natural de la población corresponden los siguientes porcentajes en el crecimiento total de las siguientes ciudades: Bogotá, 67%; Taipei, 57%; Nairobi, 50%; Bombay, 48%; Caracas, 46%; Yakarta, 41%; (con base en datos para distintos años del decenio de 1960) (*op. cit.*, p. 11).

resto del país; con las relaciones de intercambio de las exportaciones de la ciudad en comparación con sus importaciones; con el nivel de los servicios públicos prestados en la ciudad en relación con los del resto del país; y con el grado de accesibilidad de la ciudad i en cuanto a transporte y comunicaciones. Los precios cobrados por los servicios públicos en una ciudad, en relación con los del resto del país, también pueden estar relacionados positivamente con la inmigración, aunque el efecto de esta variable se deje sentir indirectamente: a las industrias les convendría establecerse en una ciudad con servicios públicos de precios relativamente bajos, con lo que se crearían oportunidades adicionales de empleo y se atraería a más inmigrantes. Hay una certeza considerable respecto de los efectos de los dos primeros argumentos en la función de inmigración de la ecuación (3), pero poca en relación con los restantes argumentos.¹⁰ Por ejemplo, un mejoramiento de la educación en las zonas rurales bien puede provocar una mayor emigración hacia las ciudades, y un aumento en la accesibilidad de la ciudad puede producir un aumento o una disminución en la inmigración neta. Además, quizás no sea fácil ejercer influencia significativa alguna en el argumento más importante de la función de inmigración: L_i/L_R .¹¹

ii) *La capacidad de absorción.* La capacidad de absorción, A_i , es decir, la cantidad máxima de personas que puede vivir en forma adecuada en la ciudad i , es una medida sintética del grado en que la ciudad puede proporcionar oportunidades de empleo productivo, vivienda y servicios públicos para sus nuevos habitantes. La palabra "adecuada" indica el carácter normativo que tiene el concepto de "capacidad de absorción", que refleja juicios de valor acerca de qué es "absorción" y qué no lo es. Si se hace un esfuerzo riguroso por definir la "capacidad de absorción" con medidas cuantitativas, normas y metas,¹² ese concepto puede constituir un útil instrumento analítico. Se puede considerar que queda determinada por la disponibilidad de oportunidades de empleo (L_i), vivienda (H_i) y servicios públicos (S_i):

$$A_i = \min (L_i, H_i, S_i) \quad (4)$$

lo que significa que A_i es igual al menor de los tres indicadores que figuran dentro del paréntesis. A su vez, cada uno de los indicadores de la ecuación (4) depende de un conjunto de variables, de las cuales sólo se mencionan aquí las más importantes. Las oportunidades de empleo, L_i , dependen del nivel de la producción, X_i , y de las políticas que afectan al comercio y los mercados de capitales, en la medida en que influyen sobre la combinación regional y sectorial

¹⁰L. Y. Yap, *Internal migration in less developed countries: a survey of the literature*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 215, Banco Mundial, Washington, D. C., 1975.

¹¹P. M. Townroe, "Alternative policies for employment decentralization from large metropolitan areas in less developed countries", inédito, 1976.

¹²G. Bejer *et al.*, (*op. cit.*, pp. 45 y ss.) han tratado de delinear las dimensiones de la capacidad de absorción de las ciudades de los países menos desarrollados, sin llegar a una definición rigurosa.

de actividades, así como sobre la relación capital-trabajo.¹³ Dependen asimismo de las repercusiones directas sobre el empleo que tienen los gastos del sector público. Por último, la medida en que las oportunidades disponibles determinan la capacidad de absorción de una ciudad depende de las metas normativas en materia de empleo que fijan quienes adoptan políticas y que reflejan sus opiniones acerca de qué es un empleo “adecuado”. Estas consideraciones se pueden resumir de la siguiente manera:

$$L_i = L_i (X_i^*, TP^*, CM^*, PL_i^*; STL_i^*) \quad (5)$$

donde:

- X_i = nivel de la producción de bienes y servicios
- TP = políticas comerciales
- CM = políticas sobre los mercados de capitales
- PL_i = oportunidades de empleo público en la ciudad i
- STL_i = meta(s) en materia de empleo.

La disponibilidad de vivienda, H_i , es una función de la disponibilidad de tierras, de las políticas sobre el uso de la tierra (como la zonificación), del nivel medio de ingresos en la ciudad, de la disponibilidad de financiación para la vivienda, de los programas públicos de vivienda y de las normas que definen una vivienda “adecuada”:

$$H_i = H (LA_i, LP_i^*, \bar{Y}_i, HF_i^*, PH_i^*, STH_i^*) \quad (6)$$

donde:

- LA_i = disponibilidad física de tierras urbanas
- LP_i = políticas de uso de la tierra
- \bar{Y}_i = nivel medio de ingresos
- HF_i = financiación de la vivienda
- PH_i = vivienda pública
- STH_i = normas de vivienda.

Por último, la disponibilidad de servicios públicos depende del nivel medio de ingresos en la ciudad, dado que es probable que esta variable determine la capacidad de los organismos públicos locales de recaudar los fondos necesarios para la prestación de esos servicios. La disponibilidad de servicios públicos depende también de la capacidad de organización del sector público de la ciudad, de la magnitud de las transferencias públicas netas hechas hacia la ciudad y desde ella y de la disponibilidad de recursos naturales, que determina el costo de la prestación de los servicios (por ejemplo, los recursos hídricos). También es preciso tener en cuenta las normas que definen el carácter “adecuado” de los servicios:

¹³*Ibid.*, p. 51, donde se examina el mercado de trabajo urbano en relación con la capacidad de absorción de las ciudades.

$$S_i = S(\bar{Y}_i, O_i^*, T_i^*, NR_i, STS_j^*) \quad (7)$$

donde:

O_i = capacidad de organización de las autoridades urbanas

T_i = transferencias netas

NR_i = disponibilidad de recursos naturales

STS_i = normas de servicios.

iii) *Examen conjunto del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción y sus consecuencias para la política espacial.* Por lo tanto, lo importante es saber si el uso de un determinado conjunto de instrumentos de política, I_j , en la ciudad i , I_{ji} ,¹⁴ produce o no un aumento de la capacidad de absorción, A_i , que sea mayor que el de la población de la ciudad, P_i . Si se cumple con el requisito de la desigualdad (8).

$$\frac{dA_i}{d_j I_{ji}} > \frac{dP_i}{d_j I_{ji}} \quad (8)$$

es decir, si la capacidad de absorción de la ciudad aumenta más que la presión demográfica que la ciudad experimenta, el conjunto de políticas espaciales I_j , da por resultado un mejoramiento de las condiciones de desarrollo de la ciudad. Además, si la desigualdad (8) es válida para todas las ciudades o regiones de un país, puede decirse que el conjunto de políticas $I = \sum_j I_{ji}$ tiene el mismo efecto para todo el país.

Aunque es ingenuamente sencillo, este marco esquemático de análisis puede ayudar a aclarar algunas de las cuestiones planteadas antes al examinar las consecuencias de política de la inversión de la polarización. En primer término, las cuestiones de si hay efectivamente o no inversión y cuándo se produce tienen que ver sólo con un aspecto de la situación, es decir con las presiones demográficas reflejadas en las ecuaciones (1) a (3). Previamente se supuso que, antes de la inversión, la influencia de los instrumentos de política sobre P_i es escasa o nula pero que, una vez que se inicia la inversión de la polarización, los instrumentos de política tienen mayores repercusiones sobre P_i . En segundo lugar, que se deba o no tratar de reforzar las tendencias naturales mediante políticas espaciales adecuadas depende de las relaciones que haya entre la presión demográfica en cada una de las ciudades o regiones de un país y su respectiva capacidad para absorber esa presión. En otras palabras, solamente un estudio detenido de la capacidad de absorción de cada ciudad y de la posibilidad de aumentarla y del impacto de los instrumentos de política disponibles sobre el crecimiento demográfico de esa ciudad y sobre su capacidad de absorción proporcionará una orientación para elaborar una política espacial. En tercer término, el hecho de que, cuando hay inversión de la polarización, la tasa de crecimiento de muchas ciudades de tamaño intermedio sea superior a la tasa de la ciudad principal no

¹⁴ I_{ji} corresponde a cualquiera de las variables de las ecuaciones precedentes —(1) a (7)— que llevan un asterisco.

implica en sí mismo que se deba (o que no se deba) acelerar más aún el crecimiento demográfico en esas ciudades. También en este sentido, lo que interesa es la relación entre el aumento de la población y la capacidad de absorción de todas las ciudades de la jerarquía urbana. Cabe pensar que el propósito de la política espacial es, en primer lugar, encauzar el aumento de la población hacia aquellas ciudades que tienen mayor capacidad de absorción y, en segundo término, tratar de incrementar la capacidad de absorción de las ciudades de todo el país en relación con las presiones demográficas que experimentan. Por consiguiente, es preciso adoptar un enfoque más amplio y más selectivo que el que parecería ser necesario si se hiciera hincapié en la cuestión de la inversión de la polarización. Según las circunstancias, es posible que la ciudad principal, o una o más de las que la siguen en tamaño, o incluso las ciudades de tamaño intermedio como grupo, deban recibir apoyo mediante el empleo de instrumentos de política regional. Por lo tanto, los dos conflictos o dilemas que se observaron previamente al examinar las consecuencias de política de la inversión de la polarización pueden resolverse una vez que se reconoce explícitamente el papel conjunto que desempeñan el aumento de la población y la capacidad de absorción de las ciudades o regiones.

El marco que se acaba de presentar permite extraer tres conclusiones más. La primera es que el conflicto que a veces se piensa que hay entre la promoción del desarrollo rural, por un lado, y el de las zonas urbanas, por el otro, es sólo aparente, porque lo que importa es la relación entre la capacidad de absorción y la presión demográfica y no esta última variable aislada. Las políticas de desarrollo rural tratan de resolver el problema de la presión demográfica en las ciudades, además de procurar aumentar la capacidad de absorción de las zonas rurales. La política de desarrollo urbano, por el otro lado, tiene por objeto aumentar la capacidad de absorción de las ciudades y reencauzar las presiones demográficas entre ciudades, en la medida posible. Por consiguiente, las políticas de desarrollo rural y urbano son evidentemente complementarias y no incompatibles entre sí.

La segunda conclusión es que no hay ningún conflicto entre la política de desarrollo interurbano, es decir la determinación de a qué ciudad o grupo de ciudades habrá que favorecer en un intento por acelerar el crecimiento, y la solución de los problemas de desarrollo intraurbano. El primer enfoque tiene que ver con la cuestión de las presiones demográficas relativas y los instrumentos con los cuales se puede influir sobre ellas, mientras que el segundo se relaciona con la cuestión de cómo aumentar la capacidad de absorción de las zonas urbanas. Por lo tanto, las políticas interurbanas y las intraurbanas se complementan entre sí y no se oponen. En realidad, las ecuaciones (1) a (8) indican que es necesario examinar las dos cuestiones en forma conjunta, dado que muchos instrumentos de política, por ejemplo la prestación de servicios públicos, la generación de empleos y políticas comerciales y crediticias pueden afectar a ambos términos de la desigualdad (8), es decir que pueden provocar cambios en las presiones demográficas y en la capacidad de absorción. La concentración de la atención en sólo uno de los aspectos del desarrollo espacial, en detrimento del otro, bien puede dar lugar a políticas erróneas.

La tercera conclusión es que las políticas regionales explícitas no son los únicos factores que influyen sobre la urbanización; instrumentos de política aparentemente no espacial, como las políticas comerciales y las aplicadas a las tasas de interés, pueden repercutir sobre el desarrollo espacial afectando los movi-

mientos de la población (por ejemplo, modificando las relaciones de intercambio entre el campo y las ciudades)¹⁵ o la relación capital-trabajo en la industria y, de esta forma, la capacidad de absorción de las ciudades, para dar sólo dos ejemplos.

Cabe señalar también que el enfoque presentado aquí incorpora explícitamente la tasa de crecimiento de la población de una ciudad como aspecto importante del problema del desarrollo urbano. Como han puesto de relieve Conroy y Richardson, es la tasa de aumento de la población, y no el tamaño absoluto de la población de una ciudad, lo que determina si ésta hará frente o no a graves problemas de ajuste.¹⁶

Por último, el carácter normativo del concepto de "capacidad de absorción" quedó introducido explícitamente en las expresiones funcionales metas y normas que determinan las tres dimensiones principales de la capacidad de absorción, a saber, el empleo, la vivienda y los servicios urbanos.

iv) *Limitaciones, ampliación y aplicaciones de política del marco propuesto.* El marco analítico presentado en los párrafos precedentes aclara algunos de los problemas y dilemas con que comúnmente se tropieza cuando se tratan cuestiones de política espacial en los países menos desarrollados. Sin embargo, el modelo, si es que merece el título de tal, necesita ser perfeccionado antes de que pueda transformarse en una herramienta operacional de política espacial. En particular, es necesario precisar más el concepto de "capacidad de absorción" especificando sus dimensiones con un rigor todavía mayor que el que se empleó en este trabajo. Además, los resultados de los diversos instrumentos de política que aparecen en las ecuaciones (1) a (8) tienen que ser cuantificados estimando empíricamente las funciones de comportamiento que determinan las decisiones privadas relativas a la migración, la localización de empresas, las proporciones de factores, etc. También hay que considerar las concatenaciones interregionales y se debe enfocar la cuestión de la especificación explícita de los objetivos de política y su optimización.

El resultado final de esos perfeccionamientos y ampliaciones es un modelo complejo, o un conjunto de modelos, de relaciones insumo-producto regionales y sectoriales, en el cual se incorporan funciones de comportamiento que consideran por separado las actividades del sector privado y del público, y que optimizan la asignación de recursos económicos en las distintas regiones y sectores, según una función objetiva. Se han preparado modelos de este tipo para algunos países industrializados y, en menor medida para países menos desarrollados.¹⁷

¹⁵B. Renaud, (*Economic fluctuations and speed of urbanization: a case study of Korea, 1955-1975*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial N° 270, Banco Mundial, Washington, D.C., 1977), investiga el papel de las relaciones de intercambio entre las zonas rurales y las urbanas como uno de los determinantes de las migraciones internas en Corea.

¹⁶M. E. Conroy, *op. cit.*, p. 6; H. W. Richardson, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷En el contexto de esos modelos se pueden tener en cuenta los impactos multiplicadores entre ciudades, tanto con respecto a la población como a la capacidad de absorción. En el sistema de ecuaciones (1) a (8) esos multiplicadores han sido dejados de lado.

Véanse R. Thoss, "Resolving goal conflicts in regional policy by recursive linear programming", *Papers in the Regional Science Association*, 33, 59-76, 1974 y R. Norton, "A linear programming study of regional investment allocation", tesis doctoral inédita, Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1971.

Sin embargo, para éstos, los modelos todavía están lejos de la etapa en que será posible aplicarlos operacionalmente.

Mientras tanto, es importante usar los instrumentos analíticos disponibles para orientar la política espacial, por imperfectos que sean. Uno de esos instrumentos es el marco descrito en que intervienen el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción. Aunque su aplicación cuantitativa es evidentemente imposible, porque la complejidad de las interrelaciones funcionales sugeridas en las ecuaciones (1) a (8) es mucho mayor que la que comúnmente se encuentra en los modelos de política regional, su utilidad para la política espacial aplicada consiste en que orienta el debate de las políticas hacia el examen de las cuestiones más importantes que se deben resolver empíricamente: de qué manera los instrumentos de política afectan el crecimiento y la distribución de la población y de qué manera afectan simultáneamente la capacidad de absorción de las ciudades o regiones. Además, inmediatamente obliga a considerar la cuestión de cuáles son los costos del uso de instrumentos de política espacial en una región en particular, o en un conjunto de regiones, a la luz de las oportunidades perdidas de controlar los movimientos de la población hacia otras regiones o desde ellas y de aumentar la capacidad de absorción de otras regiones. En muchos casos, las respuestas a estas preguntas sólo pueden ser cualitativas, dado el estado actual de nuestros conocimientos, pero, al menos, los juicios se basarán en una comprensión cabal del problema del desarrollo espacial. Por otro lado, es posible que, en algunos países, las condiciones del desarrollo espacial sean tales que se obtengan respuestas inequívocas, aun cuando haya que depender de consideraciones cualitativas.

3. El desarrollo espacial, la urbanización y la inversión de la polarización en Colombia: algunos indicadores empíricos

a) *Las perspectivas de inversión de la polarización en los países menos desarrollados*

La aparición de la inversión de la polarización es algo que debe verificarse empíricamente. Según Richardson, Colombia, junto con Corea y el Brasil, figura entre los pocos casos en los cuales la inversión de la polarización puede estar a punto de iniciarse. Con respecto de Corea, Renaud ha recogido pruebas que apoyan la hipótesis de que ese proceso ya se ha dado en el país. En un plano más general, G. Beier *et al.*, han agrupado a varios países menos desarrollados en cuatro categorías según el grado de urbanización y el nivel de ingresos. Las primeras dos corresponden a los países muy urbanizados y de ingresos medianos de América Latina, en particular la Argentina, México, Colombia y el Brasil (Tipo I) y los países semindustrializados de ingresos medianos de Asia y el norte de Africa, por ejemplo, Argelia, Egipto, Corea, Filipinas y Malasia (Tipo II). Para cada uno, las proyecciones de la población indican que, hacia el año 2000, una gran proporción de la población vivirá en zonas urbanas (entre el 75% y 90% para los países del Tipo I, y entre el 44% y el 71% para los países del Tipo II). En ambos tipos de países, se espera que la tasa de urbanización se reduzca significativamente. Por ejemplo, en Colombia se calcula que la tasa de aumento de la población urbana caerá del 5% en el período 1970-1975 al 3% en 1995-2000.

Para Corea, la disminución prevista es aún más pronunciada: de alrededor del 7% al 2%. Se espera que haya una evolución similar, aunque menos marcada, en los demás países del Tipo I y del Tipo II.

Por el contrario, la intensidad de la urbanización y la atenuación del ritmo previsto de aumento de la población urbana son menos pronunciadas en las otras dos categorías de países menos desarrollados. Los países africanos están ahora registrando un acelerado proceso de urbanización, pero seguirán siendo predominantemente rurales durante el futuro previsible. En los países de bajos ingresos del Asia meridional y oriental, que también son fundamentalmente rurales, la urbanización está avanzando en forma relativamente lenta.

Hay otras pruebas que también apoyan la idea de que se están produciendo cambios significativos en las modalidades de la urbanización en los países del Tipo I y del Tipo II. En primer lugar, las tasas de crecimiento de las ciudades más grandes parecen estar disminuyendo en muchos de esos países y, además, las ciudades de tamaño mediano de América Latina (que tienen más de 250 000 habitantes, con exclusión de las capitales y de Río de Janeiro y San Pablo) parecen estar concentrando un mayor porcentaje de la población a expensas de las capitales. Si la atenuación de la tasa general de urbanización, la disminución del ritmo de crecimiento de las ciudades principales y el aumento del porcentaje de la población que se dirige hacia las ciudades de tamaño intermedio pueden considerarse conjuntamente como indicadores de una próxima inversión de la polarización, entonces la conclusión es que, en muchos países de América Latina y en algunos países de Asia, ya se ha iniciado o está a punto de iniciarse. Por lo tanto, hay que tener en cuenta las repercusiones que tendrá para la política espacial en esos países.

b) *Inversión de la polarización en Colombia: los datos disponibles*

i) *Tendencias demográficas.* El siguiente paso consiste en analizar las tendencias de la urbanización en Colombia para determinar si los indicios de inversión de la polarización en ese país son tan claros como harían pensar los datos globales antes citados. Considerando primero los datos sobre población y con base en las tendencias intercensales pasadas, sin tratar de proyectar la evolución futura de la población, en el caso de Colombia no es posible encontrar indicadores totalmente claros. Si las treinta ciudades y zonas metropolitanas más grandes de Colombia se agrupan en categorías según su tamaño, como se hace en el cuadro 1,¹⁸ se observa que en las cinco categorías de ciudades la tasa de crecimiento demográfico disminuyó entre los períodos 1951-1964 y 1964-1973, disminución que fue mayor que la de la tasa de crecimiento de la población total en el país. En general, el ritmo de la urbanización se ha reducido en Colombia. Sin embargo, en el cuadro 1 se puede observar también que las cuatro ciudades más grandes y, en particular Bogotá, la capital, han crecido mucho más rápida-

¹⁸Para evitar las distorsiones resultantes del hecho de que una misma ciudad tenga que figurar en distintas fechas en diferentes categorías según su tamaño, las ciudades fueron agrupadas según su población en 1973. De acuerdo con el método empleado por Conroy se consideró que las zonas metropolitanas eran la unidad urbana pertinente cuando la región urbana se extendía más allá de los límites jurisdiccionales de un determinado municipio.

Cuadro 1

COLOMBIA: TASAS RELATIVAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LAS
TREINTA CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS MAS GRANDES
CLASIFICADAS SEGUN SU TAMAÑO, 1951 A 1973^a

Clases según tamaño en 1973 (en miles)	Número de ciudades	Población total de cada clase (en miles)			Tasa media compuesta de crecimiento intercensal (porcentaje)		
		1951	1964	1973	1951- 1964	1964- 1973	Rela- ción ^b
30 - 89	13	302	653	873	6.1	3.3	0.54
90 - 149	6	232	496	672	6.0	3.4	0.57
150 - 499	7	598	1 242	1 599	5.8	2.8	0.48
500 - 1 499	3	940	2 112	3 092	6.4	4.3	0.67
1 500 y más	1	665	1 673	2 719	7.0	5.3	0.75
Población urbana total ^c		4 469	9 093	12 847	5.4	3.7	0.69
Población total		11 548	17 484	22 264	3.1	2.6	0.84
Algunas ciudades de tamaño intermedio ^d	6	268	585	934	6.2	5.4	0.87

Fuente: Datos no agrupados tomados de M. E. Conroy, *op. cit.*, cuadros A-14, y A-1.1.

^aLas ciudades han sido agrupadas según la población que tenían en 1973.

^bCalculada dividiendo las tasas de crecimiento intercensal para 1964-1973 por las correspondientes a 1951-1964.

^cPoblación de cabeceras municipales.

^dBucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Tuluá, Valledupar, Villavicencio.

mente que las demás ciudades más pequeñas y de tamaño intermedio de Colombia; también se aprecia que la disminución de las tasas de crecimiento ha sido menos pronunciada en las cuatro ciudades más grandes que en el resto. En realidad, aunque en el período 1951-1964 la tasa de crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas fue aproximadamente igual al doble de la tasa de crecimiento de la población total, en el período 1964-1973 no superó ni siquiera en un 25% al crecimiento de la población de todo el país. Por el contrario, la tasa de crecimiento de Bogotá fue en todo momento igual a más del doble de la tasa nacional de crecimiento en 1964-1973 y la de las tres ciudades siguientes por su tamaño superó en casi dos tercios a la tasa nacional de crecimiento durante el mismo período. Además, si se utilizan algunos índices habituales de primacía, se observa que el tamaño relativo de Bogotá, según figura en el cuadro 2, aunque todavía reducido en comparación con el grado de primacía en otros países menos desarrollados,¹⁹ ha aumentado en los últimos años. Además, Conroy ha demostrado que, a pesar de que la distribución de las ciudades según su tamaño en Colombia se ajusta bastante bien a la distribución logarítmica normal —y, por consiguiente, está de acuerdo con la “regla rango-tamaño” de la jerarquía urbana, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países menos

¹⁹Para la Argentina, Venezuela, Chile y el Perú, el índice de primacía basado en cuatro ciudades oscilaba entre 0.59 y 0.83 en 1970 (M. E. Conroy, *op. cit.*, p. 7).

desarrollados—, el aumento de la población de Bogotá durante los dos últimos períodos intercensales ha sido tan rápido que se aparta de la curva de distribución logarítmica normal.²⁰ Por lo tanto, cuando el crecimiento de la población de las ciudades colombianas se considera teniendo en cuenta las categorías de ciudades clasificadas según su tamaño y la distribución logarítmica normal, no parece haber indicio alguno de “una tendencia *persistente* en las ciudades secundarias situadas fuera de las *regiones centrales* a crecer más rápidamente que las ciudades principales”, que Richardson (*op. cit.*, pp. 19 y 20) considera uno de los principales indicadores de que se está produciendo la inversión de la polarización.

Cuadro 2
INDICES DE PRIMACIA PARA COLOMBIA

<i>Población de Bogotá en relación con la población de:</i>	1951	1964	1973
Las 4 ciudades más grandes	0.412	0.442	0.468
Las 10 ciudades más grandes	0.309	0.341	0.375
Colombia	0.058	0.096	0.122

Fuente: M. E. Conroy, *op. cit.*, cuadro A-19.

Sin embargo, si se examinan datos más desglosados sobre el crecimiento de la población de las ciudades en Colombia (cuadro 3), se descubre que la aparente uniformidad de las pautas de crecimiento que se observa cuando los datos están agrupados por categorías de ciudades clasificadas según su tamaño desaparece cuando se examinan las ciudades por separado. Como señaló Conroy, no hay ninguna correlación significativa entre el tamaño y el crecimiento de una ciudad²¹ y, sobre todo, las ciudades más grandes (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) no son las que registran el crecimiento más rápido. En realidad, si se examinan los casos de cierto número de ciudades intermedias de rápido crecimiento —Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Tuluá, Valledupar y Villavieja— ninguna de las cuales tenía más de 350 000 habitantes en 1973 y ninguna de las cuales se encuentra en el “centro” del desarrollo urbano de Colombia, se ve que, en el período 1964-1973, su población total aumentó a un ritmo ligeramente superior al de Bogotá (véase el cuadro 1) y que la disminución de la tasa de crecimiento demográfico de esas ciudades fue inferior a la disminución de Bogotá e incluso inferior a la del país en su conjunto.²²

²⁰M. E. Conroy *op. cit.*, Anexo 1, p. 14. Conroy acertadamente pone de relieve la falta de significación normativa de la regla rango-tamaño, cuya validez no se defiende acá. Lo único que hay que destacar es que, si se toma como patrón la distribución logarítmica normal, en Colombia parece haber habido tendencia hacia la concentración en la jerarquía urbana.

²¹*Ibid.*, p. 6.

²²Como lo demuestra la alta relación que hay entre las tasas de crecimiento intercensal que figuran en el cuadro 1. Obsérvese también que en el período 1964-1973, entre las

Cuadro 3

**COLOMBIA: POBLACION DE LAS TREINTA CIUDADES Y ZONAS
METROPOLITANAS^a MAS GRANDES EN 1973 Y TASAS DE
CRECIMIENTO PARA 1951-1964 Y 1964-1973**

Ciudad	Población en 1973 (en miles)	Tasas de crecimiento intercensal (porcentaje)	
		1951-1964	1964-1973
Bogotá y otras	2 719	7.0	5.3
Medellín y otras	1 441	6.6	4.5
Cali y otras	926	7.2	4.1
Barranquilla y otras	725	4.4	3.4
Bucaramanga y otras	341	5.6	4.5
Cartagena	293	5.1	3.2
Cúcuta	220	5.6	4.4
Manizales y otras	202	6.3	3.3
Pereira y otras	202	5.3	1.3
Ibagué	176	6.3	3.7
Armenia y otras	165	5.8	0.7
Palmira y otras	140	5.1	2.9
Pasto	119	4.0	3.9
Buenaventura	116	5.3	5.5
Nejiva	105	6.3	3.5
Santa Marta	102	6.7	1.5
Montería	90	8.3	2.6
Barrancabermeja	87	6.6	4.0
Tuluá	87	5.1	4.6
Valledupar	87	12.0	7.4
Villavicencio	83	7.4	6.6
Popayán	78	4.6	3.0
Buga	71	5.4	0.8
Cartago	69	4.4	2.3
Sincelejo	69	5.4	4.9
Girardot	59	4.7	-1.4
Tunja	52	4.3	2.8
Sogamoso y otras	51	6.9	4.1
Ciénaga	43	5.1	-0.9
Duitama	37	10.8	1.6

Fuente: M. E. Conroy, *op. cit.*, cuadros A-1.4 y A-1.5.

^aSegún se definen en Departamento Nacional de Planeación, "Estimación de la población a nivel nacional departamental y los treinta principales centros urbanos", documento GPRU-UER-002 (mimeografiado), Bogotá, 1968.

veinte ciudades más grandes, las dos que tienen la tasa más baja de crecimiento son Pereira y Armenia, que se encuentran en la zona denominada "Viejo Caldas". Según una comunicación personal recibida de J. F. Pineda, sin embargo, hay motivos para creer que los cálculos del censo de 1964 sobreestiman la población de los departamentos del "Viejo Caldas" (Caldas, Risaralda y Quindío) en alrededor de un 15% a causa de ciertas distorsiones estadísticas resultantes de la partición de la zona del Viejo Caldas en tres departamentos.

ii) *Corrientes migratorias*. Para examinar otros indicadores, además de los cambios demográficos brutos, el análisis lamentablemente tiene que hacerse a base de regiones y no ciudades, ya que se carece de datos para éstas últimas. Colombia está dividida en 24 departamentos y varios territorios nacionales²³ y, recientemente, el Gobierno colombiano ha publicado datos para estas unidades regionales sobre las migraciones, el producto interno bruto, el ingreso y la inversión. En la mayoría de los estudios de política regional en Colombia se hace referencia a los “cuatro grandes” departamentos, a saber, Antioquía, Atlántico, Cundinamarca (que, según la definición más habitual, incluye el Distrito Especial de Bogotá) y Valle. En 1975, en estos cuatro departamentos residía aproximadamente el 47% del total de la población del país;²⁴ en ellos se encuentran las cuatro ciudades más grandes —Medellín, Barranquilla, Bogotá, y Cali— y, durante los últimos años, en ellos se ha concentrado el desarrollo económico del país.

Si se examinan los datos sobre migraciones proporcionados por Conroy y por el Departamento Nacional de Planeación,²⁵ se observa que, hasta el censo de 1973, las corrientes migratorias se habían seguido dirigiendo hacia los cuatro departamentos principales, con la excepción de Antioquía (cuadro 4). El caso de Antioquía es especial porque su capital, Medellín, siguió atrayendo grandes corrientes migratorias que, sin embargo, se vieron contrarrestadas por una pérdida aún mayor de población en las zonas rurales vecinas, cuyos habitantes emigraron a otras partes del país. En realidad, si se comparan los períodos intercensales 1951-1964 y 1964-1973, se aprecia que el movimiento hacia los “cuatro grandes” departamentos se ha acelerado (cuadro 4). Sin embargo, también vale la pena destacar que hay departamentos (y capitales), además de los “cuatro grandes”, que han registrado una fuerte inmigración neta, en particular César (Valledupar), La Guajira (Uribe) y Meta (Villavicencio). Por el contrario, sobre todo las ciudades del “Viejo Caldas” (Manizales, Armenia y Pereira) han experimentado una emigración neta o, por lo menos, una inmigración muy reducida (cuadro 4). Por lo tanto, también en el estudio de las migraciones se deben examinar por separado los casos de las distintas ciudades y regiones. Aunque la información disponible indica que los “cuatro grandes” departamentos y sus ciudades no son los únicos polos de atracción, respecto de Colombia no se puede llegar a la conclusión, como Renaud pudo hacer en relación con Corea, de que ya se ha iniciado un proceso de dispersión de las corrientes migratorias, lo cual proporcionaría una indicación del comienzo de la inversión de la polarización.

iii) *Tendencias del producto regional bruto, el ingreso regional y la inversión regional*. Analizando ahora los datos sobre el producto bruto, el ingreso y la inversión regionales, en el cuadro 5 aparece el rango que ocupan los “cuatro grandes” departamentos en relación con todos los demás y los territorios

²³ Los territorios nacionales se encuentran en las regiones relativamente subdesarrolladas de la llanura, en el sudeste de Colombia. Tienen un grado de autonomía administrativa menor que el de los departamentos.

²⁴ República de Colombia, “Cuentas regionales de Colombia, 1960-1975”, Departamentos Nacional de Planeación, Bogotá, 1977.

²⁵ Departamento Nacional de Planeación, “Migraciones internas en Colombia: 1973”, documento DNP-UDRU-DER-Asesoría en población-45, Bogotá, 1978.

Cuadro 4

COLOMBIA: INDICES DE MIGRACION NETA EN LOS DEPARTAMENTOS

Departamento	Capital	Migración neta anual como porcentaje de la población del año inicial (1) ^a		Índice de migración neta, 1973 (2) ^b	
		1951- 1964	1964- 1973	Departa- mento	Capital departa- mental
Antioquia	Medellín	0.21	-0.08	2.9	43.6
Atlántico	Barranquilla	0.64	1.61	41.8	42.4
Bolívar	Cartagena	-0.51	-0.43	-18.6	28.8
Boyacá	Tunja	-0.71	-1.55	-67.2	-13.4
Caldas	Manizales	-0.92	-1.52	-35.2	0.9
Cauca	Popayán	-0.14	-2.45	-32.4	3.7
César	Valledupar	...	...	32.5	
Córdoba	Montería	-	-1.21	-26.2	-3.3
Cundinamarca	Bogotá	1.42	2.16	-49.8	}29.2 64.8
Chocó	Quibdó	0.72	-2.22	64.8	
Huila	Neiva	-	-0.85	-22.4	-10.5
La Guajira	Uribe	-	-0.85	-20.4	6.7
Magdalena	Santa Marta	...	...	35.4	56.9
Meta	Villavicencio	0.87	-1.19	-29.9	16.0
Nariño	Pasto	...	...	16.0	11.3
Norte de Santander	Pasto	-0.58	-0.96	-60.1	22.6
Santander	Cúcuta	-0.12	0.58	-2.1	46.4
Quindío	Bucaramanga	-0.53	-0.52	-28.6	14.2
Risaralda	Armenia	...	...	-14.2	-8.7
Sucre	Pereira	...	...	-15.7	-2.4
Tolima	Sincelejo	...	...	-47.5	7.0
Valle	Ibagué	-1.62	-1.15	-39.3	2.9
	Cali	0.35	0.77	25.4	42.8

Fuente: (1) M.E. Conroy *op. cit.*, cuadro 3, p. 9; (2) Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*, cuadro 1 y 5.

^aBasada en la técnica de la relación de supervivencia censal para cohortes de edades decimales.

^bBasado en el cambio de residencia durante toda la vida de la población abarcada por el censo de 1973; el índice consiste en la relación que hay entre la migración neta y la suma de la inmigración brutas para cada departamento (capital), expresada como porcentaje.

nacionales, según estas variables y otras conexas. Los cambios importantes de ese rango ayudan a determinar el cambio de las funciones desempeñadas por esos departamentos en los últimos años. El cuadro 5 revela que, en lo relativo al producto regional bruto (PRB), los "cuatro grandes" departamentos ocupan los cuatro primeros lugares en la clasificación de departamentos, situación que no se ha modificado desde 1950. Sin embargo, si se considera el producto regional bruto por habitante, la situación es algo más complicada. Cundinamarca (que incluye a Bogotá) avanzó del cuarto al primer lugar y Valle (Cali) del noveno al quinto, mientras que Atlántico (Barranquilla) descendió del primero al segundo

Cuadro 5

**COLOMBIA: RANGO QUE OCUPAN LOS "CUATRO GRANDES" DEPARTAMENTOS
EN RELACION CON EL TOTAL DE LOS 24 DEPARTAMENTOS
Y TERRITORIOS NACIONALES³**

	<i>Cundina- marca</i>	<i>Antioquia</i>	<i>Valle</i>	<i>Atlántico</i>
Producto regional bruto				
1950	1	2	3	4
1975	1	2	3	4
Producto regional bruto por habitante				
1950	4	8	9	1
1975	1	9 ^b	5	2
Ingreso regional por habitante				
1960	6	8 ^b	3	4
1975	1	11 ^b	6	4
Tasa de aumento anual del PRB				
1950-1975	5	19 ^b	10	17 ^b
1960-1975	5	9 ^b	11 ^b	6 ^b
1970-1975	8	17 ^b	18 ^b	6
Tasa de aumento anual del PRB por habitante				
1950-1975	19 ^b	16 ^b	13	22 ^b
1960-1975	17 ^b	10	16 ^b	9
1970-1975	20 ^b	16 ^b	22 ^b	9
PRB sectorial por habitante, 1975				
Industria	3	4	1	2
Agricultura	18 ^b	21 ^b	13 ^b	22 ^b
Comercio	7	13 ^b	8	3
Formación regional bruta de capital				
1960	1	2	3	8
1975	1	2	3	10
Formación regional bruta de capital por habitante				
1970	2	5	4	5
1975	2	7	15 ^b	18 ^b

Fuente: República de Colombia, *op. cit.*

³Cundinamarca incluye a Bogotá, D.E.

^bPor debajo del promedio nacional.

lugar y Antioquia (Medellín) del octavo al noveno (y cayó, además por debajo del promedio nacional). En lo referente al ingreso regional por habitante, la situación es bastante similar, excepto que Valle pasó del tercero al cuarto lugar.²⁶ Quizás una medida más precisa del cambio de los niveles del PRB y del

²⁶En un estudio reciente sobre la dispersión del producto regional bruto y el ingreso entre los departamentos, se observó que la dispersión del primero se ha atenuado en los últimos diez años, pero que la dispersión del segundo se ha agudizado (Departamento Nacional de Planeación, 1977).

ingreso sea la clasificación de los departamentos según las tasas de aumento del PRB y del PRB por habitante. Los "cuatro grandes" departamentos no ocuparon, en ninguno de los períodos considerados, los cuatro primeros lugares y, lo que es más, Antioquia y Valle registraron un nivel inferior al promedio nacional prácticamente en todos los años en lo referente al aumento del PRB y del PRB por habitante; en Cundinamarca sucedió lo mismo en relación con el PRB por habitante. Además, con la excepción de Atlántico, los "cuatro grandes" departamentos perdieron terreno en las clasificaciones correspondientes al aumento del PRB y del PRB por habitante.

c) *Inversión de la polarización en Colombia: una síntesis*

Ha llegado el momento de resumir las conclusiones de las observaciones empíricas precedentes sobre las pautas del desarrollo urbano y regional en Colombia. La conclusión fundamental es que no hay pruebas claras de que en Colombia se esté produciendo ahora una inversión de la polarización. Una conclusión conexas es que la disminución del ritmo de la urbanización que se ha producido en Colombia en el último período intercensal, 1964-1973, al parecer no ha ido acompañada de un claro proceso de dispersión.²⁷ En realidad, es bastante posible que la atenuación de la urbanización esté vinculada con un aumento de la polarización en el sector urbano.

Examinando una amplia variedad de datos desglosados por ciudades o departamentos, se pueden sacar las conclusiones generales siguientes. Como grupo, los "cuatro grandes" departamentos, y sus ciudades, en la actualidad conservan, o incluso aumentan, su porcentaje de población, migración, producto regional e inversiones en Colombia, (cuadros 6 y 7). Sin embargo, dentro de ese grupo, sólo Cundinamarca, o más precisamente Bogotá, parece desempeñar un papel cada vez más dinámico. Los otros tres departamentos (ciudades), por el contrario, parecen estar rezagándose respecto de Bogotá en lo referente al crecimiento de la población, las corrientes migratorias, su rango y su participación en el producto regional bruto, el desarrollo industrial y la inversión bruta. Dadas sus modalidades claras de desarrollo, en esta sección se destacó la situación de otros dos grupos de departamentos. Por un lado, los departamentos de Meta y César registran altas tasas de inmigración y de inversiones y actúan dinámicamente en materia de producto regional bruto recibiendo impulso del sector agrícola. Esta evolución ha repercutido también en las principales ciudades de esos departamentos. Por el contrario, los departamentos del "Viejo Caldas" se encuentran en la situación opuesta, con una sostenida declinación en prácticamente todos los aspectos del desarrollo económico, lo que es resultado, sobre todo, del estancamiento de sus sectores industrial y comercial.

Se podrían haber considerado también explícitamente los casos de otras agrupaciones regionales, como los territorios nacionales, en rápido crecimiento, o los departamentos periféricos en declinación, como Chocó, Cauca y Nariño. Por

²⁷ La obra de G. Beier *et. al.* puede dar la impresión de que hay un vínculo entre la dispersión y la atenuación del ritmo de urbanización, dado que los autores se concentran en la importancia de las tasas globales de urbanización, sin aparentemente asignar igual importancia a los indicadores de dispersión en sí mismos.

Cuadro 6

**COLOMBIA: PORCENTAJE DEL TOTAL DE LA INVERSIÓN
BRUTA CORRESPONDIENTE A LOS CUATRO PRINCIPALES
DEPARTAMENTOS, 1960-1975**

Año	Cundina- marca ^a	Antioquia	Valle	Atlántico
1960	25.5	15.3	12.7	4.0
1961	24.4	15.0	15.0	4.3
1962	20.7	13.2	13.0	4.5
1963	29.3	14.7	13.2	6.0
1964	27.3	12.0	12.9	5.0
1965	28.4	13.4	11.2	4.0
1966	25.4	15.6	13.5	4.6
1967	25.0	14.4	10.8	4.8
1968	31.0	15.1	10.4	4.7
1969	30.6	14.9	11.2	4.5
1970	31.1	16.9	11.2	3.2
1971	31.1	15.2	11.4	4.6
1972	28.7	15.7	11.4	3.8
1973	28.3	14.6	8.5	2.8
1974	30.9	16.0	10.9	3.5
1975	28.4	15.3	8.3	3.3

Fuente: República de Colombia, 1977.

^aCundinamarca incluye a Bogotá, D. E.

último, están las regiones restantes, donde, con base en los datos disponibles, no se puede observar ninguna pauta clara de desarrollo a lo largo del tiempo, ni examinando los distintos indicadores. De cualquier manera, después de un estudio bastante detallado, se ve que el desarrollo regional de Colombia se caracteriza por una diversidad mucho mayor que la que revela la imagen simplista de Colombia como país dominado por cuatro regiones principales y sus ciudades. Por el contrario: en Colombia hay diversos tipos de centros de desarrollo, algunos de los cuales están adquiriendo cada vez más importancia —en especial Bogotá y las zonas agrícolas de los departamentos periféricos— mientras que las demás regiones y ciudades, incluidos tres de los “cuatro grandes” departamentos (Antioquia, Atlántico y Valle) parecen desempeñar ahora un papel incierto en el desarrollo económico del país.

4. Los determinantes del desarrollo espacial en Colombia

a) *Panorama histórico*²⁸

En Colombia, la urbanización y la polarización se han concentrado en cuatro ciudades. Para Bogotá, su función como sede del gobierno nacional, su

²⁸Para un examen histórico más detallado, véase G. Rocha y H. Arboleda, “Política industrial y distribución territorial de la población”, en *Estrategias de desarrollo y políticas de distribución espacial de la población en Colombia*, comp. por R. Cardona G., J. Vallejo M., E. Pradilla C., G. Rocha y H. Arboleda, Corporación Centro-regional de Población, Bogotá, 1978 y las fuentes allí mencionadas.

Cuadro 7

COLOMBIA: INVERSIÓN BRUTA POR DEPARTAMENTO

	Inversión per cápita por departamentos ^a		Rango		Distribución porcentual de la inversión			
	1960	1975	1960	1975	1960	1970	1975	
Antioquia	1 224	1 261	5	7	15.3	16.9	15.3	
Atlántico	1 150	796	7	18	4.0	3.2	3.1	
Bolívar	844	942	12	14	3.0	3.2	3.3	
Boyacá	754	1 072	13	9	4.3	2.6	4.8	
Caldas	859	978	11	13	3.2	2.5	2.8	
Cauca	568	853	21	17	1.9	1.5	2.1	
Córdoba	685	1 264	17	6	1.9	2.8	3.8	
Cundinamarca	1 863 {	1 131	1744	2	25.5 {	6.9	31.1 {	6.7
Bogotá, D.E.		2 454							1 963	18.6	24.4	22.8
Chocó	575	679	20	19	0.6	0.2	0.6	
Guajira	704	999	15	12	0.5	1.0	0.9	
Huila	679	1 039	18	10	1.5	1.8	2.0	
Magdalena	1 080	1 364	8	5	2.8	2.3	3.1	
Meta	2 569	2 368	1	1	1.9	1.8	2.5	
Nariño	334	572	23	20	1.3	1.5	1.9	
Norte de Santander	1 002	430	10	23	2.8	1.3	1.2	
Santander	1 028	857	9	16	5.4	4.2	3.8	
Tolima	1 173	1 038	6	11	5.4	3.7	4.0	
Valle	1 436	921	4	15	12.7	11.2	8.3	
César	1 658	1 403	3	4	1.9	1.9	2.6	
Quindío	560	474	22	21	0.9	1.0	0.7	
Risaralda	706	468	14	22	1.6	1.4	0.9	
Sucre	690	1 136	16	8	1.1	1.2	1.8	
Territorios Nacionales	676	1 549	19	3	0.8	1.8	2.3	
Total	1 126	1 148			100.0	100.0	100.0	

Fuente: República de Colombia, 1977.

^aEn pesos, a precios constantes de 1970.

clima templado y el hecho de que esté en una de las zonas agrícolas más fértiles de Colombia, fueron motivos importantes de su temprano desarrollo. Medellín se vio favorecida por ser el centro de la producción minera y de café, con la consiguiente disponibilidad de capital local, que se invirtió en los primeros pasos del desarrollo (iniciado en 1906) de la industria textil. Cali era el centro de la industria azucarera en la zona de gran riqueza agrícola del valle del Cauca y pronto se convirtió en un foco de crecimiento industrial. Barranquilla, el principal puerto colombiano sobre el océano Atlántico, también tuvo pronto buenas perspectivas para el crecimiento local y la industrialización. Las cuatro ciudades se desarrollaron como centros independientes en sus respectivas regiones a causa de las barreras naturales para el transporte interregional creadas por la cordillera de los Andes. Esta impidió una mayor concentración de los recursos en un solo polo de desarrollo y ha sido una causa importante de lo que, en comparación con

la mayoría de los demás países menos desarrollados, es una pauta de desarrollo espacial relativamente difusa. Una vez que quedó establecida esta modalidad temprana de desarrollo regional, se inició el proceso de causación acumulativa, en el cual los centros urbanos existentes ofrecen economías de aglomeración a las nuevas firmas y sirven de polos de atracción para quienes emigran de las zonas rurales a las urbanas, para los inversionistas extranjeros, para los trabajadores calificados y para el personal directivo. El desarrollo de esas cuatro ciudades recibió nuevo ímpetu del proceso de industrialización que se desencadenó realmente durante el decenio de 1930 y se aceleró después de la segunda guerra mundial. Las condiciones de guerra civil de "La violencia", a fines del decenio de 1940 y a comienzos del siguiente, impulsaron considerablemente la migración rural-urbana y, por lo tanto, la urbanización, dado que los brotes de violencia se produjeron sobre todo en las zonas rurales, sin afectar mayormente a las ciudades más grandes.

b) *Las repercusiones espaciales de la política económica en el pasado*

Hasta esta altura, esta breve reseña de los factores históricos que determinaron el desarrollo regional y urbano en Colombia coincide con la descripción del proceso típico de polarización en los países menos desarrollados y con la opinión habitual que tienen los especialistas en el caso de Colombia. Mayores son las controversias acerca del papel que han desempeñado la política económica y las instituciones públicas para reforzar, o quizás distorsionar, el desarrollo espacial en el país. En especial, durante los últimos años, ha sido habitual sostener que las políticas sistemáticas de sustitución de importaciones, que varios gobiernos colombianos aplicaron desde la época de la depresión, en el decenio de 1930, fueron una causa principal de la rápida urbanización del país, y del "desequilibrio" en su desarrollo industrial, donde la industrialización se concentró en "sólo" cuatro ciudades importantes.²⁹

i) *Sustitución de importaciones: las políticas comerciales.* No hay margen para las divergencias de opinión acerca de los principales aspectos del desarrollo industrial y la política de industrialización en Colombia. El desarrollo industrial se ha concentrado en grado sumo en los "cuatro grandes" departamentos y sus ciudades capitales. Además, esas cuatro ciudades son las únicas que cuentan con el grado de diversificación industrial que, es sabido, actúa como principal motivo de atracción para la localización de las nuevas industrias. Todas las demás ciudades de Colombia, en la medida en que tienen un grado importante de actividad industrial, se especializan en medida muy notable en determinadas ramas industriales.³⁰ Tampoco puede haber desacuerdo acerca de que, en el pasado, las políticas comerciales han tendido a apoyar un desarrollo industrial

²⁹En general, el significado del término "desequilibrio" no se define con precisión y, fácilmente, puede reflejar un razonamiento circular: el desequilibrio se define implícitamente como el proceso observado de concentración y la concentración se considera inconveniente porque es causa de desequilibrio. Pueden encontrarse ejemplos recientes de este tipo de argumentos en G. Rocha y H. Arboleda, *op. cit.*, y Tercer Mundo, *Financiamiento del desarrollo urbano*, Biblioteca ANIF de Economía, Bogotá, 1974.

³⁰C. A. González, y L. B. Florez E., "Industrias y desarrollo urbano en Colombia", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 8 (2), 151-190, 1976 y G. Rocha y H. Arboleda, *op. cit.*

basado en la sustitución de importaciones y no, por ejemplo, un programa de diversificación de las exportaciones agrícolas.³¹ Un estudio reciente de la estructura arancelaria colombiana ha demostrado que los alimentos son los productos finales menos protegidos de todos y que los productos primarios e intermedios siempre han tenido aranceles bajos. Por el contrario, los productos industriales son los más protegidos y los primeros lugares los ocupan los textiles y el calzado, que son las industrias predominantes en Colombia.³²

Sin embargo, la relación causal entre la polarización, por un lado, y las políticas comerciales y de industrialización, por el otro, es mucho menos clara. El principal resultado de las políticas comerciales que promueven la sustitución de importaciones es la modificación de las relaciones internas de intercambio del sector industrial en relación con los sectores no industriales a favor del primero. Su principal influencia directa se ejerce, por lo tanto, sobre la relación entre las actividades rurales y las urbanas y favorece a éstas últimas y, quizás, perjudica a las primeras. Sin embargo, antes de sacar conclusiones de peso, es necesario hacer dos advertencias. La primera es que el ejemplo de Corea ha demostrado que un proceso de industrialización orientado hacia la exportación y acompañado de políticas comerciales bastante liberales también va acompañado de una urbanización rápida.³³ Por consiguiente, las políticas comerciales proteccionistas de Colombia probablemente han determinado el tipo de industrialización y, de esta forma, la capacidad de absorción de las ciudades (por ejemplo, promoviendo altas relaciones capital-trabajo) pero no han constituido la causa primordial del ritmo rápido que ha tenido la urbanización. Es muy probable que la urbanización se hubiese producido de todos modos a la par de la industrialización.

La segunda advertencia se refiere a las repercusiones espaciales de las políticas comerciales. En primera instancia, en el sector urbano, las políticas comerciales son neutrales desde el punto de vista espacial, es decir que no favorecen necesariamente la localización de una nueva firma en una zona determinada. Por ejemplo, el hecho de que la industria textil haya estado y esté muy protegida en Colombia promueve por igual su expansión en Medellín (el centro principal de la producción textil en el país) y en las ciudades del "Viejo Caldas", donde, desde hace bastante tiempo, hay también industrias de ese ramo. Evidentemente es posible y, en realidad, probable que la expansión fundamental del sector textil, inducida por las políticas proteccionistas, se produzca sobre todo en Medellín, pero esto puede deberse a motivos que nada tengan que ver con los cambios de los precios relativos, como las mayores economías de aglomeración en esa ciudad o el hecho que esté cerca de importantes centros bancarios y administrativos, etc. En otras palabras, la industrialización parece estar asociada con un alto grado de urbanización y de concentración de recursos en unos pocos centros de importancia porque ello coincide con la asignación más eficiente de recursos en condiciones de rendimientos de escala y economías de aglomeración crecientes.

³¹ Véase C. A. González y L. B. Florez, *op. cit.*, pp. 148 y ss.

³² R. Armenta de la Peña, B. Márquez Bedoya y G. Arango Medina, "Análisis general de la estructura arancelaria colombiana vigente en febrero de 1975", *Revista de Planeación y Desarrollo*, p. 8 (1), 7-42, 1976.

³³ B. Renaud, *op. cit.*

ii) *Las corrientes y políticas crediticias.* Con igual prudencia se ha de actuar al analizar las corrientes crediticias. Rocha y Arboleda han sostenido que la alta concentración del crédito industrial en Colombia en los “cuatro grandes” departamentos es un indicio claro de desequilibrio en los mercados de capital del país. También en este sentido es difícil determinar las relaciones causales. Aunque es posible que, en cierta medida, la distribución del crédito, especialmente cuando quedó librada a la discreción del gobierno, haya tendido a reforzar o distorsionar las tendencias preexistentes hacia la polarización vinculadas con la industrialización, también es igualmente probable que las corrientes de créditos hayan buscado las oportunidades más eficientes de inversión.³⁴ Además, durante los últimos años parece haberse producido un cambio en la dirección de algunas de esas corrientes. Por ejemplo, el promedio (no ponderado) del porcentaje del total de recursos facilitados por el Fondo Financiero Industrial destinado a departamentos distintos de los “cuatro grandes” aumentó del 19.5% durante el período 1969-1971 al 23.8% en 1972-1974. Aún más pronunciado ha sido el cambio en el caso del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, donde el porcentaje de créditos asignados a las grandes ciudades (en comparación con el total de los recursos disminuyó de un promedio del 82.5% en el período 1969-1970 al 30.2% en 1971-1974.³⁵ Por lo menos en este último caso, es probable que el cambio haya sido resultado de una política gubernamental deliberada y no de las fuerzas del mercado. Es difícil saber en qué medida sucedió lo mismo en el primer caso.

iii) *La centralización administrativa y política.* Posiblemente más importante que las repercusiones directas de las políticas comerciales y las corrientes de crédito haya sido el aumento de la centralización administrativa y política que se ha producido en Colombia en los últimos años, en éstas y otras zonas. Las numerosas disposiciones vigentes sobre protección del comercio y el control público del crédito hacen que resulte muy útil mantenerse cerca de quienes toman las decisiones y, por lo tanto, de la capital nacional, Bogotá. La creciente importancia del gobierno nacional y sus organismos queda puesta de manifiesto por el creciente porcentaje de los ingresos públicos totales que ha correspondido al gobierno nacional en los últimos años.³⁶ Sin embargo, es probable que esos datos financieros subestimen el grado de la centralización política y administrativa que se ha registrado en Colombia desde la segunda guerra mundial.³⁷ Las dependencias del gobierno central desempeñan un papel cada vez más significativo en casi todos los sentidos. Una de ellas es el Departamento Nacional de Planeación. Aunque su función e importancia en el gobierno han fluctuado, se ha

³⁴ En realidad, G. Rocha y H. Arboleda (*op. cit.* p. 141) reconocen que la localización de las firmas industriales y las corrientes de crédito hacia ellas obedecen a las fuerzas del mercado y a las economías de escala, es decir, a la eficiencia económica.

³⁵ Tercer Mundo, *op. cit.*

³⁶ J. F. Linn, 1976, *The distributive effects of local government finances in Colombia: a review of the evidence*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 235, Banco Mundial, Washington, D.C., 1976.

³⁷ Para un examen y un análisis de las relaciones en materia fiscal entre las dependencias del gobierno en Colombia, véase Bird (1975).

expandido su tarea de control central, sobre todo con referencia al examen y la aprobación de los grandes créditos internos y externos concedidos a organismos regionales y locales y al examen y la aprobación de las modificaciones propuestas en las tarifas de los servicios públicos, para dar sólo dos ejemplos.³⁸ Otros ministerios importantes son, por ejemplo, el de Obras Públicas, que tiene a su cargo la red nacional de carreteras, que ha crecido rápidamente en los últimos años, y los Ministerios de Salud Pública y de Educación Nacional, que ejercen una influencia sustancial y creciente en el desarrollo y la financiación de los sistemas nacionales de salud y de educación, con lo que se ha debilitado la función desempeñada tradicionalmente por los gobiernos de los departamentos en esas dos esferas.

La influencia cada vez más notable del gobierno central se observa también en el sistema de distribución de los ingresos fiscales que ha sido objeto de cambios significativos en los últimos diez años. La discrepancia entre los gastos públicos y los ingresos propios de los departamentos y los gobiernos municipales se ha agudizado a causa de la creciente importancia que tienen las transferencias entre sectores del gobierno. Los dos instrumentos más importantes de distribución de los ingresos fiscales son la participación en el impuesto a las ventas, que se creó en 1965, y el situado fiscal, que data de 1971.³⁹ Ambos favorecen a las regiones menos pobladas del país⁴⁰ y, en realidad, parecen ser los responsables de la redistribución de los recursos del gobierno central de las regiones más ricas a las más pobres del país (Departamento Nacional de Planeación, 1977). Sin embargo, lo que posiblemente sea más importante es que la asignación de estos fondos se decide en Bogotá y que, sobre todo para el situado fiscal, se imponen considerables condiciones para el uso de los fondos.⁴¹

Por último, el crecimiento de los llamados “organismos descentralizados”, es decir, las dependencias del gobierno nacional que están encargados de determinadas esferas funcionales de actividad, pero que quedan al margen del proceso general de presupuestación nacional, ha promovido considerablemente la centralización en Colombia.⁴² Un ejemplo es el Instituto de Crédito Territorial (ICT),

³⁸El proceso de examen de los créditos solicitados tanto a entidades privadas como públicas es especialmente complicado y exige la participación de numerosas dependencias del gobierno central. Por ejemplo, las disposiciones legales vigentes hacen que sea necesario que la concesión de un crédito del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano sea examinada por lo menos por 103 funcionarios, lo que exige un mínimo de 270 días (Tercer Mundo, *op. cit.*, p. 30).

³⁹Véase R. M. Bird, *Intergovernmental fiscal relations in a developing country: the case of Cali, Colombia*, Banco Mundial, Washington D.C., 1975, pp. 39 y ss.

⁴⁰Esto es consecuencia de la fórmula de distribución, que asigna parte de los ingresos en partes iguales a todos los departamentos y distribuye el resto en forma proporcional a la población.

⁴¹Véase R. M. Bird *op. cit.*, p. 40. Los fondos se destinan para ser empleados exclusivamente en servicios de educación y salud, sectores sobre los cuales el gobierno nacional ejerce un control considerable y creciente.

⁴²Los ingresos y los gastos de los organismos descentralizados han aumentado mucho más rápidamente que los del gobierno central y en 1976 casi el 90% del total de las inversiones del gobierno nacional correspondió a los organismos descentralizados

que participa activamente en la construcción de viviendas públicas en todo el país. Habiendo asumido funciones importantes y cada vez mayores en la edificación de viviendas públicas, en especial en las zonas urbanas, donde los gobiernos locales podrían haber actuado como organismos de ejecución de una política nacional de vivienda, gran parte de la adopción de decisiones se ha concentrado en la oficina central del ICT en Bogotá, dejando escasas posibilidades a los organismos locales para realizar actividades en esta materia. De esta forma, la adopción de decisiones se ha trasladado gradualmente hacia el centro, es decir hacia Bogotá.

En síntesis, las políticas públicas pueden haber contribuido directamente a la centralización y la polarización del desarrollo espacial en Colombia, proporcionando incentivos relativos de precios a las corrientes interregionales de recursos (por ejemplo, afectando las relaciones de intercambio rural-urbanas, favoreciendo a las ciudades más grandes en la asignación de créditos, etc.). Sin embargo, quizás haya tenido más importancia el hecho de que el sector público, y sobre todo el gobierno central, ha adquirido una gran importancia en prácticamente todos los aspectos de la vida económica de Colombia. Esto ha incrementado notablemente el papel desempeñado por Bogotá, lugar donde se toman todas las decisiones políticas y administrativas importantes, y ha dado un valor particular a la proximidad al centro de decisión pública en el laberinto de ministerios del gobierno nacional y de "organismos descentralizados", donde los conductos de comunicación tienden a ser oficiosos y exigen, por lo tanto, el mantenimiento de contactos directos. Ya se trate de un crédito privado o público, de una licencia de importación o de exportación o de inversiones públicas o privadas, lo más probable es que quienes toman las decisiones en Bogotá desempeñen un papel de primer orden.

No es, por lo tanto, una sorpresa que Bogotá siga creciendo rápidamente en todos los sentidos mientras los demás centros importantes de la actividad económica en Colombia —Medellín, Cali y Barranquilla— han mostrado recientemente indicios de atenuación del ritmo de crecimiento demográfico y de la actividad y las inversiones industriales y comerciales. En particular, no puede sorprender que algunas firmas importantes hayan trasladado sus casas matrices a Bogotá, desde otras ciudades principales, con el propósito concreto de facilitar la realización de transacciones con el gobierno nacional.⁴³

Esta concentración de las actividades económicas en Bogotá a expensas de las otras tres ciudades importantes parece verse facilitada por las notables mejoras en el sistema de transportes y comunicaciones de Colombia de los últimos años. Mientras que los centros regionales como Medellín, Cali y Barranquilla se veían beneficiados antes por la existencia de barreras naturales a los transportes y las comunicaciones, en el sentido de que sus mercados estaban por lo menos parcialmente protegidos de la competencia de firmas situadas en Bogotá, esas barreras son ahora menos infranqueables y la protección que brindaban se ha reducido, al tiempo que la localización en Bogotá ha adquirido más importancia para las grandes empresas.

(J. Ospina Sardi, "Las finanzas del Gobierno Nacional: 1964-1976", *Coyuntura Económica*, 1978, p. 124).

⁴³G. Rocha y H. Arboleda, *op. cit.*, p. 140.

Por lo tanto, el diagnóstico actual del desarrollo espacial colombiano indica una disminución del ritmo general de urbanización, pero también muestra que aún hay fuertes tendencias hacia la polarización en la jerarquía urbana, sobre todo respecto de Bogotá, donde la persistente concentración de la población y de los recursos económicos se ve facilitada por economías de aglomeración para quienes toman las decisiones en el sector privado, por el mejoramiento del transporte y las comunicaciones que reduce las barreras naturales que separan entre sí a las grandes regiones del país y, fundamentalmente, por la creciente importancia del gobierno nacional, que toma decisiones que repercuten sobre todos los aspectos significativos de la vida económica pública y privada en Colombia. Esta expansión rápida y continua de Bogotá parece estar atrayendo población y recursos procedentes de las tres ciudades que le siguen en tamaño —Medellín, Cali y Barranquilla— y de las principales ciudades de la zona denominada “Viejo Caldas”. Al mismo tiempo, otras varias ciudades de tamaño intermedio y otras regiones han empezado a crecer más rápidamente que Bogotá, con lo que en cierta medida apoyan la idea de que, en Colombia, se puede estar produciendo un proceso selectivo de difusión. Sin embargo, dado que estos centros dinámicos de población son pequeños y que su crecimiento se basa fundamentalmente en actividades de apoyo a la agricultura, no hay todavía pruebas de que este proceso de difusión adquirirá un carácter autosostenido y entrañará también actividades industriales.

5. Opciones en materia de política espacial en Colombia

Una reseña y una crítica de las diferentes soluciones propuestas comúnmente para la política espacial en Colombia permitirá apreciar la variedad de medidas que se pueden considerar. Sin embargo, antes de tratar las estrategias espaciales, es necesario mencionar los diversos objetivos de la política regional que hay que considerar explícitamente al analizar las ventajas y los inconvenientes de distintas opciones. Como sucede en otras esferas de la política económica, las recomendaciones divergentes con respecto a la política espacial a menudo son resultado de la fijación de objetivos distintos o de la asignación de distinta importancia al mismo conjunto de objetivos, y no de opiniones diferentes acerca del impacto de los instrumentos sobre las metas.

a) *Objetivos de la política espacial*

Quienes adoptan políticas comúnmente basan sus juicios en cuatro objetivos generales explícitos o implícitos: la eficiencia, la equidad, la viabilidad administrativa y la aceptabilidad política.

En el presente contexto, el objetivo de la eficiencia puede definirse de la forma habitual: la asignación óptima de los recursos económicos, considerando todas las economías externas y teniendo en cuenta las preferencias privadas en el marco de la distribución del ingreso existente. Esto implica que las actividades económicas deben localizarse donde obtengan la máxima productividad y que los factores productivos deben orientarse hacia ese mismo lugar. Corresponde destacar en especial un aspecto particular del objetivo de la eficiencia: cualquiera que sea la estrategia espacial que se aplique y cualesquiera que sean los instrumentos de política espacial que se utilicen, los costos del conjunto de políticas deben

considerarse explícitamente en relación con los beneficios que se espera obtener de su uso. Aunque ese principio puede parecer trivial, a menudo parece dejarse de lado en la elaboración de políticas espaciales.

El objetivo de la equidad parece algo más difícil de definir, dado que en él se pueden distinguir tres dimensiones. La equidad general de la distribución del ingreso personal puede ser una cuestión de primordial interés para quien formula las políticas, pero también es habitual que se tengan en cuenta normas de equidad interregional, presumiblemente definidas por la dispersión de los niveles regionales medios de ingreso per cápita.⁴⁴ Por último, también se plantea la cuestión de la equidad intrarregional, sobre todo para quien adopta decisiones en el plano regional o local y para quien la región es su universo. Por supuesto, existe la posibilidad de que haya un conflicto entre estas metas de equidad. Un ejemplo de ello sería una política regional que redujera la dispersión del ingreso regional medio pero sólo a expensas de un aumento de la desigualdad intrarregional de los ingresos y, quizás, de una peor distribución general del ingreso.⁴⁵

La viabilidad administrativa constituye una limitación para el uso de los instrumentos de política. Por ejemplo, la descentralización administrativa, aunque quizás sea un instrumento admirable para la política regional, a menudo puede fracasar por los problemas prácticos que entraña su aplicación. Otro ejemplo es el uso de medidas físicas para limitar la migración rural-urbana; la mayoría de ellas han fracasado rotundamente a causa de las dificultades que plantea su administración eficaz.

En el caso de Colombia, la cuestión se ve complicada también por el considerable grado de autonomía de que gozan los "organismos descentralizados" nacionales, que concentran una parte abrumadora de la inversión del gobierno nacional, pero que no pueden integrarse fácilmente en una estrategia nacional de descentralización, puesto que, en parte, pueden perseguir objetivos no totalmente coincidentes con los del gobierno central.

En algunos casos, los problemas de viabilidad administrativa están vinculados con problemas de aceptabilidad política, como sucede con las medidas físicas para controlar las migraciones. Como ha quedado demostrado recientemente en Camboya, es posible limitar e incluso invertir el proceso de urbanización, pero sólo con medidas extremas de coerción física que, afortunadamente,

⁴⁴Pensando más detenidamente en la cuestión, sin embargo, es posible preguntarse si realmente tiene mucho sentido tal objetivo de equidad interregional. Este entrañaría, por ejemplo, que, si fuera posible trasladar sin costo alguno a los pobres, de las regiones relativamente pobres a las zonas relativamente ricas, esta política debería adoptarse, dado que da por resultado un aumento de la equidad regional, aunque no influya sobre la distribución general de los ingresos.

⁴⁵No se justifica el optimismo manifestado por Ternent cuando dice que "las políticas destinadas a promover la descentralización también favorecerían a los grupos de más bajos ingresos (al menos en término medio, porque los niveles de ingresos y la desigualdad de los ingresos en las ciudades pequeñas son más bajos que los observados en las zonas metropolitanas)". (J. A. Ternent, *op. cit.*, p. 180.) Es muy posible que una estrategia encaminada a desarrollar nuevas industrias en una región atrasada concediendo incentivos a las inversiones termine ayudando a los grandes dueños del capital y de la tierra mucho más que a los asalariados o a quienes trabajan en los sectores no estructurados, aunque al mismo tiempo reduzca las diferencias interregionales de ingresos, en término medio.

no son aceptables desde un punto de vista político para la mayoría de los encargados de adoptar políticas. Otros aspectos de la meta de la aceptabilidad política son la preservación del equilibrio político regional, la unidad nacional, etc., todos los cuales revisten considerable importancia en muchos países menos desarrollados.

b) Posibles estrategias espaciales

Ahora es posible evaluar distintas estrategias espaciales para Colombia sobre la base del diagnóstico del desarrollo espacial hecho previamente y teniendo en cuenta los objetivos de política examinados en los párrafos precedentes. Las normas y las metas que también determinan la capacidad de absorción de las ciudades se considerarán factores dados, aunque sin duda constituyen una dimensión importante del problema de la política espacial.

i) *No hacer nada*. Este enfoque promovería una política de no ingerencia en el crecimiento y la distribución de la población. Al mismo tiempo, este argumento se presenta con frecuencia junto con la idea de que las políticas deben concentrarse en los problemas intraurbanos; en otras palabras, que lo que se ha de hacer es tratar de aumentar la capacidad de absorción de las ciudades colombianas.⁴⁶

Los argumentos a favor de esta estrategia son: a) como la inversión de la polarización y la difusión ya se están produciendo, o están próximas a iniciarse, no es necesario adoptar ninguna clase de política activa de desconcentración; b) no está claro que las tendencias prevalecientes de la urbanización sean ineficientes; c) es muy difícil controlar el crecimiento de la población con medidas directas o indirectas; y d) la equidad puede promoverse más fácilmente con políticas intraurbanas, concentrándose en el problema de la absorción. Por el contrario, quienes son partidarios de una política activa de reencauzamiento regional del crecimiento demográfico en Colombia,⁴⁷ tienden a confiar menos en los indicios de inversión de la polarización y en la eficiencia de las tendencias prevalecientes de la polarización. Además, les preocupan la equidad interregional y el equilibrio político entre las "regiones centrales" y la "periferia" y confían más en la eficacia de los instrumentos de política encaminados a reencauzar el crecimiento demográfico.

Con base en el enfoque analítico desarrollado en este trabajo, se podría añadir que los proponentes de la estrategia de la pasividad también tienden a olvidar el posible impacto que, sobre el ritmo del crecimiento demográfico, pueden tener las políticas destinadas a aumentar la capacidad de absorción de las ciudades. Además, incluso aunque las tendencias del crecimiento demográfico se consideren un factor inalterable y aunque se haga hincapié en el mejoramiento de la capacidad de absorción de las ciudades, hay que determinar cuáles serán las ciudades que se verán favorecidas con la asignación de recursos públicos y en qué

⁴⁶ Esta es, en esencia, la propuesta de M. E. Conroy, *op. cit.*, para Colombia y parece ser el curso preferido de acción para Beier *et. al.*, *op. cit.*, cuando se trata de países que están en una etapa de desarrollo parecida a la de Colombia.

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, República de Colombia, *op. cit.* y Departamento Nacional de Planeación, "Bases preliminares para una política de descentralización industrial", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 6 (3), pp. 9-90, 1974.

medida. Por lo tanto, respecto de cada ciudad, hay que considerar su respectiva capacidad de absorción y la posibilidad de aumentarla, en relación con las presiones demográficas existentes.

ii) *Desalentar el crecimiento de las grandes ciudades.* Esta estrategia fue un componente importante de la política espacial del gobierno colombiano entre 1974 y 1978.⁴⁸ Se basó en la idea de que los “cuatro grandes” departamentos y regiones estaban creciendo con demasiada rapidez y atraían un exceso de recursos y funciones económicas, sin poseer la necesaria capacidad de absorción. No se hizo distinción alguna entre Bogotá y las otras tres ciudades grandes, ni en lo relativo al diagnóstico del problema ni con respecto a las políticas recomendadas.

En lo referente a los objetivos, se tuvo en cuenta la eficiencia puesto que se sostuvo —sin fundamento empírico— que había *deseconomías* netas de aglomeración en las ciudades grandes y que, por consiguiente, había que limitar su crecimiento. Al elaborar la estrategia y los instrumentos conexos de política, al parecer, se prestó escasa atención al costo económico de medidas como la prohibición de nuevas inversiones extranjeras en las regiones metropolitanas de los “cuatro grandes” departamentos y a la eficacia de políticas como la concesión de condiciones crediticias preferenciales a quienes hicieran inversiones fuera de los “cuatro grandes” departamentos. Por último, no se estudió a fondo la viabilidad de la descentralización administrativa propuesta.⁴⁹

iii) *Alentar el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio.* Un complemento de la limitación del crecimiento de las cuatro ciudades más grandes es una estrategia encaminada a alentar activamente el desarrollo de las ciudades de tamaño intermedio. Hay que saber entonces qué ciudades, o qué tipos de ciudades, han de recibir apoyo especial.

En el programa espacial de las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978, se reconoció la necesidad de concentrar la atención en aquellas ciudades intermedias que ya tenían un alto grado potencial de desarrollo dinámico;⁵⁰ sin embargo, en la aplicación inicial de esta estrategia y en el diseño de los instrumentos de política, no parece haberse hecho esfuerzo algunos por elegir un grupo de ciudades de tamaño intermedio que tuvieran las mejores posibilidades en materia de crecimiento y absorción. En cambio, la estrategia abarcaba prácticamente a todas las ciudades de tamaño intermedio.⁵¹

Este tipo de enfoque presenta dos clases de problemas.⁵² En primer lugar, en vista de lo limitado de los recursos públicos, no se pueden suministrar

⁴⁸ República de Colombia, *op. cit.*, y Departamento Nacional de Planeación, “Bases preliminares . . .” *op. cit.*

⁴⁹ Véase M. E. Conroy *op. cit.*, pp. 18 y ss., donde se examinan los instrumentos de política espacial aplicados en esos años. Obsérvese que la descripción hecha en el presente trabajo de las estrategias e instrumentos refleja las políticas aplicadas aproximadamente durante la primera mitad del mandato de esas autoridades.

⁵⁰ República de Colombia, *op. cit.*, p. 9.

⁵¹ Véase, por ejemplo, Departamento Nacional de Planeación, “Bases preliminares . . .” *op. cit.*, pp. 24 y ss.

⁵² Véase, por ejemplo, H. W. Richardson, *op. cit.*, p. 59.

incentivos suficientemente altos para la creación de empleos en todas las ciudades de tamaño intermedio para asegurar que en cada una de ellas se alcance el nivel que se requiere para que resulten atractivas en general para los inversionistas privados. Al no haber una efectiva creación de empleos, no es probable que esas ciudades atraigan a una cantidad significativa de emigrantes adicionales, los cuales, en cambio, se siguen dirigiendo a las cuatro ciudades más grandes.

En segundo lugar, es necesario distinguir entre distintas ciudades de tamaño intermedio de acuerdo con su crecimiento demográfico real y en función de su capacidad de absorción. Es probable que el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción estén vinculados con el tamaño, la localización y las funciones de las ciudades correspondientes.⁵³ Por lo tanto, es necesario considerar a las distintas ciudades por separado si se quiere saber qué tipo de estrategia espacial es la adecuada para un determinado tipo de ciudad de tamaño intermedio.

A base del diagnóstico del desarrollo espacial de Colombia hecho en la sección 3, es posible presentar una tipología de ciudades de tamaño intermedio y algunas opciones provisionales en materia de política espacial. En primer término, están los actuales centros de crecimiento en algunas ciudades de tamaño intermedio, como Bucaramanga, Cúcuta, Buenaventura, Valledupar, Tuluá y Villavicencio. El problema de política espacial en estas ciudades es que ya están atrayendo inmigrantes en gran cantidad y, por lo tanto, cabe esperar que contrarresten la atracción de las cuatro ciudades más grandes. Por otro lado, muchas de esas ciudades de tamaño intermedio ya se ven afectadas por graves problemas de reajuste, en el sentido de que su capacidad de absorción no se ha mantenido a la par de su crecimiento demográfico.⁵⁴ Por consiguiente, el principal objetivo de la política urbana en esas ciudades debe ser aumentar su capacidad de absorción mejorando la disponibilidad de servicios y de vivienda y fortaleciendo los mercados locales de trabajo,⁵⁵ pero sin crear al mismo tiempo incentivos considerables para la inmigración, dado que ésta podría superar los aumentos de la capacidad de absorción.

En segundo lugar, están las ciudades centrales rezagadas, es decir aquellas que están ubicadas relativamente cerca de las ciudades más grandes pero que no participan de la expansión económica del país en general y del sector urbano en particular. Los ejemplos más claros son las ciudades del "Viejo Caldas" (Armenia, Manizales y Pereira). Se caracterizan por estar centralmente localizadas entre los tres grandes centros metropolitanos de Bogotá, Cali y Medellín y por tener comunicaciones excelentes con cada uno de ellos y una base industrial relativamente diversificada, pero lo que no tienen es el tamaño

⁵³ *Ibid.*, p. 59.

⁵⁴ Un ejemplo notable es el de Buenaventura, el principal puerto colombiano en el Océano Pacífico, que ha crecido muy rápidamente en los últimos años pero que también hace frente a una escasez muy aguda de viviendas, servicios públicos y oportunidades de empleo.

⁵⁵ Esto podría implicar, en especial, la ampliación de la base funcional de esas ciudades, dado que la mayoría de ellas están orientadas hacia actividades de apoyo a la agricultura o se caracterizan por sus actividades especiales, como la ciudad portuaria de Buenaventura.

necesario para ofrecer economías de aglomeración a las actividades industriales.⁵⁶ Por ello, el desarrollo industrial de Colombia en general no ha beneficiado a esas ciudades y ha provocado su estancamiento. Al mismo tiempo, tienen una capacidad de absorción relativamente grande si se tienen en cuenta su infraestructura de vivienda y de servicios públicos⁵⁷ y la importancia administrativa de sus gobiernos locales. Para estas ciudades, por lo tanto, la estrategia apropiada⁵⁸ consistirá en aumentar sus posibilidades de crecimiento tratando de atraer nuevas firmas a la región. Así se incrementarían las oportunidades de empleo y se estimularía la inmigración. Relativamente menos atención habría que prestar al mejoramiento de la infraestructura urbana o al fortalecimiento de la administración local.

Por último, está el grupo de regiones y ciudades periféricas rezagadas, por ejemplo, Pasto, Popayán y Quibdó, donde las perspectivas de crecimiento demográfico acelerado y de mejoramiento de la capacidad de absorción son extremadamente reducidas. Si la eficiencia es el objetivo de la política espacial, probablemente no sea adecuado tratar de encauzar recursos hacia esas zonas. La posibilidad que ofrecen de aliviar la presión demográfica en las regiones en más rápido crecimiento es muy limitada dado que no parece ser posible convertir las en una localización atractiva para actividades industriales, comerciales o agrícolas con los instrumentos de política disponibles y a un costo razonable. En la medida en que el crecimiento demográfico actual y previsto de esas regiones y ciudades exceda su capacidad de absorción, quizás se desee aumentar esta última haciendo las inversiones necesarias en infraestructura y mejorando la estructura administrativa. Sin embargo, es probable que cualquier programa importante de esta naturaleza tenga que justificarse con consideraciones de equidad interregional o interpersonal o de equilibrio político y cohesión nacional.⁵⁹

En el cuadro 8 aparecen unos pocos indicadores del crecimiento demográfico y de la capacidad de absorción de algunas ciudades clasificadas según las tres categorías principales distinguidas en los párrafos precedentes. Esos indicadores se presentan exclusivamente con fines demostrativos y para suministrar cierto fundamento empírico al análisis que se acaba de hacer de las distintas estrategias para las ciudades de tamaño intermedio. Se basan en datos fácilmente accesibles y tendrían que ser actualizados, ampliados y perfeccionados, de acuerdo con el marco expuesto en la sección 2, para que sirvieran de base al diseño de un programa concreto de desarrollo espacial.

⁵⁶Departamento Nacional de Planeación, "Bases preliminares ...", *op. cit.*

⁵⁷Tercer Mundo, *op. cit.*, pp. 67 y ss.

⁵⁸Suponiendo que se quiera aplicar una estrategia general que favorezca el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio. Esto presupone que se ha llegado a la conclusión o que se ha partido del supuesto de que las ciudades más grandes, o por lo menos algunas de ellas, están creciendo con demasiada rapidez en relación con las de tamaño intermedio, que crecen lentamente.

⁵⁹Véase, Departamento Nacional de Planeación, "Plan Chocó: una estrategia para el desarrollo regional", *Revista de Planeación y Desarrollo*, 8(1), pp. 57-89, 1976, donde esos objetivos figuran explícitamente entre las metas principales de ese programa regional.

Cuadro 8

COLOMBIA: INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO Y DE LA CAPACIDAD DE
 ABSORCION PARA ALGUNAS CIUDADES DE TAMAÑO INTERMEDIO

Ciudad (departamento)	Población ^a en 1973 (miles)	Crecimiento de la población ^a (porcentaje)		Indice de migración ^b 1973	Porcentaje de unidades de viviendas con servicios públicos insuficientes (1972) ^c	Número de unidades de viviendas por hogar (1973) ^d	Capacidad de organiza- ción de las autoridades locales ^e
		1951-1964	1964-1971				
A. Capital en rápido crecimiento							
Bucaramanga (Santander)	341	5.6	4.5	14.2	14	0.74	...
Cúcuta (N. de Santander)	220	5.6	4.4	46.4	92	0.95	...
Valledupar (César)	87	12.0	7.4	39.5	12	...	...
Villavicencio (Meta)	83	7.4	6.6	11.3	51	...	...
Buenaventura (Valle)	116	5.3	5.5	...	62	0.95	-
B. Ciudades centrales estancadas							
Armenia (Quindío)	165	5.8	0.7	-8.7	59	0.77	...
Manizales (Caldas)	202	6.3	3.3	0.9	36	0.94	+
Pereira (Risaralda)	202	5.3	1.3	-2.4	60	0.78	...
C. Ciudades periféricas estancadas							
Pasto (Nariño)	119	4.0	3.9	22.6	69	0.78	...
Popayán (Cauca)	78	4.6	3.0	3.7	24	0.82	-
Quibdó (Chocó)	28	...	...	-10.5	...	...	-

^aCuadro 6.^bCuadro 7.^cTercer Mundo (1974).^dDepartamento Nacional de Planeación (1974).^eJuicio del autor basado en observaciones personales y en entrevistas con funcionarios públicos.

iv) *Alentar el desarrollo de ciudades grandes, excepto Bogotá.* En el diagnóstico hecho antes del problema del desarrollo espacial en Colombia, se llegó a la conclusión de que hay una posibilidad evidente de que Bogotá siga creciendo con rapidez, no sólo en comparación con las ciudades de tamaño intermedio, sino también en comparación con las tres ciudades que le siguen por su población: Medellín, Cali y Barranquilla. Es posible que estas tres ciudades tengan en el futuro un destino igual al de las ciudades del "Viejo Caldas". Es necesario investigar más detenidamente las proyecciones demográficas y la probable localización de empresas para poder predecir con certeza tal evolución. De todos modos, a menos que se considere que este proceso es conveniente por motivos de eficiencia, equidad y conveniencia política —lo que es bastante improbable, en vista de la posición adoptada en el pasado por el gobierno colombiano— este tipo de desarrollo no se debe fomentar mediante la política espacial. Sin embargo, quizás esto sea precisamente lo que se ha logrado con la estrategia espacial aplicada por las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978. El intento de reducir el ritmo de crecimiento de las cuatro ciudades más grandes, combinado con un programa general destinado a ayudar a las ciudades de tamaño intermedio, probablemente haya tenido por principal resultado disminuir la inversión pública y privada en Medellín, Cali y Barranquilla, sin limitar en la misma medida el desarrollo de Bogotá ni acelerar el desarrollo de ninguna ciudad de tamaño intermedio.

Esta interpretación se basa en las siguientes consideraciones. En general, el gobierno central ha seguido adquiriendo importancia, ya que su participación en los ingresos y los gastos públicos es cada vez mayor⁶⁰ y porque cada vez es más profunda la interrelación de las decisiones públicas y privadas. Es muy probable que esto haya realizado el valor que Bogotá representa para los inversionistas y que haya afectado sobre todo a las competidoras principales de Bogotá, es decir, a las tres ciudades que le siguen en tamaño, cuyo desarrollo quizás se haya visto impedido por las políticas restrictivas aplicadas en materia de localización industrial y crédito. Al mismo tiempo, pocas son las pruebas disponibles de que el programa generalizado de apoyo al desarrollo de las ciudades secundarias haya tenido algún efecto considerable en esas ciudades, como grupo o individualmente, aunque es posible que algunos de los programas de orientación más concreta que se iniciaron hacia la terminación del mandato de las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978, como la prevista zona de libre comercio de Cartagena y los programas que ahora se están preparando para la región del "Viejo Caldas", puedan todavía ejercer influencia sobre el desarrollo a más largo plazo de esas regiones y ciudades.⁶¹

⁶⁰ En parte, ello ha sido resultado de la reforma fiscal de 1974, del impacto que han seguido teniendo las reformas anteriores del régimen de participación en los ingresos fiscales y de las repercusiones para los ingresos fiscales del auge de la producción de café.

⁶¹ Puede considerarse que otros dos proyectos recientes de desarrollo urbano tienen principalmente por objeto resolver el problema de la mayor capacidad de absorción de una gran cantidad de ciudades de tamaño intermedio: el proyecto de desarrollo urbano del Banco Mundial, con el que se presta asistencia a 23 ciudades, y el proyecto del BID para Buenaventura.

Si se examina más de cerca el caso de las tres ciudades que siguen a Bogotá por su tamaño, se observa que difieren considerablemente entre sí en cuanto al crecimiento demográfico y la capacidad de absorción (cuadro 9). Cali es la ciudad cuyo crecimiento demográfico ha disminuido más entre los dos períodos intercensales (1951-1964 y 1964-1973). Por el contrario, Barranquilla parece estar creciendo más lentamente que las otras ciudades. Además, Barranquilla se caracteriza por tener problemas extremos en materia de capacidad de absorción. En este sentido, se la puede denominar "el hombre enfermo del Atlántico" si se la compara con las demás ciudades grandes de Colombia. Cali y Medellín, en cambio, disponen de una infraestructura urbana relativamente buena y de autoridades locales eficientes.

Por lo tanto, en lo relativo a la política espacial, las tres ciudades deben ser tratadas de forma diferente. En el caso de Medellín y Cali, desde una perspectiva nacional, es posible concentrarse en la cuestión del crecimiento demográfico y, por consiguiente, tratar de fomentar la localización de nuevas industrias allí, en lugar de en Bogotá, o por lo menos evitar la adopción de políticas que inclinen la balanza en favor de Bogotá. Probablemente, el problema de la capacidad de absorción pueda dejarse con cierta confianza en manos de las autoridades locales, las cuales, sin embargo, podrían ser fortalecidas mediante determinadas reformas administrativas, en particular la creación de jurisdicciones metropolitanas unificadas. Ello reduciría las dificultades de administración local con que se tropieza en la actualidad a causa de la fragmentación de las jurisdicciones.⁶²

Cuadro 9

**COLOMBIA: INDICADORES DEL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO
Y DE LA CAPACIDAD DE ABSORCIÓN PARA LAS
CUATRO CIUDADES MAS GRANDES**

<i>Ciudad</i>	<i>Pobla- ción (1973)</i>	<i>Crecimiento de la población (porcentaje)</i>		<i>Índice de migración (1973)</i>	<i>Porcentaje de unida- des de viviendas con servi- cios públi- cos insufi- cientes (1972)</i>	<i>Capacidad de organi- zación de las autori- dades locales</i>
		<i>1951- 1964</i>	<i>1964 1971</i>			
Bogotá, D.E.	2 719	7.0	5.3	64.8	13	+
Medellín	1 441	6.6	4.5	43.6	10	+
Cali	926	7.2	4.1	42.8	15	+
Barranquilla	725	4.4	3.4	42.4	70	-

⁶²En Bogotá, los problemas de este tipo se han evitado en el pasado anexando los municipios adyacentes, cuando la zona metropolitana creció excediendo significativamente los límites jurisdiccionales originales de la municipalidad de Bogotá. Sin duda, la condición especial de que goza Bogotá en su carácter de capital nacional ha sido un factor fundamental para facilitar tal solución.

En el caso de Barranquilla, debe considerarse seriamente el fortalecimiento de su capacidad de absorción, dado que no se puede tener la certeza de que, con sus propios medios, sea capaz de hacer frente a su actual tasa de crecimiento, para no hablar de su aumento, si lo que se desea es contrarrestar el crecimiento de Bogotá.

6. Opciones en materia de política espacial: evaluación sintética

¿Cuál sería entonces la combinación más adecuada de medidas de política espacial para Colombia? Para responder esta pregunta es necesario explicitar los supuestos de los cuales se parte con respecto a los objetivos y el impacto de los instrumentos de política sobre el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción de las ciudades en la jerarquía urbana en Colombia.

En el cuadro 10 aparece, en forma de matriz, una posible estrategia para la política espacial en Colombia basada en el supuesto de que una mayor concentración de la población y los recursos económicos en Bogotá daría por resultado una estructura urbana ineficiente, puesto que ya es una de las ciudades que más rápidamente crecen y quizás sea la más congestionada de Colombia.⁶³ Se supone asimismo que los instrumentos de política espacial son eficaces para encauzar las corrientes de inversiones públicas y privadas e, indirectamente, las corrientes migratorias hacia los lugares deseados. Por último, en el cuadro 10 se tienen explícitamente en cuenta los cuatro objetivos principales de política. El procedimiento seguido en este caso consiste en concentrarse, en primera instancia, en el objetivo de la eficiencia y luego en demostrar de qué manera puede ser necesario luego modificar o limitar la política espacial, cuando se consideran explícitamente los demás objetivos.⁶⁴

En la estrategia orientada hacia la eficiencia que aparece en el cuadro 10 se ponen de relieve la atenuación del ritmo de aumento de la población en Bogotá, la persistencia del crecimiento en Medellín y Cali y un mayor crecimiento en Barranquilla y en las ciudades centrales rezagadas, con un apoyo simultáneo al desarrollo rural, que reduciría la tasa global de crecimiento del sector urbano y aumentaría la capacidad de absorción del sector rural.⁶⁵ La capacidad de absorción de todo el sector urbano se podría aumentar ajustando las políticas no

⁶³ Sin embargo, hay que destacar que se trata simplemente de un supuesto. Si se tuviera el convencimiento de que las deseconomías de aglomeración superan a las economías de aglomeración, en la primera de las dos columnas que llevan el título "Eficiencia" presumiblemente sólo se prevería una estrategia consistente en "no hacer nada".

⁶⁴ En materia de equidad, en el cuadro 10 sólo se prevé la equidad interregional. El motivo para omitir las otras dos dimensiones de la equidad, a saber, la equidad en general y la intrarregional, es que, a un nivel tan general como el del cuadro 10, es poco lo que se puede decir acerca de esos objetivos, ya que el impacto de las estrategias propuestas no está claro. Esos objetivos desempeñarían un papel mucho más importante en el diseño más detallado de los programas de ejecución.

⁶⁵ Las autoridades que gobernaron entre 1974 y 1978 adoptaron explícitamente el desarrollo rural como componente de su programa de desarrollo espacial (República de Colombia, *op. cit.*).

Cuadro 10
COLOMBIA: POLITICA ESPACIAL URBANA Y ESTRATEGIA EN FORMA DE MATRIZ^a

Objetivo Ciudad	Eficiencia		Equidad interregional	Viabilidad administrativa	Equilibrio político
	Crecimiento demográfico	Capacidad de absorción			
Todas las ciudades	Apoyar el desarrollo rural	Ajustar las macropolíticas para aumentar la capacidad de absorción del sector urbano (políticas comerciales, crediticias, etc.)		Problemas administrativos de ejecución de programas de desarrollo rural	Resistencia de quienes se benefician con las actuales políticas comerciales y crediticias
Bogotá	Desalentar nuevas inversiones. Fomentar la descentralización administrativa de los organismos del gobierno nacional			Dificultades para reencauzar las nuevas inversiones y descentralizar el gobierno nacional	Resistencia de los grupos industriales interesados en las oportunidades de inversión en Bogotá
Cali, Medellín	No desalentar las nuevas inversiones. Alentar la localización de organismos administrativos nacionales	Establecer jurisdicciones metropolitanas para las autoridades locales			Resistencia de las municipalidades a la creación de jurisdicciones metropolitanas
Barranquilla	Alentar las nuevas inversiones. Alentar la localización de organismos administrativos nacionales	Mejorar la capacidad de absorción (empleo, servicios públicos, organización local)		Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional	
Ciudades de tamaño intermedio en rápido crecimiento	Alentar la diversificación industrial ^b	Fortalecer la capacidad de absorción cuando sea necesario (Buenaventura, Villavicencio)		Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional	
Ciudades centrales rezagadas (por ej., Viejo Caldas)	Fomentar nuevas inversiones industriales en los ramos ya existentes de producción ^b	Fortalecer la capacidad de absorción, pero sólo en la medida en que haya deficiencias especialmente notables en la infraestructura	Alentar el desarrollo industrial para aumentar la equidad interregional	Dificultad de reencauzar la inversión industrial y mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional	El equilibrio político interregional puede exigir un apoyo más activo del gobierno nacional para estas ciudades
Ciudades periféricas rezagadas		Fortalecer la capacidad de absorción, pero sólo en la medida en que haya deficiencias especialmente notables en la infraestructura	Fomentar la industria y la agricultura. Apoyar actividades para aumentar la equidad interregional	Dificultad de mejorar la capacidad de absorción excepto mediante transferencias financieras o medidas directas del gobierno nacional	El equilibrio político interregional puede exigir un apoyo más activo del gobierno nacional para estas ciudades

^aEn este cuadro se supone que una mayor polarización hacia Bogotá es ineficiente porque ya hay deseconomías netas de aglomeración.

^bEn esta recomendación se supone que la difusión industrial hacia estas ciudades es eficiente.

espaciales, como las políticas arancelaria y crediticia, que podrían fomentar un desarrollo con un uso más intenso de mano de obra en el sector urbano. Al margen de esto, puede esperarse que Bogotá ajuste su capacidad de absorción en forma espontánea sin ninguna medida nacional importante de orientación ni transferencias financieras nacionales, mientras que, para Medellín y Cali, quizás se necesiten medidas de aliento a nivel departamental y nacional para que las autoridades locales establezcan jurisdicciones metropolitanas en esas dos ciudades. Barranquilla y algunas de las ciudades de tamaño intermedio en rápido crecimiento necesitan urgente ayuda para desarrollar su capacidad de absorción. En cambio, las ciudades centrales y periféricas rezagadas deben recibir apoyo de otras zonas sólo en la medida en que tengan deficiencias particularmente agudas de infraestructura urbana.

Este programa orientado hacia la eficiencia tendría que ser modificado de acuerdo con la importancia que se asignara a otros objetivos y limitaciones. En lo que se refiere a los objetivos de equidad interregional, quizás se quiera brindar mayor apoyo al desarrollo de las ciudades rezagadas. La viabilidad administrativa puede limitar considerablemente la eficacia de los programas de desarrollo rural, de los controles de la inversión local y de todo programa encaminado a aumentar la capacidad de absorción de Barranquilla y las ciudades de tamaño intermedio, a menos que se recurra a transferencias financieras del gobierno nacional a las autoridades locales o a medidas directas del gobierno nacional. Estos dos cursos de acción, probablemente, tropezarán con dificultades presupuestarias a nivel del gobierno nacional y el segundo de ellos no es compatible con la descentralización administrativa.

Por último, en lo que se refiere a las limitaciones y los objetivos políticos, la estrategia orientada hacia la eficiencia probablemente provocará la resistencia de los grupos de intereses que se benefician con las actuales políticas comerciales y crediticias y con el crecimiento incontrolado de Bogotá. La creación de jurisdicciones metropolitanas en Medellín y Cali puede merecer la oposición de las municipalidades actuales, que pueden temer perder independencia. Además, el descuido bien intencionado de las regiones rezagadas que se sugiere acá como parte de una estrategia espacial eficiente es incompatible con los objetivos políticos del crecimiento interregional equilibrado y la cohesión nacional.

No puede haber duda alguna de que la estrategia en forma de matriz que figura en el cuadro 10 es sólo el marco más sencillo posible para una política espacial en Colombia. Es mucho el trabajo que queda por hacer para convertirlo en una herramienta eficaz de planificación espacial para el país. A continuación se indican los principales aspectos que deben ser perfeccionados.

a) En el modelo habría que incorporar a toda la jerarquía urbana de Colombia. Por ahora, sólo comprende determinadas ciudades y determinados tipos de ciudades.

b) Habría que considerar más explícitamente el elemento rural de la política regional. El cuadro 10 y en realidad casi todo el examen hecho en este trabajo, se refieren esencialmente al sector urbano.

c) Es necesario investigar más detenidamente la relación entre el crecimiento de la población y la capacidad de absorción, por un lado, y los diversos instrumentos de política, por el otro, a fin de determinar el sentido, la magnitud y el momento en que se dejará sentir la influencia de un determinado instru-

mento, así como el costo de los recursos económicos sacrificados como resultado de su empleo. En este trabajo no se ha prestado mucha atención a esta cuestión por falta de tiempo y de datos seguros. Sin embargo, no hay duda de que ésta es una de las esferas del análisis espacial que exige detenida atención en las investigaciones primarias.

d) Lo más difícil es saber si el supuesto básico adoptado en el cuadro 10 es en realidad correcto; ese supuesto es que las actuales tendencias del desarrollo espacial en Colombia y, en particular, la continua polarización de los recursos hacia Bogotá, son ineficientes. Sin embargo, no hay muchos motivos para confiar en que alguna vez se pueda responder satisfactoriamente esta pregunta.

En última instancia, sólo un modelo cuantitativo completo del desarrollo espacial de Colombia permitirá responder la pregunta "¿Cuál es la estrategia espacial óptima?". Sin embargo, para construir un modelo de ese tipo se necesitarán mucho tiempo y muchos trabajos, como lo demuestra la experiencia adquirida en otros casos. Mientras tanto, hay que adoptar decisiones de política espacial. El presente trabajo ofrece un marco conceptual para combinar los conocimientos fragmentarios ahora disponibles sobre las pautas de desarrollo espacial, los instrumentos de política y los objetivos, y puede ayudar a elaborar un criterio estructurado para enfocar el problema del desarrollo espacial.

BASES, CARACTERÍSTICAS Y CONTRADICCIONES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL-URBANO EN MEXICO

por Allan Lavell y Luis Unikel

1. Introducción

El presente trabajo propone analizar el sistema de planificación y la estrategia de desarrollo urbano-regional vigentes en México.¹ La importancia que para el desarrollo urbano-regional tiene en el período 1977-1979, correspondiente a los primeros años de la administración gubernamental del Presidente José López Portillo, reside fundamentalmente en dos puntos que confieren al período la categoría de "punto de inflexión". En primer lugar, se formaliza, por primera vez en el país un sistema nacional de planificación urbana que, por una parte, comprende aspectos de naturaleza interurbana e intraurbana y que, por la otra, abarca diversos niveles territoriales de desarrollo (nacional, regional, estatal, metropolitano, etc.). En segundo lugar, durante este período el sector público ha dado cuerpo formal a una visión normativa del "México urbano" hasta el año 2000, así como de las estrategias de desarrollo urbano a seguir.

Buscaremos dilucidar, en particular, la relación que guarda la política urbano-regional con el modelo de desarrollo nacional; las bases teóricas que sostienen la estrategia adoptada; los problemas de administración e instrumentación de la estrategia; y los resultados probables de los esfuerzos emprendidos. Ahora bien, aunque nuestro interés principal se centra en el período más reciente de la historia de México, un entendimiento cabal del mismo requiere ubicar la experiencia reciente como parte de un proceso evolutivo cuyos antecedentes más inmediatos se encuentran en el período 1970-1976, pero cuyas raíces explicativas fundamentales se remontan al largo período que va desde 1940 hasta 1970. El análisis del período 1940-1976 comprende un resumen de lo escrito por los autores de este trabajo, con Pedro Pérez, en una serie de estudios previos sobre el tema.²

2. Antecedentes históricos 1940-1976

Con el fin de facilitar el análisis dividimos este largo período en dos partes: 1940-1970 y 1970-1976. Ambos períodos con presentar notables diferencias en la orientación del modelo de desarrollo nacional y en la importancia que se concede a la política de desarrollo regional, forman una continuidad histórica en que los cambios sufridos después de 1970 se explican predominantemente en términos de los resultados negativos de la experiencia de desarrollo sufrida durante el período anterior.

¹ Correspondiente al presente sexenio gubernamental 1976-1982.

² A. Lavell, P. Pérez y L. Unikel, *El Estado y la cuestión regional en México*, ponencia presentada en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24-29 de abril, 1978.

a) *El período 1940-1970: sustitución de importaciones y "desarrollo estabilizador"*

Los rasgos sectoriales más característicos del modelo de desarrollo seguido en el país durante los años 1940-1970, fueron los siguientes: a) el énfasis concedido al proceso de industrialización sustitutivo de importaciones y el desarrollo de un sector agrícola subordinado a los intereses de aquél; tanto en la industria como en la agricultura el proceso de desarrollo se caracterizó por la concentración del capital, que determinó la formación de una facción monopólica (nacional y transnacional), progresivamente dominante en el plano económico.³ El modelo buscaba mantener una alta tasa de crecimiento de la economía en su conjunto frente a una desigualdad creciente en la distribución de los beneficios entre las distintas clases sociales;⁴ b) la importancia de la acción estatal que favoreció los intereses del capital a través de la política de inversiones en infraestructura básica y política fiscal y de subsidios, la ausencia de una política social (empleo, ingresos, etc.), que fuera más allá de las necesidades de la acumulación capitalista, y de su capacidad de mantener un "equilibrio" entre las fuerzas sociales que garantizaba una tranquilidad social y política durante gran parte del período.

Con relación a la "política regional" del Estado no aparece, en la política pública, una formulación coherente de las desigualdades regionales del desarrollo, pese a la continua concentración territorial de la economía. De hecho, la estrategia regional de desarrollo es, en gran parte, de naturaleza implícita, llevada a cabo a través de acciones orientadas a garantizar la eficiencia sectorial del desarrollo, para cuyos fines la concentración espacial pareciera ser la solución más eficaz. Así, la inversión pública federal se concentraba en las tres metrópolis existentes (predominantemente la zona metropolitana de la ciudad de México), garantizando así, las condiciones generales de la producción para la industria y favoreciendo la facción monopólica de la misma, así como en unas pocas zonas de agricultura comercial en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas y Guanajuato, donde se garantizaban los más altos rendimientos, condición necesaria para facilitar el proceso de industrialización en el orden nacional. Esta política de concentración de la inversión para favorecer a las metrópolis se vio complementada por la política de subsidio a los precios de los productos de consumo básico, energéticos y transporte en esos centros.

Pese a la falta de una política y estrategia explícitas, se dieron una serie de acciones estatales consideradas de "desarrollo regional" por haber sido orientadas hacia zonas del país que se encontraban fuera de las de alta concentración económica y demográfica. En nuestra opinión, estas acciones no tuvieron en cuenta los verdaderos intereses regionales (desarrollo autónomo y sostenido, bienestar social de las poblaciones locales), ya que no se trató de sustituir el

³R. Cinta, "La burguesía nacional y el desarrollo", en *El perfil de México en 1980*, Tomo III, Siglo XXI, México, 1974, y R.E. Montes de Oca, "La cuestión agraria y el movimiento campesino: 1970-1976" en *Cuadernos Políticos*, N° 14, México, octubre-diciembre, 1977.

⁴R. Cordera, "Estados y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado", *Investigación económica*, vol. 13, N° 123, UNAM, 1971; y G.M. Bueno, *Opciones de política económica en México después de la devaluación*, Ed. Tecnos, México, 1977.

patrón de evolución regional imperante sino de volverlo más funcional, integrándolo menos contradictoriamente a las necesidades de la acumulación a escala nacional.

En los programas de cuencas hidrológicas, que fueron los únicos intentos sistemáticos de desarrollar regiones alejadas de la mesa central, su impacto se orientó en lo fundamental fuera del área de las cuencas, ya que "buena parte del beneficio de la producción agrícola se dirigió, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país";⁵ y la energía eléctrica allí producida se destinó básicamente al consumo en las zonas urbano-industriales.⁶ Por otra parte, la creación de ciudades y parques industriales y los sistemas de incentivos fiscales que se ofrecían a la industria que se estableciera en provincia fracasaron rotundamente o, peor todavía, fomentaron mayores niveles de concentración. Finalmente, el Programa Nacional Fronterizo, establecido en 1961 para ayudar al mejoramiento urbano de las ciudades de la frontera norte, y más tarde ampliado para atraer la industria maquiladora norteamericana, habría tenido una racionalidad geopolítica más que de desarrollo regional.⁷

En general, se concluye que la "estrategia" de desarrollo regional se orientaba hacia "la planificación de regiones específicas o, como se llama corrientemente, la planificación intrarregional",⁸ y guardaba, por otro lado, una relación estricta y no contradictoria con el logro de los objetivos de la acumulación capitalista que dominaban el modelo de desarrollo nacional durante el período. Por otra parte, la "teoría" que sustentaba las acciones concretas, era importada de los países centrales sin modificarla a la luz de la realidad social del país en el que se pretendía aplicar (cuencas hidrológicas modeladas sobre la base de la experiencia de la TVA en los Estados Unidos; y ciudades nuevas, parques industriales e incentivos fiscales que seguían el modelo empleado en el Reino Unido). En lo que se refiere a la ejecución, no había necesidad de un sistema de planificación regional dado que su instrumentación correspondía a organismos sectoriales existentes (Recursos Hidráulicos, Hacienda y Patrimonio Nacional).

b) *El período 1970-1976: el desarrollo compartido*

Las características del modelo de desarrollo seguido desde el decenio de 1940 generaron una serie de contradicciones económicas y sociales que tuvieron como resultado el desequilibrio del sistema económico y un deterioro en el sistema de dominación política. El desequilibrio económico se caracterizó en

⁵ D. Barkin, *Los beneficiarios del desarrollo regional*, SEP/SETENTAS, N° 52, México, 1972, p. 162.

⁶ D. Barkin y T. King, *Desarrollo económico regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México)*, Siglo XXI, México, 1970, p. 104.

⁷ L. Unikel y R. De la Peña, "Consideraciones sobre la concentración económica en México", *Asentamientos Humanos*, N° 1, México, noviembre de 1976 y A. Lavell, "Industrialización regional en México: algunas consideraciones políticas" en L. Unikel y A. Necochea, *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Lecturas, N° 15, 1975.

⁸ Véase en esta misma publicación el artículo de S. Boisier, "La planificación del desarrollo regional en América Latina".

general por un desequilibrio creciente de la balanza comercial y de pagos; el deterioro financiero del Estado; un estrechamiento del mercado interno —a consecuencia de una distribución cada vez más desigual del ingreso y la imposibilidad de crear nuevos empleos para la creciente masa de desocupados; una estructura industrial ineficiente y una producción agrícola que sufrió una importante reducción en sus tasas de crecimiento, sobre todo de alimentos, creando así la necesidad de importar mayores volúmenes de productos y agudizando, de esta manera, el problema de la balanza de pagos. El conjunto de estos factores puso en peligro la continuidad del proceso sustitutivo de importaciones, base de la estrategia de desarrollo seguida y, por sus efectos negativos sobre un amplio conjunto de sectores sociales, contribuyó a mermar la legitimidad del sistema político durante los últimos años del decenio de 1960.

Para enfrentar los problemas que presentaba la sociedad mexicana, se propuso oficialmente la llamada “estrategia de desarrollo compartido”. En la formulación de la nueva estrategia nacional llegan a dominar objetivos tan diversos como crecimiento económico con redistribución del ingreso, aumento del empleo, elevación del nivel de vida de la población, reducción de la dependencia externa, mayor aprovechamiento de los recursos naturales y aumento en el comercio exterior del país.⁹ Dado que buena parte de los problemas que, según se decía se trataba de resolver, se manifestaban de manera destacada tanto a nivel urbano como regional, se dio gran importancia a la necesidad de fomentar un desarrollo territorialmente más equilibrado.

Desde este punto de vista, un análisis de las afirmaciones de Luis Echeverría Álvarez realizadas antes de asumir la presidencia para el período 1970-1976 basta para observar la “emergencia” de lo regional como uno de los problemas fundamentales que debía atender el gobierno. Su discurso político sobre el desarrollo regional contenía tres elementos importantes: primero redistribución del ingreso en favor de la población localizada en las regiones más pobres, fundamentalmente el sector campesino, por medio de la modernización del campo y la creación de nuevos empleos a través de la industrialización *in situ* de productos agrícolas. Así, se ampliaría el mercado interno logrando a la vez una mayor “justicia social”; segundo, apertura a la producción de nuevas tierras agrícolas a través de la colonización de zonas con baja densidad de población, particularmente en el sur del país, tratando de aprovechar mejor los recursos naturales y de responder a las necesidades de la creciente población campesina sin tierra; tercero, descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades por medio de la creación de “polos de desarrollo” en provincia, con el fin de aliviar los problemas crecientes de las metrópolis existentes (subempleo, contaminación, altos costos de la infraestructura, etc.) y de ofrecer nuevas oportunidades de trabajo para mejorar el nivel de vida en las zonas pobres y desviar la población rural migrante hacia otros centros que no fueran las grandes aglomeraciones urbanas.

En suma, se llegó a proponer una estrategia regional que atacara tanto los problemas rurales como urbanos y que incluyera, a nivel del discurso político, una racionalidad “eficientista” y de “equidad social”. Para instrumentar la

⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, y G.M. Bueno, *op. cit.*

estrategia se llegó durante los primeros tres años del sexenio a poner en funcionamiento un número importante de programas de acción directa a nivel nacional-territorial y regional. Entre éstos destacaron:

A nivel rural: El Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, coordinado por la Secretaría de la Presidencia y fundamentado sobre la delimitación de más de 100 microrregiones homogéneas en todo el país. El programa es de desarrollo rural integral y busca aumentar la producción agropecuaria, diversificar las fuentes de empleo, reorganizar y dinamizar el desarrollo de centros de población e infraestructura social y arraigar la población en sus lugares de origen. El Plan Nacional de nuevos Centros de Población Ejidal, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, pretendía abrir al cultivo nuevas tierras agrícolas en el sureste del país.

A nivel urbano-industrial: El Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales, responsabilidad mancomunada de la Secretaría de Obras Públicas y Nacional Financiera. Hasta 1976 se habían construido 20 ciudades industriales con el objetivo de disminuir las disparidades regionales; fortalecer nuevos "polos de desarrollo" para atraer población y contribuir a la creación de empleo y al mejor ordenamiento del territorio. El Complejo Siderúrgico Lázaro Cárdenas Las Truchas, pretendía construir una ciudad nueva a base de una gran siderurgia con el objeto de lograr una descentralización económica y demográfica y fomentar la integración y desarrollo de su región circundante. Los decretos de descentralización industrial del 23 de noviembre de 1971 y el 20 de julio de 1972 establecieron zonas preferenciales de desarrollo industrial en las cuales se ofrecieron estímulos, ayudas y medios para la localización industrial.

Los instrumentos mencionados se caracterizaron por ser administrados por organismos sectoriales del gobierno federal y por la ausencia de un sistema de planificación regional que ayudara en su coordinación. Durante los últimos tres años del sexenio los esfuerzos del gobierno se dedicaron a establecer las bases de un sistema de esta naturaleza cuyos componentes principales eran: a) los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) que se crearon en todos los estados de la República integrados por representantes de los intereses estatales y de los organismos sectoriales del gobierno federal, con el objetivo de preparar planes de desarrollo estatal; b) la Dirección General de Desarrollo Regional (1974), de la Secretaría de la Presidencia que se creó para apoyar técnicamente a los COPRODES; c) la Comisión Nacional de Desarrollo Regional (1975), integrada por los subsecretarios de todos los ministerios del gobierno y los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, presidida por el Secretario de la Presidencia. Tenía como función básica elaborar planes de desarrollo para regiones que comprendieran dos o más entidades federativas. Para ello elaboró y publicó una regionalización del país, la primera con carácter oficial en que se identificaban nueve regiones, cada una formada de dos o más entidades federativas. Una de ellas, la del Centro, está subdividida en dos, la del área metropolitana de la ciudad de México y la parte restante. De esta forma se pretendió darle dimensión espacial a los lineamientos sectoriales de programación del gobierno federal, y coordinar las inversiones públicas federales entre sí y con las estatales, de tal modo que la acción de los COPRODES fuera congruente con la política general de desarrollo regional y nacional.

Entre las medidas legislativas que en materia urbano-regional se tomaron durante el sexenio, destaca la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (mayo de 1976) para lo cual hubo necesidad de modificar tres importantes artículos de la Constitución de la República. La ley tiene por objeto establecer la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio y establecer las bases para la planeación del desarrollo de los centros de población, estableciendo la necesidad de preparar planes de desarrollo urbano en el orden nacional, estatal y municipal y para las llamadas zonas "conurbadas".

La evaluación de los resultados de la política regional durante el período no es tarea fácil. Lo reciente del período y la falta de investigación empírica sobre el tema impiden formular conclusiones definitivas en cuanto al impacto de las medidas. Sin embargo, los escasos datos disponibles indican que los procesos de concentración espacial de la industria y de la población siguieron ininterrumpidos durante el período y, hasta es posible que se hayan acentuado los problemas del desempleo y de la distribución del ingreso en las zonas urbanas y rurales, así como su impacto negativo sobre la población marginada. Como ilustración, se observa que entre 1970 y 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aumentaron su participación en el número de establecimientos industriales, del 32.2% al 34.9%; en la población económicamente activa industrial del 45.6% al 46.7% y en la producción manufacturera del 50.6% al 52.1%.¹⁰ La población de la zona metropolitana de ciudad de México, por su lado, probablemente aumentó a tasas de 5.5% al año durante el lustro lo cual significaría que, de una población de 8.8 millones de habitantes haya aumentado, a 11.5% millones en 1975.¹¹

A pesar de no haber análisis pormenorizados de los instrumentos particulares, es posible señalar algunos de los problemas más destacados que impidieron su eficacia. Muchos de ellos derivan directamente de la función que se le asignó a la política regional y de las contradicciones sociales que implicaba. Así, según nuestra interpretación, la importancia que se le concedió a la política urbano-regional en 1970, como parte de la política global del Estado mexicano, surge como una respuesta a la coyuntura crítica que el país sufre en los últimos años del decenio de 1960. En particular, y a diferencia de las políticas sectoriales que sigue el gobierno, la política urbano-regional parece haber ofrecido un marco de referencia integrador, a través del cual se podría abarcar, en un solo lema, un número elevado de las contradicciones emanadas del modelo de desarrollo anterior. Se buscaba beneficiar así, a una gran variedad de agentes sociales que habían sufrido los efectos del deterioro acelerado del modelo de desarrollo y que tendrían que encontrar una respuesta satisfactoria en uno nuevo, de tal manera que se recuperara el nivel de legitimidad política, y también las relaciones sociales que habían facilitado el "modelo de desarrollo estabilizador" (campesinado de subsistencia, 'marginados' urbanos, los empresarios de la pequeña y mediana industria nacional, las burguesías estatales, etc.).

¹⁰ L. Unikel y H. de la Peña, *op. cit.*

¹¹ Secretaría de Obras Públicas, *Ciudades industriales: experiencia, evaluación y perspectivas*, México, 1974.

Además de los factores mencionados, la necesidad de la descentralización espacial del desarrollo económico residiría en otros dos aspectos: a) la creciente "marginalidad social", sobre todo en las grandes metrópolis —producto de la incapacidad del sistema productivo de generar empleo suficiente— representaría un creciente potencial de conflicto social y de pérdida de legitimidad política; b) el continuo crecimiento de las grandes ciudades provocaría un aumento notable en los costos de infraestructura y ello tendría como consecuencia el que se acentuara el déficit financiero del Estado ya crítico en 1970. El resultado negativo sería doble; por un lado, el Estado reduciría aún más su autonomía relativa frente a los intereses de los grupos económicos nacionales e internacionales dominantes y, por otro lado, se vería incapacitado de proveer a los sectores mayoritarios de condiciones mínimas de subsistencia, situación que serviría para agudizar todavía más los conflictos sociales urbanos.

Ahora bien, una caracterización de la política urbano-regional no puede respaldarse solamente en el contenido explícito y la acción directa del gobierno, sino que debería incluir una consideración de lo no dicho y de lo no hecho, para poder entender cabalmente su contenido real y sus limitaciones objetivas y estructurales. En este sentido, es claro que aun cuando a nivel político era importante que se lograra una descentralización espacial de la economía, a nivel de los grupos económicos dominantes este objetivo no encontró la aprobación necesaria. En lo que se refiere a la descentralización industrial, esta situación se reflejó en la continua falta de controles sobre la localización industrial en las zonas metropolitanas, el continuo subsidio a las industrias allí ubicadas (al no tener que pagar los costos sociales que generan) y en la centralización del gasto público, manteniendo así el rápido crecimiento de las zonas industriales tradicionales en beneficio de la acumulación del capital en el sector industrial. En estas circunstancias, eran escasas las esperanzas de que los programas de ciudades industriales y de incentivos fiscales tuvieran impacto real en la localización industrial. Por el lado de los instrumentos de desarrollo rural el objetivo de arraigar a la población en el campo fracasó frente a los intereses de la penetración capitalista en el agro mexicano, en busca de los mayores niveles de productividad.

Finalmente, en este análisis breve del período, es importante destacar que, mientras durante los tres primeros años del sexenio las medidas regionales e intraurbanas tuvieron igual peso, entre 1973 y 1976 el desarrollo regional pierde importancia relativa y se acrecienta la del desarrollo urbano. Este hecho se manifiesta más claramente en la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y en el cambio que sufre la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, al convertirse en Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional. Esta Ley, aun cuando introduce el concepto del desarrollo regional, hace escasa y débil referencia a los problemas de la población rural. Asimismo, son mucho más tenues los planteamientos hechos sobre el desarrollo territorial del sistema de ciudades que los relativos al desarrollo y planeación intraurbanos, destacándose los conceptos relativos a usos, destinos, reservas y provisiones del suelo urbano.¹²

¹² A. Reborá, *et. al.*, *El ordenamiento territorial y urbano en México: problemas y perspectivas*, ponencia presentada en el Seminario sobre La Cuestión Regional en América Latina, El Colegio de México, 24-29 de abril de 1978.

Este cambio de énfasis de lo regional a lo urbano, lo explican algunos observadores por la importancia que el gobierno le concedió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), como "plataforma" para realizar las aspiraciones "tercer mundistas" y la búsqueda de la Secretaría General de las Naciones Unidas por el Lic. Echeverría. Sin embargo, aun cuando no se puede negar que este razonamiento pudiera tener alguna validez, no se cree que fuera la motivación más significativa, sino más bien, que el cambio de énfasis hacia lo urbano después de 1973 es un reflejo de la creciente aceptación por parte del gobierno de que el desarrollo futuro del país, tanto en lo relativo a la producción como a la población en general, tendría a las ciudades como marco espacial principal. El desarrollo regional integral (urbano-rural) pierde vigencia en la medida en que no hay "problema" en el campo más allá de la manera en que se fomentaría la agricultura capitalista en detrimento de los pobladores rurales. El problema para el futuro sería, básicamente: cómo organizar las ciudades regional e internamente para garantizar su mayor eficiencia para los distintos sectores económicos (principalmente la industria) y para poder reducir las inevitables tensiones sociales que aparecerán en las ciudades ante la multiplicación de pobladores "marginales" (resultado de la creciente migración rural-urbana), fomentadas por quienes poseen y especulan con el espacio urbano. Es pues, a escala intraurbana en la que se pensó que se presentarían los problemas más graves, frente a la imposibilidad de lograr una descentralización real del crecimiento urbano.

3. El período 1977-1979 y perspectivas futuras¹³

a) *El sistema de planificación urbana, el contenido de los planes y los instrumentos de acción directa*

i) *Organización de la planificación.* La Ley General de Población (1973) y, de manera más explícita, la Ley General de Asentamientos Humanos, prevén el establecimiento de un sistema de planificación urbana que intenta compatibilizar el desarrollo de las ciudades con el modelo de desarrollo nacional vigente. Más específicamente, en la Ley General de Asentamientos Humanos, se estipuló la necesidad de guiar el desarrollo urbano a través de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Planes para Zonas "conurbadas" y Planes Municipales de Desarrollo Urbano. Durante los primeros dos años y medio del presente sexenio se ha avanzado notablemente en la concreción de lo previsto en la legislación urbana, destacando los eventos que se comentan en seguida.

A finales de 1976 y de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se efectuó una reforma administrativa basada en la reagrupación de las funciones del sector público federal en las Secretarías y

¹³El análisis que aquí se presenta corresponde a la última parte de una ponencia de los autores titulada *El problema urbano en México*, presentada el día 23 de abril de 1979 en las mesas redondas sobre La Universidad Nacional y los problemas nacionales, UNAM, México. La ponencia se publicó en la *Gaceta UNAM*, el día 16 de agosto de 1979 y aparecerá en fecha próxima en volumen colectivo editado por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Departamentos de Estado existentes, y en la creación de algunas nuevas secretarías, bajo la categoría de "cabezas de sector". De esta manera se creó una nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que constituye el eje central del sistema de planificación urbana nacional y cuyas funciones incluyen las de formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo. En otros términos, las funciones de SAHOP comprenden tanto el nivel interurbano (ordenamiento del territorio) como el intraurbano (el ordenamiento del crecimiento físico de los centros de población).

De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos, la SAHOP presentó en mayo de 1978 un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Este fue aprobado por decreto presidencial ese mes, constituyéndose así en el marco legal que norma las acciones del sector público sobre los asentamientos humanos del país. Para ejecutar el Plan, a la SAHOP le corresponde coordinar la ejecución y cumplimiento de éste, y a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), llevar a cabo la promoción del Plan. El papel asignado a la SPP resulta lógico, dadas sus funciones legales de la coordinación, compatibilización y control del gasto público, así como de la formulación de los planes de desarrollo nacional, regional y estatal.

A nivel federal se creó una Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, la cual reemplazó a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y Regional creada a fines del sexenio pasado. Está integrada por representantes de un número considerable de las Secretarías y Departamentos de Estado y coordinada por el Director del Ordenamiento Territorial, de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos. La Comisión debe garantizar la coherencia intersectorial de las acciones propuestas a nivel urbano y proponer los lineamientos de política, prioridades y restricciones que, en materia de asentamientos humanos sea conveniente incorporar en la formulación (o revisión) del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

A nivel subnacional existen cuatro niveles de planificación urbana debidamente jerarquizados, que deben funcionar de manera coordinada e integrada con el nivel federal. Cada uno de los estados del país tiene la responsabilidad de elaborar y legislar un Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que tome en cuenta las directrices del PNDU recibiendo para ello, la asesoría de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos y de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES). A nivel municipal se prevé la preparación de Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los cuales de hecho son, en algunos casos, planes de centros de población. En el caso del Distrito Federal la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente (1976) requiere de la preparación de un Plan Director de Desarrollo Urbano y de planes parciales que normen las acciones que se proponen a este nivel.

Por último, se han creado seis Comisiones de Conurbación (Zona Centro, la Desembocadura del Río Pánuco y la Huasterrero, del Río Ameca, de Manzanillo y de La Laguna), para poner líneas de acción e integrar planes de desarrollo para aquellas zonas del país en que existe una clara tendencia hacia la unión física de dos o más centros de población ubicados en dos o más estados vecinos y que requieren de una acción coordinada de los gobiernos de dichos estados, los municipios y el gobierno federal.

De acuerdo con la Ley General de Población (1973) se concede al Consejo Nacional de Población (CONAPO) funciones relacionadas con la política de crecimiento y distribución de la población en el territorio. Hasta el momento CONAPO ha preparado un plan demográfico nacional que fue presentado y aprobado por el Presidente de la República en 1977. También le presentó al Presidente una política demográfica regional en 1979. Ambos documentos tienen importancia directa para el desarrollo urbano del país. En este último, establecen metas de distribución de la población para los estados y para las tres zonas metropolitanas del país (ciudad de México, Monterrey y Guadalajara) al año 2000, y se refieren a los cambios que se juzgan necesarios ejercer en el patrón de migración rural-urbana e interestatal durante los años venideros.¹⁴

ii) *Los planes y la visión del México urbano al año 2000.* A nivel territorial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) representa la máxima expresión de la visión gubernamental en materia de distribución de la población. El diagnóstico que presenta el Plan permite reconstruir las características del problema. Mientras que el país, según estimaciones, tenía en 1978 una población total de 65.8 millones de habitantes, la ciudad de México concentraba 12.7 millones (19%) y otros 22.7 millones (37.7%) se localizaban en 95 000 localidades menores de 2 500 habitantes. Esta situación "refleja los dos extremos que caracterizan el problema de los asentamientos humanos: la concentración urbana y la dispersión de la población rural" (Plan Nacional de Desarrollo Urbano). La otra faceta del problema es que las actividades económicas y la población se concentran en un área limitada del territorio, siendo esta distribución disfuncional a la de los recursos naturales del país.

Al proyectar la situación actual al año 2000 en el supuesto de que la tasa de crecimiento de la población total se mantuviera igual a la de 1976 (3.2%), el Plan prevé que el país tendría una población total de 130 millones. De éstos, 35 millones se concentrarían en la ciudad de México, 6.7 millones en Monterrey (1.6 millones en 1978) y 7.2 millones en Guadalajara (1.9 millones en 1978), absorbiendo las tres metrópolis el 37% de la población total del país. Se pronostica también que otras 10 ciudades superarán el millón de habitantes (12% de la población nacional), que un pequeño número de ciudades medianas contendrán alrededor del 22% de la población del país, y que las comunidades rurales (menos de 2 500 habitantes) absorberán otro 22% de esa población.

Según el PNDU, la distribución geográfica de la población en el año 2000 será tal que el 62% de los habitantes estarán concentrados en ciudades mayores de 15 000 habitantes, localizadas a más de mil metros sobre el nivel del mar, y el 38% restante en localidades ubicadas por debajo de esa altura, en la cual se encuentra la mayoría de los recursos naturales del país. En suma, "ésta sería la imagen de un México con 130 millones de habitantes, sin planeación familiar y sin uso racional de su territorio, en el que se agravarían los actuales desequilibrios del sistema urbano".

Para evitarlo, el PNDU propone una serie de políticas, estrategias e instrumentos de acción directa dirigidos a reestructurar el sistema urbano del país, que se encuadra en las metas del Plan Nacional de Planificación Familiar (1977). En lo relativo al crecimiento de la población nacional, éste propone reducir la tasa

¹⁴ Consejo Nacional de Población, *Política demográfica regional*, México, 1979.

de crecimiento natural del 3.2% anual en 1976, al 2.5% en 1982 y alrededor del 1% en el año 2000. El país tendría en este último año 104 millones de habitantes distribuidos de la siguiente manera: la ciudad de México no debería exceder de los 20 millones de habitantes, Monterrey y Guadalajara deberían oscilar entre 3 y 5 millones de personas; y deberían existir otras 11 ciudades de más de 1 millón de habitantes, cuya localización apoyaría un desarrollo regional más equilibrado. Asimismo se establece como meta la existencia de otras 17 ciudades de 500 000 a un millón de habitantes y 74 más de 100 000 a 500 000. Se postula así la necesidad de frenar de manera decisiva el crecimiento de las tres metrópolis existentes, fortaleciendo el crecimiento de las llamadas ciudades intermedias y así fomentar el desarrollo de un sistema urbano que tienda a una distribución rango-tamaño o log-normal.¹⁵

Para lograr esta estructura urbana el Plan propone (vol. I, pp. 42 y 44): a) “desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México”; b) “promover la desconcentración de la industria y de los servicios públicos y privados”; c) “inducir el desarrollo de las ciudades regionales y de aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo”; d) “promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbanos”; e) “estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa”; f) “fomentar la especialización funcional de las ciudades procurando complementariedad entre los sistemas urbanos que integran”; y g) “disminuir las disparidades regionales”.

Además de las políticas de alcance a mediano y largo plazo, mencionadas arriba, el Plan (vol. I, 1978, p. 53), señala un conjunto de 11 zonas y centros de población prioritarios que es conveniente apoyar a corto plazo. Estos han sido seleccionados por su capacidad de absorción de población, ubicación adecuada respecto a los recursos naturales y pronóstico favorable para la generación de empleos, en función del desarrollo acelerado de los diversos sectores económicos en tales zonas.

De los programas de acción directa congruente con el logro de los objetivos del PNDU, destacan dos: el de la “Desconcentración de la Administración Pública Federal” y el de “Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales”, ambos vigentes en este momento.

El programa de desconcentración industrial, sobre el cual descansa la posibilidad real de lograr una descentralización del desarrollo urbano en el país, está contenido en tres decretos presidenciales publicados entre diciembre de 1978 y marzo de 1979, e íntimamente relacionados con el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El primero de estos decretos, del 29 de diciembre de 1978, fue formulado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y se fundamenta en la posibilidad de aprovechar la distribución descentralizada de la producción del petróleo y sus derivados para fomentar la descentralización de la planta industrial. Establece una serie de “zonas preferentes de desarrollo indus-

¹⁵ Esta distribución corresponde a una distribución de Pareto en que el exponente es -1, o sea que ésta se reduce a una expresión matemática según la cual, la población de la ciudad de mayor tamaño es el doble de la segunda ciudad; el triple de la tercera; y así sucesivamente.

trial” —que comprenden los “puertos industriales” de Tampico, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas, con sus municipios circundantes— con objeto de otorgar subsidios a nuevas industrias (o las que sean ampliadas un 40% como mínimo de su capacidad instalada) equivalente a un descuento del 30% en el precio oficial de los energéticos y de los productos petroquímicos básicos producidos por el sector público. En el caso de la petroquímica, las industrias beneficiarias se comprometerían a exportar como mínimo el 25% de su producción durante 3 años, sin afectar negativamente el abastecimiento nacional de sus productos.

En el segundo decreto del SEPAFIN, del 2 de febrero de 1979, se establecen tres zonas geográficas en las que se aplicará el Programa de Descentralización Industrial. La zona I, de “estímulos preferenciales” la constituyen una serie de municipios que son vistos como “puntos alternativos de localización industrial, cuyas ventajas comparativas... faciliten la desconcentración y la atenuación de los desequilibrios regionales en el crecimiento del país, y en la cual se atenderán prioritariamente las necesidades de ampliación y complementación de infraestructura y equipamientos urbanos que exija el desarrollo industrial”.

La zona II, de “prioridades estatales”, todavía no se define, pero quedará integrada por “aquellos municipios que los Ejecutivos Estatales... señalen como prioritarios para la ubicación de las actividades industriales, dentro de sus respectivos Planes Estatales de Desarrollo Urbano y coordinados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano”. Estas zonas recibirán estímulos de menor monto que en el caso anterior.

Finalmente, la zona III, de “ordenamiento y regulación”, constituye una zona en la cual el gobierno propone frenar el crecimiento industrial. Esta zona se divide en dos; una denominada III-A de “crecimiento controlado”, integrada por el Distrito Federal y municipios colindantes; y la segunda, de “consolidación”, integrada por un anillo de municipios exteriores a los de control y que incluyen a las ciudades de Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla, Tlaxcala, Pachuca y Cuautitlán-Izcalli. En esta zona III no se otorgará ningún estímulo a nuevas industrias; además se decretó que el Departamento del D.F. expedirá regulaciones orientadas a desalentar el establecimiento de nuevas industrias.

Por último, el 6 de marzo de 1979, se publicó el “Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales”. Para conceder los incentivos, el decreto se apoya en una división de la industria nacional en dos categorías de acuerdo con un planteamiento hecho en el Plan Industrial. La categoría I incluye la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y la pequeña industria; y la categoría II, las actividades decisivas para satisfacer los consumos básicos de las clases mayoritarias e impulsar las exportaciones. Contiene sectores diversos como el químico y el petroquímico, el farmacéutico, el textil, del calzado y el automotriz, que dan cuenta de más de 50% de la producción industrial nacional.

Para el estímulo de nuevas inversiones, el decreto (artículos 6 y 7) concede créditos a cuenta de impuestos federales cuyo importe se determinará aplicando al monto de las inversiones beneficiadas, un porcentaje de acuerdo con lo siguiente:

<i>Actividad</i>	<i>Ubicación de la inversión</i>	<i>Porcentaje del estímulo</i>
I Categoría 1	A. Cualquier lugar del territorio nacional excepto zona III	20
	B. En la zona III-B sólo ampliaciones	20
II Categoría 2	A. En la zona I	15
	B. En la zona II	10
	C. En el resto del país, excepto en la zona III-A, sólo ampliaciones	10

La pequeña industria recibirá un crédito equivalente al 25% para nuevos establecimientos en las zonas I y II y para ampliaciones en cualquier lugar del territorio nacional, con excepción de la zona III-A.

También se otorgarán estímulos fiscales para la creación de nuevos empleos industriales generados en cualquier lugar del territorio nacional, excepto en la zona III-A, mediante las inversiones señaladas y el establecimiento de turnos adicionales de trabajo. El monto del crédito a cuenta de impuestos federales será equivalente al 20% del salario mínimo general anual de la zona económica correspondiente, multiplicado por el número de empleos generados directamente por la inversión. El estímulo se otorgará durante dos años. Finalmente, se prevé que las nuevas industrias que se establezcan en las Ciudades Industriales de la zona III-B, recibirán estímulos 40% menores que los correspondientes a la zona II.

El otro documento oficial que contiene elementos importantes sobre la distribución de la población en el territorio al año 2000, es el de la "Política Demográfica Regional", elaborada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Este documento pretende concretar "los elementos de la política demográfica a nivel nacional". En lo que se refiere al desarrollo urbano, propone modificar las bases de crecimiento natural y social de las ciudades con mayor presión demográfica (las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara y las ciudades fronterizas de Baja California). Esto es congruente con el logro de las metas de crecimiento de la población nacional; 73.7 millones y 100.2 millones en 1982 y en el año 2000, respectivamente. La Política Demográfica Regional servirá como un marco de referencia territorial y demográfica para orientar las acciones futuras de los sectores económico y social del país. Reconoce que una reducción de las tasas de crecimiento natural por medio de los programas de planificación familiar y de desarrollo social tendría un impacto destacado en el crecimiento futuro de las ciudades (véase el cuadro 1); mientras que los cambios propuestos en el patrón de migración representarían un papel secundario, aunque significativo.

Las fuertes corrientes de migración hacia las tres zonas metropolitanas del país (se calcula que la zona metropolitana de ciudad de México absorbe más del 60% de la migración total del país) se originan fundamentalmente en 11 estados de la República. Para reducir el crecimiento demográfico de las grandes zonas metropolitanas modificando el patrón de las migraciones, CONAPO propone establecer programas integrados de distribución de la población para las metrópolis existentes y sus áreas de influencia (constituidas por los 11 estados que mayor incidencia tienen en el crecimiento social de las metrópolis). Así, la

Cuadro 1

MEXICO: POSIBLES EFECTOS DE LA POLITICA DE CONTROL DE LAS CIUDADES PRINCIPALES AL AÑO 2000

Entidad	Población total (millones de habitantes)		Tasa de crecimiento anual (porcentajes)						Disminución del crecimiento por efecto de la política de crecimiento total (millones de habitantes)		Disminución por efecto de la política de crecimiento social (millones de habitantes)	
			Total		Natural		Social		1982	2000	1982	2000
	1982	2000	1982	2000	1982	2000	1982	2000	1982	2000	1982	2000
País	73.75	100.24	2.50	1.00	2.50	1.00	—	—	-1.48	-31.46	—	—
Zona metropolitana de la ciudad de México	15.77	23.40	3.50	1.64	1.80	0.50	1.70	1.50	-0.31	-8.44	-0.23	-3.50
Distrito Federal	10.50	13.80	2.33	0.93	2.00	0.60	0.33	0.33	-0.18	-3.80	-0.06	-0.96
Zona metropolitana de la ciudad de Monterrey	2.34	3.65	3.64	1.70	2.10	0.60	1.54	1.10	-0.42	-1.29	-0.05	-0.76
Zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara	2.83	5.21	4.42	2.64	2.30	0.70	2.12	1.94	-0.59	-1.72	-0.02	-0.41
Baja California Norte	1.70	3.00	4.26	2.70	2.40	0.90	1.86	1.80	-0.33	-0.98	-0.012	-0.17

Fuente: CONAPO, *op. cit.* cuadros A.1, A.4, A.5 y A.6.

política demográfica regional establece, en relación con las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara y las fronteras de Baja California Norte, tres políticas migratorias: de "retención", "reubicación" y "reorientación".¹⁶ El período para la aplicación de los programas llega hasta 1988, y consta de una primera etapa 1978-1982 y una segunda, de 1982-1988. Cuatro criterios generales se aplican a la política de redistribución. Primero, que debería de evitarse que cualquier estado crezca demográficamente más del 4.5% por año, para que no "se repitan los problemas sociales y económicos nacionales de un alto crecimiento demográfico" (CONAPO, *op. cit.*, p. 77). Segundo, que las metas tomen en cuenta "la existencia previa de vinculación de corrientes migratorias, ya sean de orden secundario, o aún incipientes" (*Ibid.*, p. 76), forzándose así a tomar en cuenta la importancia de la "fricción de la distancia geográfica" entre el lugar de origen y destino, en la determinación de cambios en los procesos migratorios. Tercero, se establecen como metas de retención de población, tasas anuales de reducción en la emigración del 1% al 0.5%. La tasa más alta se aplica a aquellos estados que tradicionalmente rechazan población a las zonas metropolitanas y para los cuales se percibe que no existen posibilidades de desviar los flujos a otras entidades a través de la política de reorientación. En el caso de la tasa más baja, sí se percibe que existe tal posibilidad. Por último, la política se basa en el concepto de cambios incrementales en la ubicación espacial del aparato productivo para así, "no incurrir en casos no deseables en términos de bienestar, empleo y crecimiento" (*Ibid.*, p. 76).

El posible efecto de la aplicación de la política propuesta sería el siguiente (*Ibid.*, pp. 105-119). Para la zona metropolitana de la ciudad de México, entre 1978 y 1982, el crecimiento potencial se reduciría en 564 000 personas; la política de retención implicaría la no llegada de 143 000 personas; la de reorientación (hacia el Golfo de México, principalmente) en la no llegada de 91 000 y el Programa Nacional de Desconcentración territorial de la Administración Pública Federal implicaría el traslado fuera de la ciudad de 330 000 personas.¹⁷ Entre 1982 y 1988 se reduciría la migración en 747 000 personas, 458 000 a raíz de la política de retención y 279 000 por la de reorientación, las cuales, sumadas a las del período anterior, alcanzarían a impedir un incremento de la población de 1.3 millones de habitantes en el transcurso de 10 años.

En el caso de Monterrey, entre 1978 y 1982, el volumen de migrantes se reduciría en 39 000 (53% por reorientación y los demás por retención), y entre 1982 y 1988, en 120 000 (52% por reorientación), sumando un total de 159 000 personas en los 10 años.

¹⁶ "Retención" significa mantener la población en las entidades de rechazo poblacional a través de medidas que estimulen la creación de nuevas oportunidades económicas y sociales; "reubicación" se aplica a la zona metropolitana de ciudad de México y es el traslado de población fuera de la zona a través de la descentralización de la administración pública federal; y "reorientación" es la desviación hacia otros estados de alta potencialidad económica de una parte de la población migrante que tradicionalmente se ha movido hacia las zonas metropolitanas o hacia las ciudades de Baja California Norte.

¹⁷ Los datos extraídos del texto del documento de CONAPO, no coinciden con los incluidos en el cuadro 1 que vienen de los cuadros estadísticos proporcionados en el mismo documento. En el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, los datos del cuadro 1 no incluyen el impacto del programa de desconcentración administrativa.

Para Guadalajara y las ciudades de Baja California Norte, el crecimiento social se reduciría en 20 000 y 12 000 habitantes, entre 1978 y 1982, respectivamente, contribuyendo la política de retención con el 54% y el 71%. En la segunda etapa, las cifras correspondientes serían de 61 000 y 38 000 personas, con el 62.3% y 55.1%, respectivamente. En suma, 131 000 personas no llegarían a estas zonas metropolitanas durante el mencionado decenio.

Los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y de la Política Demográfica Regional (PDR), muestran una clara coincidencia en los objetivos relativos a reducir el crecimiento de las zonas metropolitanas y las ciudades de la frontera norte de Baja California, reorientando la población hacia zonas urbanas y estados de incipiente potencial económico, principalmente del Golfo de México, Sinaloa y Sonora. Sin embargo, existen varias diferencias entre ambos documentos en lo que se refiere a metas demográficas, entre las cuales destacan las referentes a las tres zonas metropolitanas principales del país y, en particular la zona metropolitana de ciudad de México (20 millones en el PNDU contra 24.5 millones en el PDR).

Los dos documentos insisten en la necesidad de superar la “irracional” o “inadecuada” distribución de la población en el territorio para lograr una “mejor”, facilitando así el logro de los grandes objetivos nacionales (eficiencia económica y justicia o bienestar social). Sin embargo, ninguno de los dos explica lo que ello significa y dejan implícito y oscuro uno de los aspectos fundamentales que dan base, en gran parte, a ambos documentos. Mientras no se explique con detalle el significado de los conceptos antes entrecuillados, difícilmente se sabrá si las políticas y los instrumentos propuestos en ambos documentos podrán conducir, debida o indebidamente, a las metas trazadas.

b) *Evaluación de la planificación urbana, su relación con otros niveles de la planificación, y la evolución futura del desarrollo urbano en México*

i) *Algunas reflexiones teóricas.* Desde la perspectiva de la economía neoclásica espacial y la concepción pluralista de la sociedad y del Estado, ha sido común plantear la idea de que a través de los cambios en el patrón de ocupación del territorio y por medio del impulso al desarrollo urbano-regional se podría lograr un desarrollo socioeconómico más eficiente y justo. Esto ha servido para justificar la acción del Estado en ejecutar diversas estrategias urbanas. Entre las más conocidas se encuentran las de los “polos de desarrollo” y el fomento de las ciudades intermedias, cuyo propósito es el de crear centros urbanos de suficiente tamaño y dinamismo que permitan generar las economías de escala necesarias para fomentar una descentralización espacial de la economía y operar como puntos de articulación y dinamismo para las economías regionales, a través del llamado efecto de “difusión espacial del desarrollo”. Los supuestos beneficios sociales que se lograrán, redundan, por una parte, en el aumento de los ingresos regionales y, en consecuencia, en los de las poblaciones regionales, a través de la creación de mayores oportunidades económicas y de empleo y, por otra parte, reducen las necesidades de migración interregional y, en consecuencia, el aumento de la presión demográfica sobre las zonas de concentración económica.

Este planteamiento queda plasmado en el concepto de la planificación urbana “activa” o “desarrollista”, en contraposición a la planificación “pasiva” o

“adaptativa” que ha dominado la acción gubernamental en el campo hasta el presente.

En el caso de la planificación “pasiva” se trata de un modelo en que lo regional y lo urbano se supeditan a las exigencias del modelo de desarrollo nacional vigente (manifestado por las preferencias sectoriales económicas), sin que exista un sistema de retroalimentación entre las metas del desarrollo nacional y las del desarrollo regional, cuando estas últimas podrían aplicarse para modificar el contenido de las primeras.

En la planificación activa, precisamente, se reconocen las relaciones recíprocas entre el desarrollo económico y la evolución espacial.

En sí, este tipo de planificación supone la existencia de una preocupación más allá de la eficiencia del crecimiento económico sectorial, que incluye también las metas de un desarrollo urbano y regional más justo (bienestar social, empleo, aumento en niveles de vida de la población, etc.).

Sin embargo, la teoría y la realidad parecen divergir al evaluar los resultados de las diversas estrategias del desarrollo urbano-regional aplicadas en distintas economías capitalistas (Francia, Italia, Reino Unido, Irán y Chile) y que se formularon con una visión de planificación activa. Cuando no se logra descentralizar espacialmente la economía, se atribuye comúnmente a un desarrollo teórico insuficiente que fundamente la estrategia, o a instrumentos inadecuados. En aquellos casos donde se logra fomentar el “crecimiento regional”, no beneficia suficientemente a la población mayoritaria por supuestas fallas en el mecanismo de difusión de los beneficios del desarrollo. Rara vez se cuestionan la validez de las bases teóricas y, en este sentido, el concepto de la planificación urbana “activa”, aun cuando atractiva por su lógica, no se ha podido aplicar efectivamente en estos países.

Desde una perspectiva teórica más crítica, la explicación, tanto del proceso de desarrollo espacial como de los “éxitos” o “fracasos” de las estrategias de desarrollo urbano-regional, tendría que encontrarse más bien en una especificación estructural de la relación que guardan estos procesos con el desarrollo de la sociedad capitalista. En este sentido, el proceso de desarrollo espacial refleja las formas de apropiación social del espacio, en que la concentración o desconcentración del desarrollo reflejan principalmente las necesidades históricas y coyunturales de los grupos económicos dominantes respaldadas por la acción (o inacción) del Estado.

Desde esta perspectiva, las posibilidades de lograr cambios en el patrón de desarrollo urbano-regional mediante la planificación dependen de los cambios generados por los sectores económicos y no por las necesidades de la población urbana o regional. La conclusión de este tipo de análisis es que la planificación urbano-regional en las economías como las de América Latina son de carácter “pasivo”.

La posibilidad de que la planificación urbana contribuya al logro de un aumento sistemático de la justicia social y garantice simultáneamente la eficiencia económica, se basa en la necesidad de un cambio estructural profundo en la economía, que tuviera como sustento una participación real de las grandes mayorías. De otra manera, las ventajas que éstas podrían derivar de la descentralización y reorganización urbana serían relativas, determinadas en gran parte por el nivel de desarrollo de las fuerzas sociales representativas de dichas mayorías.

Por otro lado, el Estado podría, teóricamente, aprovechar la desconcentración económica proporcionando más y mejor infraestructura en ciudades menos congestionadas, utilizando recursos "ahorrados", al no gastarse en las grandes metrópolis, donde los costos per cápita de infraestructura son mayores que los observados en ciudades menos congestionadas. Sin embargo, aun cuando esto podría significar un aumento absoluto en el estándar de vida, no significaría necesariamente un cambio positivo en los niveles relativos de la desigualdad social.

ii) *La planificación "pasiva" en el caso de México.* Desde que se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976 se ha concedido gran importancia a la planificación urbana como una acción del Estado que va encaminada al logro de un modelo de desarrollo más eficiente y socialmente más justo. De una u otra manera se da a entender que el cambiar el patrón de la distribución de la población en el territorio y en el ordenamiento interno de las ciudades puede, por sí solo, representar un papel "activo" en modificar las bases que sustentan hoy la ineficiencia económica y la injusticia social. Se supone también que la estrategia y el modelo normativo de desarrollo que se establecen guiarán las acciones futuras de los sectores económicos, sugiriéndose que existe un patrón óptimo de distribución de la población urbana en el territorio que garantice una "transición entre modelos de desarrollo nacional". Este tipo de argumento se expresa tanto en el contenido y el orden en que han aparecido los documentos del gobierno, como en las declaraciones de funcionarios del sector público.

El concepto de planificación "activa" se expresa en el PNDU mediante una estrategia urbana fundamentada en elementos de las "teorías" urbanas neoclásicas. Implícita o explícitamente se encuentran en el Plan referencias sobre la distribución rango-tamaño de la población, la log-normalidad y tamaño óptimo de ciudades y los polos de desarrollo. La imagen 'científica' o 'técnica' del Plan se consolida con el nivel de precisión con que se establecen las metas de población para las ciudades al año 2000. En principio, el PNDU ha determinado una imagen objetivo de la distribución de la población urbana que servirá como base para planear el ejercicio espacial de las acciones sectoriales-económicas y lograr una mayor justicia social. De esta manera, el PNDU estipula que los sectores económicos y sociales debieran ajustar la localización de sus inversiones futuras a las normas en él establecidas.

Sin embargo, en el caso de México existe suficiente evidencia para mostrar que se perfila de hecho una planificación urbana "pasiva", en la que la acción del Estado se dirige a satisfacer las necesidades de un desarrollo económico sectorial eficiente. En estas circunstancias el desarrollo urbano-regional sigue siendo consecuencia lógica del impacto en el espacio de un desarrollo sectorial basado predominantemente en una meta de máxima eficiencia, y no un punto de partida para determinar prioridades sectoriales económicas y sociales.

Una de las manifestaciones más claras de esta naturaleza "pasiva" de la planificación urbano-regional se encuentra en su ubicación institucional, la cual dificulta una relación directa y coordinada de ésta con la planificación socioeconómica sectorial y la regional. Por una parte, los asentamientos humanos y la planificación de su crecimiento y distribución territorial se han concebido como

un área de acción sectorial que queda a cargo de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos (en relación directa con las obras públicas). Por otra parte, queda desligada y descoordinada institucionalmente de la planificación socioeconómica regional, la cual es responsabilidad de otra secretaría, la de Programación y Presupuesto.

Esta situación limita el papel de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos al de apoyar en materia de infraestructura, equipamiento, vivienda y otros componentes intraurbanos, a los organismos del sector público que manejan las actividades sectoriales económicas, sin poder influir directa y autónomamente en la determinación de las prioridades de inversión y su distribución territorial. La situación institucional, por lo tanto, dista de ser óptima para lograr el ordenamiento territorial urbano a nivel nacional, concebido como "un ámbito de la planeación nacional en el que se integran las consideraciones globales y sectoriales con las del desarrollo de regiones. . . (buscando) adecuar el patrón nacional de ocupación del territorio a los requerimientos que impone el desenvolvimiento nacional, integrando, en términos espaciales, los diferentes propósitos sectoriales e incorporando la dimensión espacial a la programación del desarrollo" (A. Rébora, *et. al, op. cit.*, p. 1184).¹⁸

Esta supeditación del "sector" asentamientos humanos es un subproducto de la reforma administrativa de 1976-1977, en que se fortaleció una organización sectorial del aparato gubernamental. Esta reforma, a pesar de haber creado la SPP, sirve para mantener líneas de toma de decisión vertical con pocas posibilidades de integración horizontal. Frente al fortalecimiento de los sectores se ha perdido, relativamente, la oportunidad de usar el desarrollo regional como marco posible de integración horizontal de los programas y acciones urbanas con los de índole sectorial. La disminución del valor relativo que se le concede al desarrollo regional en este presente sexenio se nota claramente: la SPP no ha producido, hasta el momento, ningún planteamiento explícito sobre el desarrollo regional; la regionalización del país, establecida en el sexenio pasado, no se ha tomado en cuenta; no se le ha dado la misma importancia que la que se daba en el sexenio anterior a las COPRODES en los estados; el grupo de expertos en desarrollo regional de las Naciones Unidas en la Secretaría de la Presidencia, que hizo tan valiosa labor en el sexenio pasado y que se integró a la SPP, sufrió un debilitamiento notorio durante los primeros dos años del presente sexenio, llegando al punto de casi desaparecer este año; fueron liquidadas las Comisiones para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec y de Baja California; y los Centros

¹⁸En el supuesto de que en México hubiera la intención real de conferir a la planeación urbana un carácter "activo" se requeriría, según Rébora (1978), una clasificación conceptual que distinguiera el ordenamiento territorial a nivel nacional (interurbano) del crecimiento físico de las ciudades (intraurbanas), pero principalmente de una reubicación institucional de ciertos componentes de la planificación urbana. Aceptar el ordenamiento del territorio como un componente de la planificación socioeconómica a nivel nacional y regional implicaría que el lugar más adecuado para el funcionamiento de la presente Dirección de Planeación Territorial de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos estaría en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo mismo, habría que preguntarse si en esas circunstancias se justifica la existencia de la Comisión de Desarrollo Urbano, dado que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene la función de lograr la compatibilidad entre los planes sectoriales, y entre éstos y los planes globales y regionales.

de *Investigación relacionada con el desarrollo de las zonas tropicales (ecodesarrollo)* han sufrido un claro descenso en el apoyo recibido.¹⁹

Esta serie de sucesos denotan que la discusión sobre el desarrollo urbano-regional y el ordenamiento del territorio se ha dado en ausencia de una clara especificación de las relaciones urbano-rurales, base de un verdadero desarrollo regional. La estrategia de desarrollo urbano-regional se capta como de centros urbanos o conjuntos de éstos en el territorio, cuya localización y prioridad relativa (a diferencia de los objetivos sociales incluidos en el PNDU) no se determinan en función de las posibilidades de incrementar la dinámica de las economías regionales en beneficio de los pobladores locales. Más bien, se respetan las necesidades de la eficiencia económica, principalmente industrial, a través de la localización espacial de la inversión "urbana" en aquellas zonas en que se proyecta un crecimiento importante de la actividad económica.

Para ilustrar este postulado general, pueden examinarse, por un lado, el contenido estratégico del PNDU y, por el otro, algunas de las inconsistencias que aparecen entre éste y la estrategia espacial del Plan Nacional Industrial y los decretos de descentralización territorial de la actividad industrial.

En lo que se refiere al PNDU, el aspecto estratégico más importante a nivel territorial se refiere a las once "zonas prioritarias de desarrollo urbano" que se seleccionaron para recibir una atención destacada en el corto plazo ("impulso", "consolidación" o "control"). De acuerdo con el Plan estas zonas se seleccionaron tomando en consideración la "disponibilidad de sus recursos naturales y de sus posibilidades de crecimiento autosostenido, en lo referente a energéticos, comercio, turismo y empleo, de acuerdo con las prioridades nacionales" (vol. 1, p. 53). En otra parte del Plan (vol. 3, p. 51), después de haber considerado las zonas de prioridades para los sectores económicos, en términos de las inversiones planeadas, se dice que: "... es interesante hacer notar que las zonas de concentración de inversiones... corresponden en términos generales a las zonas consideradas prioritarias por el PNDU; corroborando así los fundamentos para la elección de las áreas donde es indispensable responder en términos de elementos, componentes y acciones del sector asentamientos humanos a las necesidades que crean las acciones de los demás sectores".

Pareciera de lo anterior que la selección de las zonas urbanas prioritarias se dio, de alguna manera, en función de criterios adicionales e independientes de los sectoriales. Sin embargo, los criterios aplicados en su selección son de hecho sectoriales, por lo que no es sorprendente que los dos tipos de zonas coincidan.

Al analizar la compatibilidad entre el PNDU y la estrategia espacial de desarrollo industrial, se observa claramente cómo las propuestas del sector de asentamientos humanos pierden vigencia frente a las presiones del sector económico predominante en el país, situación que dificulta significativamente la

¹⁹Estos comentarios se refieren a la situación vigente hasta junio de 1979. Sin embargo, es de señalar que desde entonces y a raíz del cambio del Secretario de Programación y Presupuesto y de sus colaboradores parece sugerirse un aumento en la importancia futura que se le concederá a "lo regional", frente a "lo sectorial". Así, durante los últimos dos meses, se ha presentado un número importante de los planes estatales de desarrollo socioeconómico mientras se ha determinado la continuidad del Proyecto de Desarrollo Urbano de la ONU-SPP.

realización del PNDU. Las incongruencias más notables entre los dos planes son las siguientes:

— En mayo de 1978 se establece el decreto aprobatorio del PNDU y, con ello, el que las zonas urbanas prioritarias deberían ser respetadas por los sectores económicos, en lo que se refiere a la localización de sus inversiones futuras y que recibirían una atención preferente en el corto plazo por parte de la SAHOP. Sin embargo, a raíz de la publicación del Decreto de Descentralización de la Actividad Industrial el 2 de febrero de 1979, las once zonas urbanas prioritarias se convirtieron de hecho, en veintisiete. Así, de acuerdo con las prioridades del sector industrial, dicho Decreto definió la Zona I como aquella en que la industria recibirá incentivos preferenciales para su localización, estableciéndose que se le dotará de manera prioritaria con infraestructura y equipamiento urbano (Artículos 3º y 6º). Al estipularse en términos de la inversión de la SAHOP, a las once zonas prioritarias originales, se suman dieciséis áreas, determinadas de acuerdo con su localización: i) sobre la red nacional de distribución del gas (Matamoros-Gustavo Díaz Ordaz y Nuevo Laredo en Tamaulipas; Monclova, Coahuila, Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua; Campeche, Mérida y San Luis, Potosí); ii) en la zona fronteriza (Nogales-Agua Prieta, Sonora; Acuña-Piedras Negras, Coahuila; Tapachula, Chiapas y Chetumal); y iii) en la zona costera (Mazatlán y Culiacán, Sinaloa; Boca del Río-Alvarado y Tuxpan-Poza Rica, Veracruz).

De esta manera, el número de zonas prioritarias, de por sí excesivas se multiplican a más del doble. Ello implica dispersar la inversión urbana y reducir las posibilidades de crear centros urbanos que funcionen como verdaderos contrapesos al crecimiento de las grandes zonas metropolitanas. Esta situación se complicará aún más, una vez que los estados decidan sobre los municipios que constituirán la zona II, hoy todavía indefinida, puesto que algunos podrán presentar factores favorables de localización industrial y también convertirse en zonas prioritarias.

Todo lo anterior podría conducir a una situación en que un número demasiado elevado de ciudades de cierto tamaño fueran seleccionadas, de una u otra forma, como zonas prioritarias, requiriéndose una reevaluación de aquellas originalmente establecidas, o bien, la necesidad de aceptar la dispersión de la inversión pública y privada.

— Otro elemento conflictivo que introduce el decreto industrial con respecto a las proposiciones originales del PNDU se refiere a las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. Mientras en el Plan estas dos ciudades están designadas para ser sometidas a una política de control, el decreto industrial no las incluye en la zona III (ordenamiento y regulación), dejando la posibilidad de que se incorporen en la zona II (de preferencias estatales). De ocurrir esto último, se convertirían en centros de mayor impulso que en la actualidad. Es probable que su no inclusión en la zona III obedeciera a razones de índole política, reflejando el interés de los grupos industriales dominantes en una continua localización en o cerca de estas ciudades. Además, no sería improbable que los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, estos últimos de bajo nivel relativo de desarrollo, presionaran al gobierno federal para modificar la zona de control y consolidación incluida en el Decreto (la zona

metropolitana de ciudad de México y parte de las zonas circunvecinas) y se les permitiera la inclusión de ciertos municipios en la zona II.

En suma, los ejemplos anteriores permiten ver con claridad cómo el predominio de los intereses sectoriales-económicos ha empezado a desvirtuar el planteamiento oficial del ordenamiento territorial urbano. Esta situación conduce a pensar que la planificación urbana "activa" en México tiene pocas posibilidades de llevarse a cabo.

De tener validez el razonamiento anterior, se piensa que la función que actualmente se le concede a la planificación y a los objetivos particulares del desarrollo urbano no difiere mayormente de la que se le atribuyó durante el periodo 1940-1976. A grandes rasgos, esto significa que el futuro desarrollo urbano-regional del país seguramente seguirá normas que facilitarán la acumulación del capital en el sector industrial y principalmente en los grupos monopólicos, siendo afectado también por el poder de negociación de las distintas élites políticas estatales. A la vez, se buscará garantizar la legitimidad política y, en consecuencia, la estabilidad social.

La gran importancia concedida a la planificación urbana (regional e intraurbana) y la poca importancia concedida a una planificación regional más comprensiva, refleja fielmente una realidad nacional que deriva del modelo de desarrollo global vigente. En otras palabras, frente al fortalecimiento del desarrollo industrial y las presiones en favor de la penetración capitalista en el campo, con las repercusiones negativas que tendrá en la capacidad de crear empleo productivo para la población rural y arraigarla en sus lugares de origen el país probablemente sufrirá un proceso de urbanización de su población y de la producción nacional aún más acelerado que en el pasado. Frente a esta situación, el marco de referencia del desarrollo regional (y nacional) asumirá una característica predominantemente urbana en lo que se refiere al crecimiento económico, el desarrollo de las fuerzas productivas y el bienestar social de la población. De este modo, la "eficiente" evolución del desarrollo capitalista se verá coartada, en la medida en que no se garantice, a través de la planificación urbana, una asignación y localización adecuadas de la infraestructura económica y social a niveles inter e intraurbanos.

iii) *El futuro desarrollo urbano en México: las metrópolis y la descentralización urbana.* Las dudas que antes se plantearon en cuanto a las restricciones que enfrenta la planificación urbana desde el punto de vista institucional y estratégico llevan a considerar la posible evolución del desarrollo urbano-regional en el país durante los años venideros, sobre todo en lo relativo al crecimiento de las zonas metropolitanas existentes, las cuales representan el mayor problema inmediato.

En este sentido, y a diferencia de la imagen-objetivo ofrecida en el PNDU, no se puede ser muy optimista acerca de las posibilidades de lograr una redistribución territorial significativa de la población y de las actividades económicas para impedir la expansión de las zonas metropolitanas existentes y, en el caso de la de ciudad de México, la formación de la primera "megalópoli" del país.²⁰ Así,

²⁰Por megalópoli entendemos la unión física de dos o más zonas metropolitanas contiguas. En el caso de la ciudad México, sería, eventualmente, con las de Toluca y Cuernavaca.

considerando el problema desde el punto de vista de la descentralización industrial, aun cuando pudiera darse el caso de que la Zona Central disminuyera su participación relativa en la producción industrial (y de servicios y comercio) del 50% al 40% en 1982 (objetivo que se establece en el Plan Industrial) y al 30% para fines del siglo, el volumen de la industria que se ubicaría en dicha zona (considerando el crecimiento nacional previsto en el Plan Industrial del 12% por año entre 1979 y 1982 y suponiendo que siguiera del 8 a 10% anual hasta fines del siglo). Esta estaría integrada, en una primera etapa, por la zona metropolitana de Ciudad de México y las de las ciudades de Toluca y Cuernavaca. Posteriormente, la megalópolis, siguiendo el camino a Puebla, Querétaro y Pachuca, agregaría en su expansión numerosas ciudades de cierta importancia como Texcoco, Amecameca, Teotihuacán, etc.

De producirse el fenómeno anterior, para el año 2000 el centro del país contaría con un volumen de industrias equivalente a más de la totalidad de la producción industrial nacional actual. Esto significaría que la nueva "ciudad de México" para fines de siglo sería seguramente de las ciudades industriales más importantes del mundo y la zona metropolitana más poblada. Este no es un postulado de ciencia ficción, sino una conclusión que se deriva de la proyección del mismo Plan de Desarrollo Industrial. Tampoco es un fenómeno que "no pueda producirse" puesto que ya existen desde hace varios años enormes megalópolis en países desarrollados como Japón, Estados Unidos, Europa Central y Australia.

Esta tendencia a la "megalopolización", aun bajo el supuesto de que las metas gubernamentales referidas a la industria se cumplieran, sería todavía más acentuada en el caso de que los "instrumentos de desarrollo regional" no lograran los objetivos establecidos. En este sentido, la opinión de los autores es que los programas de acción directa orientados a promover la descentralización económica y social, de ninguna manera garantizan el logro de los objetivos propuestos. Tales programas se pueden agrupar en aquellos ya en vigor y los que han sido propuestos o que están en estudio.

De los programas ya establecidos destacan los de la descentralización administrativa, y los de la desconcentración territorial de la industria. En el primer caso, existen ciertas posibilidades de que se logre desconcentrar algunas funciones gubernamentales localizadas en la zona metropolitana de ciudad de México y de que se ubique el nuevo crecimiento de la administración pública fuera de esa ciudad. Sin embargo, las medidas para desconcentrar la industria presentan mayores problemas para su ejecución, ya que siguen siendo "indicativas" para el sector privado. Al examinarse esta naturaleza indicativa del Decreto de Desconcentración Industrial, debe hacerse la distinción entre las tres zonas en que se divide el país.

En relación con la zona III (ordenamiento y regulación) surgen tres dudas serias. En primer lugar, el Decreto no plantea un control efectivo de la localización industrial, sino más bien de "restringir" (Arts. 11º y 12º) o desalentar (Considerandos y art. 12º). De esta manera la discrecionalidad de la política puede arrojar resultados imprevisibles. En segundo lugar, el Decreto no establece con qué criterios particulares se aplicará la política restrictiva o de desaliento. El único criterio establecido (y legalmente aplicable) se presenta en los "considerandos" donde se establece que: "... el gobierno federal adoptará y aplicará las

medidas necesarias para desalentar el establecimiento de nuevas plantas o la ampliación de las instaladas, cuyos costos en términos sociales, económicos y las repercusiones negativas de carácter ecológico entre otros, ya son mayores a corto plazo, en virtud de los requerimientos de inversión pública y privada para satisfacer las múltiples necesidades de una población en constante aumento, que la significación económica en términos globales, tienen dichas industrias en las tasas de crecimiento económico del país”.

La ambigüedad de tal criterio dificulta su instrumentación, prestándose a una aplicación discrecional. La medición de los costos sociales, económicos y ambientales correspondientes a una sola planta, es casi imposible de determinar y no tiene atinencia, dado que el significado real de estos costos corresponden a un conjunto de industrias. Por ejemplo, no se debe imputar a una sola planta la generación de un incremento en el congestionamiento del tránsito, de un aumento en la contaminación atmosférica o en el costo de la infraestructura. Aun cuando fuera posible tal cálculo, se requeriría una larga y costosa investigación. Asimismo, una comparación entre estos costos y la contribución de una nueva planta industrial al “crecimiento económico del país” es también materialmente imposible.

Finalmente, desde un punto de vista legal, no corresponde al gobierno federal “aplicar” y “dictar” medidas de control en los estados, pues es atribución de las legislaturas locales. Por lo tanto, si les corresponde a los estados de la zona centro y del distrito federal decidir sobre el control de la localización industrial, queda en pie la pregunta ¿hasta qué punto les conviene frenar su industrialización? Desde esta perspectiva, el problema no reside tanto en la actual zona metropolitana de ciudad de México, donde seguramente el distrito federal no representa ya una localización adecuada y, posiblemente, tampoco los municipios más industrializados del Estado de México, sino en la periferia de la zona y las ciudades que están a su alrededor. Allí, no cabe duda de que la industria puede encontrar una localización óptima, pues sin sufrir los serios problemas de la zona metropolitana, pueden seguir usufructuando los beneficios de su cercanía (algo semejante puede decirse de las ciudades de Guadalajara y Monterrey).

En este sentido, la naturaleza discrecional de las medidas instrumentadas hace pensar que la localización industrial en los municipios periféricos probablemente será el proceso que ocurrirá en el futuro. Además, existe cierta evidencia de que así lo ven los estados mismos, a juzgar por la propaganda que hace hoy en día el Estado de México a través de la prensa.

Ahora bien, la ineficacia probable de los controles sobre la localización industrial en la zona III crea serias dudas en lo que respecta al éxito futuro de la zona I del Decreto, en estimular la descentralización de la industria de la zona central del país. La experiencia de otros países, particularmente desarrollados, con el uso de incentivos fiscales ha demostrado ampliamente su poco impacto en las decisiones de emplazamiento de la gran empresa, situación que se refuerza aún más, en ausencia de controles rígidos sobre las zonas industriales existentes.

La zona I debería considerarse un instrumento que busca fomentar el desarrollo industrial nacional y, en consecuencia, por la naturaleza de las ramas que tienen prioridad, el desarrollo industrial regional. No será la industria que tradicionalmente ha buscado la localización cerca de las metrópolis la que se establezca principalmente en la zona I. Más bien lo harán aquellas ramas

“nuevas” de la industria nacional que, de todas maneras, concentrarían una localización ventajosa fuera de las zonas de concentración, por razones de acceso a los insumos básicos, mercado externo, etc. Nos referimos particularmente a la industria petroquímica que se establecerá en el sureste o sobre la red nacional de gas; la agroindustria en el Bajío y en el noroeste; y los exportadores o las maquiladoras, en ciertos puertos selectos y en la zona fronteriza norte, respectivamente. A este respecto se considera que los incentivos ofrecidos no tendrán un papel importante en las decisiones de localización de esta industria, pero sí representarán un “subsidio” más a la producción y una transferencia por parte del Estado al sector privado. En algunos casos es probable que permitan el establecimiento de industrias que sin este subsidio no podrían operar.

En suma, se piensa que el posible “éxito de los Decretos para lograr que las zonas metropolitanas y sus alrededores reduzcan su participación en la producción nacional, no será función de la desconcentración de estas zonas, sino la de estimular el establecimiento de una “nueva” industria que requiere localizarse en las regiones periféricas”.²¹

Finalmente, en el análisis de la política de descentralización y control del crecimiento metropolitano es conveniente reflexionar sobre las posibilidades de que el Estado realmente pueda desalentar la creación de oportunidades de empleo en las zonas metropolitanas, ante los altos niveles de desempleo o subempleo en éstas, y que en el caso de la ciudad de México, se estiman del 50% de la población económicamente activa.

La zona metropolitana de ciudad de México plantea el más agudo “problema urbano regional” del país, que no puede escapar a la atención del gobierno por su significado sociopolítico. Sin embargo, es notorio que no hay mención en el PNDU o en el Plan Industrial de una política para la zona central más allá de la del control. Así, por ejemplo, el Decreto del 16 de marzo de 1979, que establece los incentivos industriales, no contiene instrumentos que puedan aliviar el problema de empleo en la zona sin salirse de las pautas de la política de desconcentración. En este sentido los incentivos para la creación de nuevos empleos no incluyen a la industria establecida en la zona III-A, en lo que se refiere al aumento en el número de turnos de trabajo. Esto parece incongruente, ya que sería la única manera de generar nuevos empleos en la zona sin atraer industrias adicionales, que no aumentarían en mayor medida los costos de la infraestructura.

En síntesis, el hecho de que los Decretos analizados carezcan de controles estrictos sobre la localización industrial en la zona central, que la industria orientada al mercado necesite estar cerca de esa zona, y que los estados no tengan por qué frenar su crecimiento industrial, implica que el crecimiento urbano en esa zona (algo equivalente se puede decir de las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey) difícilmente se frenará. En consecuencia, las metas formuladas en los planes gubernamentales probablemente no puedan alcanzarse. El hecho de que los instrumentos no se abocan de manera deliberada a lograr una descentralización real se interpreta en términos de que los intereses económicos de las grandes industrias todavía parecen tener gran influencia en las acciones gubernamentales. Frente a estas circunstancias, prever la población futura en la

²¹L. Unikel y H. de la Peña, *op. cit.*

zona resulta una tarea muy compleja y de gran audacia, en vista de la incertidumbre que rodea al proceso de migración rural-urbana.²²

De los demás programas sobre desconcentración que plantea el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y que todavía no se ejercen, el más importante propone que las empresas industriales paguen el costo real (social) de su localización en las metrópolis, sufragando el costo real del agua que utilizan, el de algunos servicios, el de la contaminación atmosférica y acuífera que generan, etc. El problema principal para ejecutar esta medida es el relativo al cálculo de los costos y su asignación equitativa a las distintas industrias y al consumidor, así como la poca viabilidad político-administrativa de ponerla en práctica.

Por otra parte, la posibilidad de que sea efectiva la parte de la "Política Demográfica Regional" sobre la "retención" en los once estados que más contribuyen a la migración a las metrópolis, depende de que se instrumenten medidas que arraiguen la población en sus lugares de origen, ofreciendo fuertes incentivos al trabajo. Al respecto, los autores se preguntan: ¿qué tan factible es lo anterior, con un modo de desarrollo agrícola que fomenta la agricultura capitalista y de desarrollo industrial, en que no se les concede a los once estados ninguna posibilidad de crear suficiente empleo para retener la población? Una vez más la respuesta parece indicar pocas esperanzas. Por otra parte, la política de "reubicación" plantea dudas de su posible eficacia, dado que existen altos niveles de subempleo o cesantía en las zonas mismas de absorción.

La suma de los argumentos anteriores, y otros más que no se han podido presentar, permiten pensar que a corto y mediano plazo, la planificación urbana tendrá escasas posibilidades de modificar el patrón territorial de los asentamientos humanos (particularmente urbanos) en México. Dicha distribución espacial quedará supeditada a la evolución espacial de la economía con un modelo de desarrollo que le concede privilegios a la eficiencia y las ganancias del sector privado. Por tanto, la planificación urbana tendrá que abocarse, principalmente a la "resolución" de los conflictos económicos y sociales que ocurran dentro de las grandes metrópolis, en los subsistemas urbanos existentes y en los que seguramente surgirán con mucha mayor intensidad en el Istmo de Tehuantepec, la frontera noroeste y el Bajío.

4. Conclusiones y consideraciones finales

Conscientes de los riesgos inherentes en cualquier pronóstico, el análisis efectuado permite plantear que, de no modificarse sustantivamente el modelo de desarrollo socioeconómico del país, el problema urbano-regional en México no disminuirá, sino que se mantendrá y pueda ser que aun se agudice. La esperanza de los primeros años del sexenio pasado, de que el "problema regional" pudiera cobrar suficiente importancia para que se le atacara de manera directa y decidi-

²² Considérense, por ejemplo, las diferencias entre la meta de población para el año 2000 en la zona metropolitana de ciudad de México establecida en el PNDU (18 millones) y la de la Política Demográfica Regional (24.5 millones). Esta diferencia refleja previsiones distintas sobre el monto de la migración a la zona, dado que en ambos documentos se opera con el mismo "decrecimiento" relativo de la población a raíz de la reducción en la tasa de crecimiento natural. Parecería obvio que la previsión del PDR es más realista.

da, se redujo significativamente frente al poder de las fuerzas económicas concentradoras, principalmente las de los grandes monopolios nacionales y transnacionales.

La experiencia de México se agrega a la de muchos otros países capitalistas en los cuales, no obstante sus mayores niveles de ingreso, un mayor desarrollo de las fuerzas sociales regionales, y una política regional que, en términos de los instrumentos que se aplican, hacen palidecer las medidas actuales del gobierno mexicano, no se ha tenido gran impacto sobre el problema de la concentración regional del desarrollo económico (por ejemplo, Reino Unido, Francia, Italia, Canadá y Japón).

En México, además, parece que se enfrentan más obstáculos que en estos últimos países para lograr avances significativos, dentro de las posibilidades reformistas que existen en un sistema capitalista. En el Reino Unido y Francia (los dos países con más larga tradición en la materia), la política de desconcentración de la población de sus regiones capitales se ha basado en el fortalecimiento de un número pequeño de ciudades existentes, de tamaño importante y bien dotadas de infraestructura, y que han servido de contrapeso a las regiones dominantes. A su vez, tal política ha dependido de la posibilidad de establecer controles estrictos sobre la localización de la actividad económica en Londres y París, sin que se haya encontrado una resistencia fuerte de parte de las grandes empresas.

En México no parece existir a mediano plazo esta probabilidad, entre otras razones, por la ausencia de otras ciudades de cierto dinamismo económico y tamaño demográfico que pudieran ofrecer, fuera de las tres metrópolis, una localización conveniente y alternativa a la gran industria (nacional y transnacional) y a la pequeña y mediana industria (nacional). La situación se complica aún más en casos como el de México en el que es necesario respetar el "pacto federal" con los estados, lo cual plantea el que las demandas de las entidades federativas por obtener parte de los "beneficios" de una política de desconcentración sean más o menos respetadas. Estas consideraciones implican que las pocas medidas que pueda tomar el gobierno para promover la desconcentración se diluyan ante la necesidad de ofrecer "algo para todos", dispersando así los esfuerzos en demasiadas áreas del país. Esto significa que ninguna de estas áreas pueda realmente competir para absorber volúmenes importantes de la actividad económica, la cual, con algunas modificaciones seguirá concentrándose en las áreas que tradicionalmente lo ha hecho.

Frente a estas circunstancias parece que se ha optado por dos soluciones: primero, fomentar un "desarrollo industrial regional" basado en nuevas ramas de la industria con posibilidades de crecimiento y de emplazamiento regional. La nueva coyuntura que presenta la disponibilidad de los excedentes petroleros facilita este tipo de industrialización y no modifica significativamente los problemas relacionados con el crecimiento continuo de las metrópolis existentes. Segundo, el uso ideológico de la "planificación urbana" para convencer que sí se quiere y puede hacer algo positivo sobre la desconcentración.

El resultado más probable de la política gubernamental será la que se ha dado en muchos otros países, o sea, que mientras las zonas metropolitanas experimenten una relativa desconcentración, la mayor parte de ésta será absorbida por las ciudades importantes más próximas. En el mejor de los casos, de

poderse establecer controles a la localización industrial en los centros metropolitanos y al crecimiento físico de las áreas urbanas circunvecinas, se formarán ciudades-regiones desconcentradas (subsistemas urbanos y megalópolis). Las regiones urbanas de Londres y París son un claro ejemplo y parecen representar la mejor opción posible dentro del sistema socio-político imperante.

De no ponerse en vigor estos controles el resultado previsible será la creación, en el caso de la región central de México, de una gran megalópolis. De ser así, por un lado, no se resolvería el problema de las desigualdades regionales y, por el otro, las posibilidades de "hacer algo" a nivel intraurbano se perderían, ya que en lugar de tener que planear el crecimiento y ordenamiento de una gran metrópoli y varias ciudades cercanas, pero separadas físicamente y de un tamaño superior al millón de personas (que no presentan mayores problemas "técnicos") se enfrentarían a la *tarea gigantesca de planear y aliviar los problemas adicionales* a los presentes, generados por el contacto físico de las zonas metropolitanas de estas ciudades.

CRECIMIENTO Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA: ALGUNAS CONSECUENCIAS

por Carlos A. de Mattos

1. La concentración geográfica

a) *Crecimiento y concentración*

Diversos análisis sobre la situación derivada del modelo de crecimiento predominante en la mayoría de los países latinoamericanos han permitido comprobar que uno de sus aspectos más destacados es su tendencia a la concentración,¹ además, se ha podido observar que esta tendencia se ha acentuado en general a medida que han ido avanzando los procesos de industrialización y de urbanización.

Estas afirmaciones llevan a interrogarse acerca de cuáles son los rasgos que permitirían caracterizar estos fenómenos de concentración; a este respecto, una aproximación de carácter general se puede encontrar en los análisis de Aníbal Pinto² sobre la heterogeneidad estructural en el desarrollo de los países latinoamericanos, cuando afirma que “grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico, han quedado absoluta y sustancialmente marginados del avance registrado en el ‘polo moderno’. En otras palabras, ha habido una triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de los ‘estratos’ económicos y al regional”. Esa concentración define una situación general que estaría conformada por la coexistencia en forma interrelacionada de por lo menos tres estructuras concentradas:

Estructura económica concentrada: determinada por el proceso de concentración del capital, que conduce a la configuración de una estructura productiva que se caracteriza por el creciente predominio de unidades de carácter monopolístico u oligopolístico. En el tipo de industrialización que actualmente se está expandiendo en los países latinoamericanos, las empresas multinacionales representan un papel fundamental en la consolidación de esta estructura.

Estructura social concentrada: conformada como consecuencia de la continuidad de la tendencia a la apropiación mayoritaria del excedente por parte de los grupos sociales que ya tenían una mayor participación en la distribución de la riqueza; es así, que el carácter regresivo de la distribución de ingreso ha persistido durante las últimas décadas y, aun en muchos casos, ha tendido a agravarse. 3

¹ Véase, por ejemplo, A. Pinto, “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano”, *El Trimestre Económico*, México, N° 125, enero-marzo de 1965.

² A. Pinto, “Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo recientes en América Latina”, en *Inflación: raíces estructurales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

³ Esta situación parece estar verificándose en forma más nítida en aquellos países donde ha logrado una mayor expansión el modelo de industrialización correspondiente a las formas capitalistas más avanzadas. Este sería el caso, por ejemplo, de Brasil, Colombia y

Estructura geográfica concentrada: el proceso de acumulación de capital también ha mostrado una clara tendencia a la concentración territorial. Como resultado de ello, en cada país se ha ido consolidando una configuración espacial caracterizada por la aglomeración conjunta de actividades productivas —y al mismo tiempo de la población— en un número reducido de grandes áreas urbanas y, en muchos casos, principalmente en una.

El análisis del proceso vivido por los países latinoamericanos durante las últimas décadas y de la situación emergente de ese proceso muestra que estas tres estructuras concentradas se han generado y consolidado en forma simultánea e interdependiente; de tal forma, podría afirmarse que ellas constituyen los rasgos definitorios e inseparables de un proceso y una situación de concentración generalizada. En última instancia, ello conduciría a postular que este proceso de concentración que se desarrolla incidiendo simultáneamente en la configuración de las estructuras económica, social y geográfica, es un fenómeno derivado de las condiciones generales del modelo de acumulación capitalista actualmente predominante en las economías periféricas.

Si se acepta este encuadramiento del problema será posible establecer algunas conclusiones de importancia para el estudio de ciertas cuestiones vinculadas con los procesos de concentración geográfica; en lo sustancial, tales conclusiones serían las siguientes:

a) El problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o enfrentado en forma separada de los demás componentes o dimensiones del proceso general de concentración;

b) No parece posible lograr una reducción significativa de la concentración territorial si las estrategias y políticas definidas con ese propósito no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de los procesos de concentración.

Estas conclusiones podrían adoptarse como el punto de partida para el análisis de la evolución probable de estos procesos, así como para la ubicación de la discusión de los problemas relativos al diseño de las estrategias y políticas que pudiese ser necesario aplicar para lograr modificaciones en la actual configuración espacial de los países latinoamericanos.

Ellas definen el marco conceptual que será utilizado en las páginas siguientes para el análisis de las características del proceso de concentración geográfica y para establecer algunas proposiciones en relación con sus consecuencias. Queda sobreentendido que el estudio de la concentración geográfica en forma separada de los otros componentes del proceso general de concentración solamente se justifica con propósitos analíticos.

México, países para los que diversos estudios indican que —al mismo tiempo que se ha verificado una alta tasa de crecimiento de la economía y de expansión industrial— se ha podido comprobar una acentuación de la desigualdad en la distribución personal del ingreso. A este respecto, véase por ejemplo: IPEA, *Uma nova opção para a economia*, Ed. IPEA (Relatorio Nº 19), Río de Janeiro, 1978; F. Bourguignon, "Pobreza y dualismo en el sector urbano de las economías en desarrollo: el caso de Colombia", *Desarrollo y sociedad*, Nº 1, Bogotá, enero de 1979; L. M. de Navarrete, "Distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI Editores, México, 1970 y A. Foxley (Ed.), *Distribución del ingreso*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

b) *Las dimensiones de la concentración territorial*

La información disponible permite apreciar la forma en que el proceso de concentración territorial se ha cumplido en los diversos países latinoamericanos y formarse una idea sobre las dimensiones que ha alcanzado en cada uno. Las peculiaridades de cada país —extensión geográfica, condiciones morfológicas, nivel de industrialización, grado de urbanización, etc.— le han dado a este proceso diferente ritmo y ponderación; ello puede determinar que los problemas configurados por las consecuencias de la concentración territorial —tales como los que se analizarán más adelante— tengan diversa magnitud y significación en cada caso.

En lo esencial, el fenómeno que aquí se desea analizar es la concentración en torno a determinado núcleo territorial de un elevado porcentaje del capital acumulado en cada país; sin embargo, ante la carencia de información sobre la distribución territorial de los acervos de capital, será necesario analizar las dimensiones y las tendencias de la concentración geográfica mediante indicadores indirectos, como la población y las actividades productivas, en particular, las del sector industrial.

Las cifras correspondientes a la concentración demográfica muestran un aumento generalizado de la ponderación relativa de las aglomeraciones latinoamericanas principales; es decir, el porcentaje de la población nacional total que reside en las ciudades principales ha aumentado en todos los casos durante los últimos decenios (véase el cuadro 1), aun cuando en algunos países sea posible

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL LOCALIZADA EN LAS ZONAS Y AGLOMERACIONES PRINCIPALES

País	Zona metropolitana o unidad territorial	Población total alrededor de 1970 (miles)	Porcentaje de la población total alrededor de:			Proyección año 2000
			1950	1960	1970	
México	Distrito Federal más Estado de México	10 657	17.2	19.4	22.0	28.6
	Ciudad de México	8 605	13.3	15.9	17.8	24.5
Brasil	Estado San Pablo	17 776	17.6	18.3	19.1	20.7
	Ciudad San Pablo	7 838	4.5	5.6	8.4	12.2
	Río de Janeiro	6 847	5.7	6.5	7.4	8.7
Argentina	Gran Buenos Aires	8 353	29.7	33.7	35.3	41.9
Perú	Lima - Callao	3 318	—	18.0	24.5	35.4
Chile	Santiago	2 850	22.8	25.9	32.3	43.4
Colombia	Bogotá	2 551	6.2	9.7	12.3	18.4
Venezuela	Caracas	2 572	13.7	17.3	20.1	26.3

Fuente: R. W. Fox, *Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina*, Banco Mundial, Washington D.C., 1975, para todos los casos excepto Colombia. Para Colombia, CELADE — *Boletín demográfico*, año X, N^o 19, Santiago de Chile, enero de 1977.

observar que en los últimos años se ha hecho más lento el ritmo de crecimiento de los índices de concentración demográfica.

Los índices de primacía urbana refuerzan esta conclusión; a este respecto, Fernando Gatica, en un estudio sobre la urbanización en América Latina señala que: "... la urbanización latinoamericana va acompañada de los índices de primacía urbana más altos del mundo, acusando además tendencias crecientes durante las últimas décadas, cualquiera sea el índice que se utilice para dimensionar el fenómeno".⁴

Aun cuando los datos sobre población muestran claramente las tendencias de este proceso, algunos indicadores relacionados más directamente con la concentración geográfica del capital documentan todavía con mayor elocuencia las dimensiones que está alcanzando este fenómeno. Tal es el caso, por ejemplo, de la información disponible sobre la ubicación de las actividades industriales; el análisis de esta información permite comprobar que, durante las últimas décadas, en todos los países latinoamericanos la industria ha tendido a localizarse mayoritariamente en los centros principales.

El análisis del producto industrial generado por distintas unidades territoriales subnacionales, que es uno de los indicadores para el que se dispone de información sobre varios países latinoamericanos (véase el cuadro 2) muestra esta tendencias muy claramente. Otros indicadores, como número de trabajadores ocupados en la industria o número de establecimientos industriales por localización geográfica, también llevan a la misma conclusión.

Cuadro 2

ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS: PORCENTAJE DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO INDUSTRIAL GENERADO POR LA CONCENTRACION PRINCIPAL

<i>País</i>	<i>Unidad territorial</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
Argentina	Capital Federal más Provincia de Buenos Aires	1953	73	1965	72.7		
Brasil	San Pablo	1955	51.1	1969	55.9		
Colombia	Cundinamarca			1964	29.0		
Chile	Santiago			1960	49.3	1970	54.6
Ecuador	Guayas			1965	38.4		
México	Distrito Federal más Estado de México			1960	36	1970	47.8
Panamá	Panamá			1960	68	1970	71.9
Perú	Lima - Callao			1965	55.9		
Uruguay	Montevideo			1961	71.8		

Fuente: CEPAL, Experiencias sobre cálculos del producto bruto interno regional (E/CEPAL/1012), octubre de 1975.

⁴F. Gatica, *La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas*, CELADE, Santiago de Chile, 1970, p. 50.

Comparando las magnitudes expresadas respectivamente por los indicadores demográficos y los de la producción industrial, es posible comprobar que estos últimos muestran en forma mucho más acentuada las dimensiones y las tendencias del proceso de concentración geográfica; y ello es particularmente importante si se tiene en cuenta el significado de estas cifras, en cuanto ellas guardan una relación directa con los procesos económicos de cada país.

En el Brasil, por ejemplo, se observa que los indicadores demográficos no sugieren un proceso de concentración territorial excesivamente acentuado; sin embargo, cuando se analiza este fenómeno a través de algún indicador correspondiente a las actividades económicas, la tendencia a la concentración se advierte en forma mucho más clara. En este país de dimensión continental, una parte muy reducida de su territorio —la que se articula en torno a la ciudad de San Pablo— que ya generaba en 1947 el 44% de la producción industrial brasileña, llega al 56% en 1969.

Otro país de gran territorio, México, muestra un cuadro similar. En un trabajo reciente, Unikel y de la Peña señalaban que entre 1960 y 1975 “alrededor de la mitad de la producción nacional de la industria, el comercio y de los servicios se genera en dos entidades contiguas del país y, de hecho, en la zona metropolitana de la ciudad de México”.⁵

Debe destacarse que esta tendencia a la concentración territorial se da también en los países más pequeños y con nivel más bajo de industrialización, como Guatemala, para el cual cifras recientes indican que: “. . . en 1976, . . . en todo el territorio de Guatemala había 2 107 establecimientos industriales, de los cuales el 67%, es decir, 1 421, se encontraban en el departamento de Guatemala”.⁶

Además, la información disponible indica que la fase más reciente de la industrialización, que se caracteriza por la internacionalización del capital, tampoco ha modificado hasta ahora la tendencia a la concentración territorial, refutando así la hipótesis de algunos autores de que esta fase conduciría a cierta desconcentración. Así, por ejemplo, en el Brasil —que seguramente constituye el caso más representativo de industrialización avanzada en América Latina— las grandes empresas multinacionales han tendido a localizarse en los focos preexistentes de concentración. En efecto, si se analiza la ubicación de las 50 empresas privadas multinacionales más grandes se podrá comprobar que en 1976, 38 o sea el 76%, se habían localizado en San Pablo, 10 en Río de Janeiro y las 2 restantes en Belo Horizonte;⁷ en definitiva, la totalidad se concentró en las áreas metropolitanas principales de la región Sudeste de Brasil y el 96% en las dos aglomeraciones mayores.

En síntesis: los elementos de juicio disponibles indican que, en su fase actual, todos los países latinoamericanos muestran una clara tendencia a la concentración de la población y de las actividades en un número reducido de centros de aglomeración, sin que hasta ahora haya sido posible percibir síntomas significativos de inversión de dicha tendencia.

⁵L. Unikel y R. de la Peña, “Consideraciones sobre la concentración económica en México”, *Asentamientos Humanos*, N° 1, México, noviembre de 1976.

⁶“Núcleos industriales en los departamentos”, *Nuevo diario*, Guatemala, 31 de marzo de 1979.

⁷“Melhores e maiores”, *Revista Exame*, San Pablo, septiembre de 1977.

c) *La evolución previsible de la concentración geográfica*

Si este es el panorama actual, correspondería preguntar cuáles serían las perspectivas de evolución de los procesos de concentración en los países latinoamericanos para los próximos decenios. En una aproximación de carácter general, sería posible establecer que el origen y fundamento del proceso generalizado de concentración se encuentra en las condiciones específicas del modelo de acumulación predominante en los países capitalistas periféricos. En este contexto, ciertas unidades dominantes —cuya acción se desarrolla en el marco del libre juego de las fuerzas del mercado que caracteriza al modelo— logran por su capacidad de dominación apropiarse de una proporción creciente del excedente disponible; ello determina un proceso persistente de acumulación de capital en torno a ellas que, de tal forma, de período en período van incrementando su capacidad de dominación y, por consiguiente, consolidando la continuación del proceso. El creciente desequilibrio aparece como un rasgo inherente a la propia dinámica del modelo de acumulación predominante.

En el contexto de esta proposición general cabe ubicar las contribuciones teóricas que se han referido específicamente al problema de la concentración geográfica; las más destacadas —hasta cierto punto complementarias— han ido conformando una secuencia teórica que ha significado un importante avance en la comprensión de la naturaleza de los factores determinantes del crecimiento desigual de las diversas regiones de un contexto nacional.⁸ A este respecto, deben destacarse, entre otros, los aportes de Perroux, Hirschman, Myrdal y Friedmann, así como los planteamientos teóricos y los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por numerosos autores latinoamericanos que se han dedicado al estudio de los denominados fenómenos de colonialismo interno y de la dinámica de los procesos de concentración. Con relación a la proposición general enunciada, parece conveniente anotar algunos aspectos de estos aportes que subrayan facetas de las tendencias a la concentración territorial en el proceso de crecimiento.

Perroux,⁹ al analizar la incidencia de la gran industria moderna en el proceso de crecimiento, amén de subrayar que el desequilibrio es un rasgo inherente a las economías capitalistas industrializadas, analizó la interdependencia entre la concentración industrial y la concentración geográfica, mostrando como ambos fenómenos se retroalimentan y refuerzan. Myrdal,¹⁰ por su parte, se propuso demostrar que, a partir de una situación de desigualdad inicial, la acción de un conjunto de factores económicos y no económicos tiende a consolidar esta situación en un proceso acumulativo de causación circular. Al desarrollar su argumentación destacó que “normalmente el juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar, más bien que a disminuir, la desigualdad entre las

⁸Véase J. Hilhorst, “La teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis”, en ILPES, *Ensayos sobre planificación regional del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1976.

⁹Véase principalmente, F. Perroux, *La economía del Siglo XXI*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964.

¹⁰G. Myrdal, *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

regiones"; consecuentemente, la población y las diversas actividades tenderían a concentrarse en ciertas regiones con ventajas iniciales, reforzando esta situación de período en período. Con algunas diferencias en sus respectivos desarrollos teóricos, Hirschman y Friedmann, entre otros, apuntan en la misma dirección.

Por otra parte, los diversos estudios sobre los fenómenos del colonialismo interno en los países latinoamericanos, han coincidido en destacar la importancia que —especialmente en la etapa de formación de los núcleos de concentración territorial— tuvo la acción de unidades de carácter dominante en el proceso interregional de apropiación del excedente en beneficio de la consolidación y expansión de los centros y regiones en que tales unidades se encontraban localizadas. La idea de causación circular acumulativa también está presente en estos planteamientos.¹¹

La evidencia empírica disponible sobre el comportamiento de los sistemas nacionales latinoamericanos tiende a sustentar esta hipótesis de persistencia del proceso de concentración territorial en las economías periféricas. Por otra parte, el análisis de esa información también contribuye a respaldar la aseveración de que cuanto menor sea la interferencia en el libre juego de las fuerzas del mercado, más estable será la tendencia en la concentración. Los resultados de algunas experiencias recientes de política económica de inspiración señaladamente liberal han agregado una significativa contribución probatoria a la proposición anterior.¹² En ese sentido, estas experiencias han representado verdaderos laboratorios.

Por lo tanto, la hipótesis planteada sugiere que, en tanto persista el modelo de acumulación actualmente predominante en la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de concentración —y en particular, el proceso de concentración geográfica— habrá de persistir.

Las previsiones y proyecciones que se han realizado con el fundamento de los postulados teóricos y de la evidencia empírica mencionados, muestran un proceso de aglomeración demográfica creciente que habrá de conducir a la formación de ciudades de una dimensión desconocida hasta ahora; es así que se prevé, por ejemplo, que en el año 2000, Ciudad de México llegaría a tener más de 31 millones de habitantes (24.5% del total nacional), San Pablo más de 24 millones (12.2%), Buenos Aires más de 14 millones (41.9%), Lima más de 9 millones (35.4%), Santiago más de 6 millones (43.4%), etc.¹³

Estas ciudades, que además están destinadas a seguir concentrando una proporción creciente de las diversas actividades productivas de los respectivos países, plantean problemas de funcionamiento extraordinariamente complejos, que no han tenido hasta ahora respuesta satisfactoria en términos de la teoría urbanística. Las más avanzadas propuestas del urbanismo contemporáneo están concebidas fundamentalmente para ciudades de una dimensión mucho menor que la que seguramente habrán de tener muchas ciudades latinoamericanas hacia fines de siglo y, además, han sido elaboradas para países con mucho mayor

¹¹ Véase la recapitulación de los diferentes estudios sobre el colonialismo interno en el capítulo "Las relaciones internas", del libro de A. Solari y otros, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1976.

¹² Véase, por ejemplo, IPEA, *op. cit.*

¹³ R.W. Fox, *op. cit.*

posibilidad de financiar las inversiones requeridas por la expansión de esos centros que la que tienen los países periféricos.

2. Proposiciones para una discusión sobre las consecuencias de la concentración territorial

Habida cuenta de las dimensiones que tiene el problema de la concentración territorial en los países latinoamericanos, así como las que presumiblemente llegará a tener en los próximos decenios es de suma importancia analizar sus posibles consecuencias para evaluar las ventajas y desventajas del fenómeno y definir las opciones estratégicas y las políticas alternativas en lo que se refiere a asignación espacial de recursos. Aunque este tema ha sido objeto de numerosos estudios y prolongadas controversias, todavía no ha sido posible arribar a conclusiones de consenso, subsistiendo muchas discrepancias sobre las ventajas y desventajas que presenta la concentración territorial desde el punto de vista de cada país en su conjunto.¹⁴

Con el propósito de contribuir a la discusión del tema, parece conveniente agrupar las principales consecuencias de la concentración geográfica en un pequeño grupo de problemas, realizando algunas proposiciones en torno a cada uno de ellos; estas proposiciones podrían considerarse como hipótesis de trabajo para futuras investigaciones sobre las diversas consecuencias de la concentración territorial.

a) *El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles*

Los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas de una dimensión tal que sobrepasados ciertos límites, y en tanto continúen su expansión en forma ilimitada, requieren de la asignación de una proporción cada vez mayor de los recursos financieros disponibles en cada país, con la finalidad de mantener sus condiciones de funcionamiento en la forma más satisfactoria posible.

Estas grandes metrópolis absorben permanentemente recursos, en primer lugar para financiar las inversiones necesarias para preservar hasta donde ello es posible, la eficiencia del sistema; ello implica, básicamente, el suministro de habitación y servicios a la población y a las actividades que se van incorporando a medida que el sistema se expande (inversiones en vivienda, transporte, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.). En segundo lugar, estos centros también requieren un volumen creciente de recursos para cubrir los gastos corrientes de operación de un sistema cada día más grande, que para su funcionamiento necesita un aparato burocrático-administrativo cada vez más diversificado y complejo.

Con relación a este problema, el ex prefecto de San Pablo, Figueiredo Ferraz,¹⁵ refiriéndose a los problemas de esta ciudad, plantea en un libro

¹⁴ Véase una excelente revisión de esta discusión en A. Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. IX, Nº 35, septiembre de 1975.

¹⁵ J. C. de Figueiredo Ferraz, *São Paulo e seu futuro*, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Río de Janeiro, 1976, p. 11.

reciente: "Sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dínamo de la economía brasileña, ya está hoy envuelto en deseconomías de escala tan brutales, y sobrecargado por costos sociales de tal forma elevados, que gran parte de su producción debería ser forzosamente revertida y consumida en su autosustentación, para mantenerlo en movimiento sin ruptura en su funcionamiento". Y Agrega: "Aun así sería en vano. La provisión de infraestructura que, de modo continuo, pueda acompañar el crecimiento poblacional de la ciudad, es absolutamente imposible, utópico. . .".

Estas consideraciones resultan válidas no sólo para San Pablo, sino también para todas las grandes aglomeraciones latinoamericanas; estudios realizados para varias de las zonas metropolitanas más grandes muestran que, no obstante el cuantioso volumen de recursos que se les ha asignado, subsiste la mayoría de los principales problemas urbanos y éstos tienden a agravarse. Es así, por ejemplo, que los servicios se encuentran cada día más saturados, los sistemas y medios de transporte más congestionados y una proporción muy importante de la población urbana carece de viviendas adecuadas y de servicios urbanos imprescindibles, como agua, alcantarillado y energía eléctrica.

Todo ello indica que en tanto continúe el proceso de expansión de las grandes concentraciones, también continuará la tendencia a utilizar una elevada proporción de los recursos disponibles con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del creciente volumen de población allí localizada y, en particular, de absorber las deseconomías de aglomeración que la propia expansión de la concentración va generando. Por consiguiente, habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas, dicha tendencia de hecho implica limitar la posibilidad de destinar montos realmente significativos de recursos a las regiones de menor desarrollo, con lo cual éstas se verán imposibilitadas de elevar su ritmo de acumulación de capital en la forma requerida para incrementar sus tasas de crecimiento.¹⁶

Esta situación ha llevado a preconizar la necesidad de plantear caminos alternativos en cuanto a la asignación territorial de los recursos financieros disponibles, en el entendido de que la forma como ello se ha venido haciendo no constituye la solución más eficiente desde el punto de vista de la sociedad en su

¹⁶En un estudio realizado hace unos años por la revista *Realidade* (San Pablo, mayo de 1972), sobre las ciudades brasileñas, se estableció una comparación entre la asignación prevista de recursos para una obra de carácter nacional (2 775 km de carreteras transamazónicas, cuyo valor era en 1970 de 300 millones de cruzeiros = 1 trans.) y la que se calculaba para algunas obras de infraestructura urbana previstas para las dos principales zonas metropolitanas del Brasil y se llegó, entre otros, a los siguientes resultados:

- Vía dos Imigrantes (une San Pablo y Santos)	4.7 trans.
- 282 km vías expresas en San Pablo (capital)	20.6 trans.
- Metro de San Pablo (San Pablo)	10 trans.
- Metro de Río (Ipanema-Tijuca, 20 km)	6 trans.
- Aeropuerto Intemacional de Galeão (Río)	5.5 trans.

Aun cuando este ejemplo puede ser considerado efectista, no por ello deja de constituir una elocuente ilustración de la forma en que las grandes concentraciones absorben la parte más importante del financiamiento disponible.

conjunto.¹⁷ En este contexto, se ha sostenido que la asignación de una mayor proporción de recursos a las regiones de la periferia podría conducir, a mediano y largo plazo, a resultados más satisfactorios tanto desde el punto de vista económico como social. En apoyo a esta proposición, se ha planteado que desde el momento en que comienzan a generarse diseconomías de aglomeración en las grandes concentraciones, la asignación de recursos en ellas no es la más eficiente, puesto que allí los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados que los que alcanzan en los centros de menor dimensión para generar una misma cantidad de servicios.¹⁸

Este aspecto continúa siendo objeto de discusión y quizá deba reconocerse que no hay argumentos lo suficientemente categóricos como para aceptar o rechazar en forma definitiva la proposición precedentemente mencionada. Sin embargo, sobre lo que no hay lugar a dudas es que mientras se continúe asignando la mayor proporción del financiamiento disponible a las grandes aglomeraciones, las perspectivas de crecimiento de los subsistemas periféricos seguirán siendo muy limitadas.

b) *El problema del desequilibrio en el mercado de trabajo*

La persistencia —y en muchos casos, la acentuación— de las migraciones internas hacia los núcleos principales de concentración urbana de cada país han determinado en ellos un constante y significativo aumento de la fuerza de trabajo. Este hecho, unido a la circunstancia de que la industria en su modalidad y organización actual tiende a ir reduciendo el ritmo de crecimiento de su demanda de trabajo, ha conducido a un continuo agravamiento de los problemas de empleo en ellas.

Estos problemas de empleo se caracterizan por diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo, que implican tanto la persistencia de altas tasas de desempleo abierto como, principalmente, la expansión del subempleo. Según algunos estudios,¹⁹ el subempleo tiene su expresión más importante en el denominado sector informal que sería el mecanismo principal a través del cual logran subsistir los contingentes migratorios que se incorporan a las áreas urbanas y no encuentran ocupación en el mercado laboral organizado. Dado que dicho sector informal se caracteriza en general por niveles bajos de productividad, a la mayor parte de quienes trabajan en él no les resulta posible obtener ingresos suficientes para cubrir cierto consumo mínimo;²⁰ ello implica, en definitiva, que

¹⁷Véase, por ejemplo, D.C. Lambert y J.M. Martin, *América Latina: economías y sociedades*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976, pp. 212 y ss.

¹⁸Sobre el problema de los costos de urbanización en ciudades de diferente tamaño, véase H.C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanização brasileira", *Pesquisa e Planejamento Economico*, vol 3, Nº 3, Río de Janeiro, octubre de 1973 y P. Bye, "Crecimiento urbano, costos de urbanización e imputación de costos", *Revista Administración y Desarrollo*, Nº 16, Bogotá, 1976.

¹⁹Véase PREALC, "La política de empleo en América Latina: lecciones de la experiencia de PREALC", *El Trimestre Económico*, vol. 41, Nº 164, México, octubre-diciembre de 1974.

²⁰P.R. Souza y V. Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *El Trimestre Económico*, vol. 45, Nº 177, México, enero-marzo de 1978.

un alto porcentaje de la población de las grandes metrópolis se encuentra condenada a subsistir en indeseables condiciones de pobreza o de indigencia.

Este cuadro indica que se está produciendo una acentuación de las desigualdades en el interior de las grandes ciudades latinoamericanas. En tal sentido, en un informe reciente sobre la ciudad de San Pablo se hace la siguiente afirmación, que puede ser generalizada a la mayoría de las aglomeraciones de nuestros países: "Desde el punto de vista individual, las oportunidades abiertas por el desarrollo de la ciudad pueden transformarse en ciertos casos, en mejoría de las condiciones de vida. Pero, desde el punto de vista colectivo, el desarrollo económico de San Pablo viene significando una perpetuación de las desigualdades existentes".²¹

De tal manera, los problemas estructurales del mercado de trabajo de las principales concentraciones han venido determinando una creciente subutilización de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, una persistente acentuación de las desigualdades sociales y de la pobreza en el interior de estos centros; esta situación, en última instancia, está afectando negativamente la organización de la vida social de la aglomeración en su conjunto. Por su alcance y magnitud, este problema ha dejado de ser observado como exclusivo de la aglomeración para pasar a ser considerado como un problema de alcance nacional; y esta consideración está incidiendo fuertemente en la orientación de la distribución territorial del financiamiento existente en el ámbito del proceso nacional de decisiones.

En síntesis, los elementos de juicio disponibles permiten plantear que la concentración territorial de la población, asociada al peculiar estilo de desarrollo que caracteriza al proceso productivo de las economías capitalistas periféricas, conduce a la existencia de una amplia y persistente subutilización de la fuerza de trabajo en las grandes aglomeraciones, lo cual se está traduciendo en la acentuación de las desigualdades sociales en su interior.

c) *El problema de las disparidades regionales*

En el marco del planteamiento anterior, el problema de las disparidades regionales debe ser considerado como un epifenómeno de la concentración geográfica. En efecto, a consecuencia de la dinámica del propio proceso de concentración, las regiones de menor desarrollo no pueden incrementar en la forma que les es necesario el ritmo de su proceso de acumulación de capital, ya que no tienen condiciones para retener el excedente que generan, ni para captar recursos de los centros de mayor acumulación y productividad.

Las modalidades de este proceso, en una descripción simplificada en la que sólo se mencionan sus elementos fundamentales, podría presentarse como sigue: en un ámbito nacional la mayor parte de los recursos financieros disponibles tienden a orientarse hacia las regiones que en función del mayor desarrollo alcanzado por sus fuerzas productivas, ofrecen la perspectiva de mayores beneficios en relación con los que es posible esperar en las demás regiones del país. De tal modo, en el contexto de una economía en que rige el libre juego de las fuerzas de mercado, las inversiones del sector privado se orientan hacia aquellas localizaciones donde es posible prever, en una perspectiva de largo plazo, la

²¹ C.P. Ferreira de Camargo y otros, *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*, Ed. Loyola, San Pablo, 1976, p. 95.

posibilidad de una rentabilidad mayor. En este cálculo económico, incide el hecho de que los efectos negativos y los costos derivados de las deseconomías de aglomeración no se trasladan exclusivamente a las empresas, sino a la economía en su conjunto. Como señala Singer: "La tendencia a la superconcentración resulta del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado, que protege las microdecisiones de localización de sus consecuencias macroeconómicas".²²

Por otra parte, el sector público presionado, directa o indirectamente, por la presencia en los centros principales de la parte más importante y más dinámica de la estructura productiva del país, tiende a respaldar y a sustentar la acción de las unidades respectivas por medio de una creciente inversión en infraestructura en dichos centros. Esta inversión se hace con la finalidad de reforzar las economías externas de aglomeración o —a partir de cierto umbral crítico de concentración— de absorber las deseconomías que el crecimiento de la aglomeración va incrementando.

En este juego, debe agregarse el hecho de que las regiones caracterizadas por un menor desarrollo de sus fuerzas productivas pierden buena parte del excedente que generan, en función de un cálculo de rentabilidades territoriales alternativas que, en definitiva, les es desfavorable. Otros mecanismos, como el intercambio comercial regido por una relación de precios desfavorable, también actúa en detrimento de las regiones menos desarrolladas. Todo ello opera reforzando el proceso de concentración y acentuando las disparidades interregionales.

En síntesis, los mecanismos que determinan la continuidad de los procesos de concentración geográfica impiden que se generen en las regiones de menor desarrollo las condiciones para que ellas puedan incrementar en forma significativa su ritmo de acumulación de capital y crecer a tasas más elevadas. Por consiguiente, en el ámbito de situaciones caracterizadas por una persistente escasez de financiamiento para el desarrollo, todo objetivo de atenuación de las disparidades regionales debería estar asociado a políticas de reducción de los procesos de concentración territorial.

Sin embargo, cabe acotar que un aumento del ritmo de crecimiento de una región de la periferia que se traduzca efectivamente en una atenuación de las disparidades interregionales, no implica necesariamente una reducción de las disparidades intrarregionales sino que, por el contrario, puede llevar a un aumento de las mismas. Como señalan Gilbert y Goodman, "la disminución relativa de las diferencias de ingreso a nivel nacional, lograda con medidas orientadas hacia la eficiencia o maximizadoras del producto, pueden verse acompañadas, a nivel regional, por una concentración creciente del ingreso personal".²³

Algunas investigaciones sobre este aspecto han mostrado que toda vez que el crecimiento de una región de menor desarrollo se ha logrado mediante la reproducción en ella del modelo de acumulación imperante en las regiones centrales, el resultado obtenido ha sido que los grupos de ingresos altos y medios han logrado captar una mayor proporción del incremento del ingreso regional,

²²P. Singer, *Economía política da urbanização*, Editora Brasiliense, San Pablo, 1973, p. 75.

²³Véase A. Gilbert y D.E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", *EURE*, vol. 5, Nº 13, Santiago de Chile, junio de 1976.

con lo cual se ha agravado la desigualdad en el interior de la región supuestamente favorecida.²⁴

d) *El problema de la degradación del medio ambiente*

Es un hecho reconocido que la degradación del medio ambiente es un problema que afecta a todas las grandes concentraciones urbanas del mundo: a este respecto, en 1971, un grupo de expertos expresaba su preocupación en tal sentido, al manifestar: "llega un momento en que se alcanza el límite de la capacidad de cualquier ciudad que se vea sometida a un rápido crecimiento demográfico y las economías de escala son sustituidas por deseconomías que son consecuencia de infraestructuras inadecuadas. Las enfermedades endémicas, la escasez de agua potable, la falta de tratamiento de aguas servidas, la congestión y el deterioro de las viviendas son manifestaciones de tensión ambiental. Las zonas urbanas más desarrolladas confrontan problemas de contaminación química del aire y del agua y serios peligros de desorganización social".²⁵

Las grandes ciudades latinoamericanas se ubican en este panorama, como ejemplos de situaciones graves en materia de deterioro ambiental urbano. Y ello es así por cuanto el proceso de concentración de la población y de las actividades —asociado a las modalidades inherentes al estilo de desarrollo predominante— se ha cumplido en ellas en forma extraordinariamente rápida y, por consiguiente, con gran desorganización.

Además de los problemas de agudas desigualdades internas y de extendida pobreza mencionados ya, la situación de deterioro ambiental de estas aglomeraciones está caracterizada por los típicos problemas de contaminación biológica y química, de perturbación del medio físico y de desorganización social. Y esta situación de degradación ambiental concentrada se manifiesta no sólo por sus efectos sobre la aglomeración en sí misma, sino también sobre partes importantes de su área de influencia hacia las que aquellos se trasladan.

La propia rapidez con que se fue configurando esta situación, así como cierto desconocimiento sobre el alcance de sus consecuencias, impidió que los diferentes efectos pudiesen ser enfrentados con anticipación o tan pronto como ellos iban siendo percibidos. En consecuencia, actualmente se está haciendo necesario definir acciones que permitan la erradicación o atenuación de los problemas ambientales acumulados; pero ocurre que ello requiere inversiones que implican la asignación de montos de recursos financieros de una magnitud tal que la mayoría de nuestros países no puede costearlos ni se prevé que pueda disponer de ellos en el futuro cercano. Pero aun con esta restricción, es indudable que durante los próximos años muchos de los países latinoamericanos se verán obligados a realizar un creciente esfuerzo para hacer frente a los problemas ambientales. Y ello será así por lo menos por dos razones principales: en primer

²⁴ A este respecto, véanse, por ejemplo, L. Guimaraes Neto, *Urbanização e emprego urbano no Nordeste*, Universidade Federal de Pernambuco (Texto para discusión Nº 60), Recife, octubre de 1977 y D. Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", en D. Barkin (ed.) *Los beneficiarios del desarrollo regional*, Editorial Sep Setentas, México, 1972.

²⁵ *El desarrollo y el medio ambiente*. Informe al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (4 al 12 de junio de 1971, Founex, Suiza).

lugar, porque las grandes concentraciones constituyen los centros de mayor dinamismo del proceso económico nacional y los decisores necesariamente van a considerar imprescindible preservar su funcionamiento en la forma más satisfactoria posible; y en segundo lugar, por cuanto allí reside un porcentaje muy alto de la población nacional, entre la que se cuenta buena parte de los sectores políticamente más influyentes, que sin duda presionarán para mejorar las condiciones ambientales del medio en que actúan.

En consecuencia, el problema del deterioro ambiental de las grandes aglomeraciones constituye, y seguirá constituyendo, un motivo adicional para obligar a asignar en estos centros un porcentaje creciente de los escasos recursos financieros de cada país; y ello será una causa más para que las regiones de la periferia sólo puedan disponer de un remanente cada vez más limitado. Como se observará, estas consideraciones retrotraen el análisis al primer problema mencionado, o sea, al problema de la asignación territorial de los recursos disponibles, reforzando la argumentación que allí se realizó.

Quienes han venido discutiendo este problema también han planteado reiteradamente que una estructura caracterizada por un menor grado de concentración geográfica permitiría atenuar los problemas de deterioro ambiental y, al mismo tiempo, hacer un uso más eficiente de los recursos de cada país; de ahí que hayan sugerido la conveniencia de llevar a cabo estrategias de desconcentración territorial.²⁶

e) *El problema de la utilización de los recursos naturales*

Algunas investigaciones sobre los problemas del desarrollo en América Latina han señalado que las formas de ocupación del territorio derivadas del modelo de acumulación predominante han determinado un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, dado que éstos —por su desfavorable ubicación en relación con los centros dinámicos de los respectivos países— han permanecido al margen del proceso de expansión territorial de la estructura productiva.

Como ejemplo se han mencionado los problemas que involucran a vastas superficies de tierra agrícola de gran potencial que —al carecer del sistema de soporte necesario y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y no tener así posibilidades reales de acceso a los mercados— han sido condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional.²⁷

A este respecto, Carlos Matus ha sostenido: “. . . lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están ‘mal ubicados’. . . Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto ‘recursos mal utilizados’. El problema parece hartamente simple;

²⁶ Véase B. Ward y R. Dubos, *Una sola tierra. El cuidado y conservación de un pequeño planeta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, pp. 232 y ss.

²⁷ Véase especialmente E. Strauss, *El espacio económico y el desarrollo de América Latina*, ILPES (mimeo.), Santiago de Chile, 1968.

esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo".²⁸

A partir de este tipo de consideraciones se ha planteado que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayoría de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación y aprovechamiento de esos recursos, ha impedido la posibilidad de lograr una conveniente diversificación de la estructura productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos.

3. Algunas interrogantes finales

En las páginas precedentes se han expuestos algunos elementos de juicio que se consideraron de importancia para la discusión de los principales problemas planteados a consecuencia del proceso de concentración territorial. De las proposiciones formuladas con relación a esos problemas, se han derivado algunas interrogantes que apuntan a los aspectos centrales de la discusión y algunas respuestas de carácter general. Estas respuestas, o en su defecto, las respuestas alternativas que se puedan proponer, deberían constituir los condicionantes fundamentales para la definición del contenido y del alcance de las políticas que deberían aplicarse en el caso que se deseara modificar la actual configuración espacial de los países latinoamericanos. Los principales aspectos de esta discusión podrían sintetizarse en los tres siguientes puntos:

a) En primer lugar, se ubica el problema que se refiere a las interrelaciones que existirían entre los procesos de concentración económica, social y territorial. Este punto sugiere la siguiente interrogante: ¿hasta dónde es posible esperar resultados satisfactorios de la aplicación de políticas que enfrenten el proceso de concentración territorial con prescindencia de los fenómenos de concentración económica y social?

La siguiente respuesta a esta cuestión ha sido esbozada desde el comienzo de este trabajo: si se acepta que existe una indisoluble interrelación entre los procesos de concentración económica, social y territorial, será necesario aceptar que no es posible explicar o atacar el proceso de concentración territorial si no se considera al mismo tiempo la incidencia que en él tienen los otros dos componentes mencionados.

b) En segundo término, cabe considerar un problema que tiene relación con las supuestas ventajas de la concentración territorial, lo cual se podría concretar en la siguiente interrogante: ¿hasta qué punto una estructura territorialmente concentrada permite una utilización globalmente eficiente de los recursos disponibles?

A este respecto, en las páginas precedentes se ha insistido en subrayar algunos elementos de juicio que buscan fundamentar la afirmación de que la concentración territorial no permite una utilización eficiente de los recursos en el caso de países con restricciones en materia de financiamiento para el desarrollo, como es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos.

²⁸C. Matus y otros, *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1970.

c) Finalmente, en el supuesto de que se hubiese dado respuesta afirmativa a la primera interrogante y de que existiese acuerdo sobre la conveniencia de una propuesta de desconcentración territorial, cabría plantear la siguiente pregunta: ¿cuál es la viabilidad política de una estrategia de desconcentración territorial en la situación actual de los países latinoamericanos?

En este caso, la proposición que se ha querido subrayar es que, en el contexto del modelo de acumulación actualmente predominante, no es factible esperar resultados significativos en materia de reducción de la concentración territorial ya que ella es inherente a la dinámica de ese modelo; en consecuencia, la modificación del estilo de desarrollo imperante se ubica como una condición necesaria para poder lograr una atenuación radical de estos procesos.

Como ya se ha dicho, interrogantes y respuestas de este tipo han originado una prolongada controversia que todavía prosigue; y ello es así por cuanto las respuestas que se han ido proponiendo responden más a las creencias y convicciones de sus autores que a razones incontrovertibles. El problema de toma de posición a base de condicionamientos ideológicos no ha podido ser eludido en esta materia y las respuestas que aquí se han sugerido no constituyen una excepción a ello. Sin embargo, hasta que sea posible plantear respuestas definitivas, si acaso ello es posible, algunas proposiciones de este tipo son necesarias para el avance de la discusión sobre el tema.

BRASIL: LA EFICIENCIA ECONOMICA Y LA DESINTEGRACION DE LAS REGIONES PERIFERICAS

por Paulo R. Haddad

1. Introducción

En un estudio exhaustivo sobre el problema de las desigualdades en el desarrollo regional de Brasil,¹ que se preparó recientemente a partir de los datos estadísticos más actualizados y fidedignos compilados en el país, se llegaba a la conclusión de que tales desigualdades, sobre todo cuando se las compara con normas internacionales,² siguen siendo muy grandes en casi todos sus aspectos, y que durante el período de la postguerra se caracterizaron por su persistencia y extensión. (Véase el cuadro 1.) Si bien es difícil reproducir todas las conclusiones contenidas en el estudio, los indicadores sociales y económicos más pertinentes mostraban que los problemas regionales de Brasil estaban estrechamente identificados con las cuestiones sociales del país y, por lo tanto, requerían un enfoque político que hiciera hincapié en los criterios de equidad.

Desde fines del decenio de 1950, en varios planes nacionales el gobierno federal ha prestado atención muy especial a los problemas de las desigualdades en el desarrollo regional del país. Aunque la intención de este documento no es pasar revista a la experiencia de planificación económica de Brasil, el cuadro 2 indica la evolución del elemento regional en los planes de desarrollo nacional a partir de 1963, y en especial proporciona información sobre las estrategias, los objetivos y los instrumentos de política espacial adoptados.³ Como puede verse, estas políticas se intensificaron después de la fase de desarrollo del Brasil, durante la cual se consolidó un proceso de sustitución de importaciones que en los primeros años del decenio de 1960 dio al país una de las estructuras industriales más avanzadas y diversificadas entre las de todos los países en desarrollo. Esta estructura industrial se concentró básicamente en una pequeña zona geográfica del país (las zonas metropolitanas de Río de Janeiro y de São Paulo), en forma tal que las políticas espaciales nacieron en medio de relaciones de centro-periferia entre regiones desarrolladas y regiones insuficientemente desarrolladas. Esta situación fue más allá de las relaciones desiguales entre estructuras de producción, porque las políticas espaciales se elaboraron durante un período de la evolución política del país que tuvo como hito el movimiento militar de 1964, que restringió los derechos cívicos del país por más de un decenio, concentrando además intensamente, desde el punto de vista social, el poder de toma de decisiones acerca de las opciones de desarrollo del país.

¹Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, *Estado atual e evolução recente das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*, Recife, 1977.

²J. Williamson, "Regional inequality and the process of national development - a description of the patterns", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, Nº 4, junio de 1965.

³Véase A. O. Cintra y P. R. Haddad (compiladores), *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*, Zahar, Río de Janeiro, 1978.

Como resultado convergente de estos dos factores históricos, una de las características básicas de las políticas de desarrollo espacial de Brasil ha sido la uniformidad de criterios respecto de algunos componentes (decisiones centralizadas en el gobierno federal, la adopción de un modelo de desarrollo polarizado a partir de la expansión de las actividades económicas en zonas industrializadas, un concepto monolítico del desarrollo, etc.), que calzan bien en el paradigma del desarrollo desde los centros de crecimiento hacia abajo (*centre-down*) descritos en los estudios introductorios de Hansen y Stöhr.

Puede verse, por otra parte, que se ha dado más importancia al papel de la planificación espacial en el proceso de desarrollo del país: los instrumentos de política se han diversificado, el empleo aislado de incentivos fiscales destinado a

Cuadro 1
BRASIL: INDICE DE DESIGUALDAD (V_w)^a, 1950-1970

Regiones Años	Regiones		
	20 estados	5 macro-regiones	Norte/Sur
1950	0.65	0.50	0.45
1951	0.65	0.50	0.45
1952	0.67	0.51	0.46
1953	0.65	0.51	0.47
1954	0.66	0.51	0.46
1955	0.65	0.50	0.46
1956	0.63	0.49	0.43
1957	0.62	0.47	0.42
1958	0.63	0.49	0.43
1959	0.59	0.44	0.40
1960	0.58	0.43	0.38
1961	0.58	0.43	0.39
1962	0.54	0.41	0.38
1963	0.59	0.44	0.38
1964	0.54	0.42	0.37
1965	0.53	0.41	0.36
1966	0.55	0.44	0.38
1967	0.54	0.43	0.37
1968	0.55	0.44	0.37
1969	0.56	0.45	0.39
1970	0.57	0.46	0.40

Fuente: Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado actual e evolução recente . . .", *op. cit.*

$$V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \cdot (f_i/n)}}{\bar{y}}$$

siendo y_i = producto per cápita - Región i ;

\bar{y} = producto per cápita - Brasil;

f_i = población - Región i ;

n = población - Brasil.

Cuadro 2

BRASIL: POLITICAS ESPACIALES EN LOS PLANES DE DESARROLLO NACIONAL

<i>Planes nacionales</i>	<i>Estrategias de desarrollo regional</i>	<i>Prioridad dada a los objetivos de política espacial</i>	<i>Principales instrumentos de política</i>	<i>Impacto socioeconómico en las zonas periféricas</i>
Plan Trienal (1963-1965)	Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas; dispersión espacial de esfuerzos gubernamentales, aunque con especial atención al nordeste	Suficiente para atenuar las tensiones sociopolíticas	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de inversiones públicas en la infraestructura socioeconómica - Incentivos de capital y transferencia de tecnología a las zonas periféricas 	El período de vigencia del plan se caracterizó por una crisis política nacional y por la inestabilidad en la ejecución de las diferentes políticas económicas, lo que significó otorgar importancia secundaria a las políticas espaciales
Plan de Acción Económica del Gobierno (1964-1966)	Promoción del desarrollo de zonas menos desarrolladas, concentrándose los esfuerzos en el nordeste	Suficiente para atenuar las tensiones socioeconómicas	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de inversiones públicas en infraestructura socioeconómica - Incentivos de capital y transferencia de tecnología a zonas periféricas 	El plan hizo hincapié en la aplicación de políticas macroeconómicas de estabilización y crecimiento; las políticas espaciales tuvieron menor prioridad y se pusieron en práctica con poca intensidad
Plan Estratégico de Desarrollo (1968-1970)	Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas mediante la expansión de la frontera económica con la incorporación de nuevos recursos y la creación de polos regionales; consolidación del proceso de desarrollo en el centro-sur	Requerida por el proceso de desarrollo del país	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de inversiones públicas en la infraestructura socioeconómica - Incentivos de capital y transferencia de tecnología - Transferencia de impuestos del Gobierno Federal a los estados y municipalidades 	El plan está dirigido principalmente al logro de un alto ritmo de crecimiento del producto nacional bruto; industrias modernas se trasladaron al nordeste, lo que llevó a esa región a niveles altos de productividad pero sin mucho efecto en el empleo
Metas y bases (1970-1972) y I Plan Nacional de Desarrollo (1972-1974)	Promoción del desarrollo en zonas menos desarrolladas a través de la expansión de la frontera económica con la incorporación de nuevos recursos y creación de polos regionales; consolidación del proceso de desarrollo en el centro-sur	Necesario para el proceso de desarrollo del país	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de inversiones públicas en infraestructura socioeconómica - Gran ampliación de las redes de transporte y comunicaciones desde las regiones centrales a las regiones periféricas - Incentivos de capital y transferencia de tecnología - Transferencia de impuestos del Gobierno Federal a los estados y municipalidades 	La mayor importancia dada en el plan para desarrollar las regiones dotadas de recursos aumentó su acceso a los mercados nacionales e internacionales, pero aumentó simultáneamente su dependencia de factores externos de producción y de fondos públicos del Gobierno Federal
II Plan Nacional de Desarrollo (1975-1979)	Consolidación del proceso de desarrollo de la región que constituye el núcleo industrial, haciendo hincapié en las políticas de desarrollo urbano; expansión de las regiones dotadas de recursos naturales con la creación de polos de crecimiento agro-minero; promoción del desarrollo en zonas deprimidas	Esencial para el proceso de desarrollo del país	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas de creación de centros de crecimiento - Promoción de industrias modernas en zonas periféricas - Incentivos de capital y transferencia de tecnología 	Al atenuarse la tasa de crecimiento del PNB se asignó menor prioridad a los programas regionales especiales del Gobierno Federal para zonas deprimidas y para las regiones dotadas de recursos; los mayores esfuerzos se están dirigiendo hacia las grandes zonas metropolitanas del país

Fuente: Cintra y Haddad, *op. cit.*

atraer a los inversionistas privados hacia zonas deprimidas se ha ido reemplazando por programas de desarrollo más integrado que contemplan el empleo de los recursos naturales en zonas vitales del Amazonas o del Medio Oeste del país; los objetivos de las políticas se han ampliado pasando de una preocupación inicial por las tensiones sociales existentes en zonas deprimidas, a una mejor articulación con políticas sectoriales y de índole urbano-regional; y, finalmente, la prioridad política asignada en los últimos años a los objetivos de las políticas espaciales indica que se los considera de importancia crucial para la marcha óptima del proceso de desarrollo del país. ¿Por qué, entonces, han sido mediocres los efectos de esta experiencia en los grupos más pobres de las regiones menos favorecidas?

2. La concentración de la política económica y del poder

Si bien es escasa la información sobre las economías regionales del Brasil en el siglo pasado, el censo nacional de 1872 proporciona información estadística que indica que no había divergencia durante ese período entre el grado de desarrollo del Norte y del Sur. Esta situación cambió en los decenios posteriores. A principios del siglo XX el Sur estaba más adelantado que el Nordeste en lo que respecta al ritmo de industrialización y a la expansión de la inversión en infraestructura. En 1900, por ejemplo, las millas de vías de ferrocarril per cápita abiertas al tráfico en el Sur eran aproximadamente 20 veces mayores que en el Nordeste.⁴

Después de la crisis económica de 1929, Brasil inició el proceso de sustitución de importaciones, basándose en la industrialización como una alternativa de desarrollo contrapuesta al modelo de exportaciones primarias que había prevalecido desde los años de la colonia. Este proceso tuvo como consecuencia una fuerte tendencia hacia la concentración de las unidades de producción más importantes en el sur del país, sobre todo en el eje Río de Janeiro-Sao Paulo. Las inversiones en infraestructura urbana y en comunicaciones que la economía del café exigía, así como la expansión de los mercados regionales creados por la alta productividad y el perfil favorable de la distribución de ingresos correspondiente a este cultivo, fueron los principales factores de ubicación geográfica en la fase inicial del patrón histórico de desigualdades en el desarrollo regional del país.

Si bien el grado de desigualdad entre regiones sigue siendo muy alto, desde 1950 hasta 1965 tendieron a converger las cifras de ingreso per cápita de los estados y las regiones del país. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Después del estancamiento económico que se prolongó desde 1962 hasta 1967 como resultado de la declinación en el proceso de sustitución de importaciones, la desigualdad tendió a aumentar nuevamente hasta 1970, último año para el cual se cuenta con información estadística regional sobre todas las cuentas sociales del país.

⁴D. Denslow, "As exportações e a origem do padrão de industrialização regional do Brasil", en W. Baer y otros, *Dimensões do desenvolvimento econômico brasileiro*, Campus, Río de Janeiro, 1978.

En cada uno de estos períodos, la modalidad convergente o divergente de las desigualdades regionales se puede explicar por factores históricos específicos que no son de particular interés para los objetivos de este artículo. Por lo tanto, en esta sección analizaremos solamente algunos de los elementos de la organización institucional del sistema de planificación nacional que, en años recientes, han influido fuertemente en las políticas espaciales del país, al punto que cada vez más éstas son caracterizadas como mecanismos que centralizan y concentran los recursos a favor de los intereses de las organizaciones públicas y privadas de las regiones centrales.

En el período que siguió al movimiento militar de 1964, los problemas básicos que atrajeron la atención de los planificadores económicos en el Brasil se concentraron en la rápida recuperación de una economía que, en los años anteriores había estado operando muy por debajo de enormes potencialidades. Esa recuperación, que empezó espectacularmente después de 1967, se logró gracias a la aplicación prudente de políticas fiscales, cambiarias y monetarias de características más bien convencionales. En este contexto, la tendencia general se orientó hacia el fortalecimiento de la centralización vertical (relaciones intergubernamentales) y horizontal (relaciones intragubernamentales) de los instrumentos de política económica, en las etapas de formulación y control, con independencia de las posibles características de neutralidad y de selectividad de tales instrumentos.

Esa opción tuvo su origen en varios factores vinculados con la razón de ser política del movimiento de 1964. La falta de tradición en la burocracia pública para concebir y aplicar políticas macroeconómicas, combinada con la necesidad de arrancar del estancamiento a la economía del país en el plazo más corto posible, no permitió adoptar ningún plan de descentralización que hubiese podido conducir a un proceso lento de readaptación de las instituciones. Por otra parte, la escasez de recursos humanos con experiencia en tales políticas obligó a concentrar el personal disponible en unos pocos organismos dominantes dentro del aparato oficial, los que en la práctica se convirtieron en centros decisorios. Finalmente, como los conflictos existentes entre los objetivos y metas de las distintas políticas propuestas no podían ventilarse a través de la disputa abierta entre los grupos sociales o entre las regiones, so pena de poner en peligro la consolidación del nuevo régimen político, se hizo necesario formar personal técnico facultado para definir las condiciones de "estabilidad" del sistema económico a largo plazo.⁵ ¿Qué consecuencias han de aflorar, con esta concentración del poder, en la formulación y ejecución de políticas de desarrollo espacial en Brasil?

a) *Relaciones intergubernamentales*

En el plano de la concentración vertical del poder de decisión, el gobierno federal ha ido restringiendo sucesivamente la autonomía de los estados y municipios para manejar instrumentos de política económica. En los últimos años, la totalidad de la legislación tributaria ha estado bajo el control del gobierno federal, no pudiendo los estados ni siquiera fijar las tasas de sus propios

⁵P. R. Haddad, "Os economistas e a concentração de poder - notas preliminares", Fundação João Pinheiro, *Análise e conjuntura*, 8(3), pp. 2 a 7, 1978.

impuestos. En consecuencia, se ha tendido a aumentar la parte destinada al gobierno federal del total de las recaudaciones del país: en 1930, le correspondió el 51% del ingreso público total, tocándole a los estados el 37% y a los municipios el 12%; en 1975, estas cifras cambiaron a 73%, 24% y 3%, respectivamente.

La reforma tributaria introducida en 1967 estableció un sistema de transferencia a los estados y municipios destinado a contrarrestar la concentración de recursos en el ámbito federal. Aproximadamente el 50% de esas transferencias, sin embargo, se asigna para inversiones de capital en programas específicos, con proporciones rígidas para los distintos sectores, lo que hace ficticia la autonomía de los estados y de los municipios en cuanto a la estructura de sus gastos. Como movimiento estratégico para esquivar tales mecanismos de control, los estados comenzaron a recurrir a la deuda interna y externa para financiar programas de inversión: en 1972, el total de la deuda como proporción del ingreso total de los estados fue de 39%, cifra que se elevó a 57% en 1975. Más recientemente, la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios comenzó a ser controlada por la legislación federal.⁶

Como consecuencia básica de estas limitaciones ha habido un cambio profundo en la forma de encarar la planificación en el plano estadual (no consideramos en este documento las cuestiones de planificación urbana); se ha ido optando por la simplificación de los procedimientos de planificación común, descartando las etapas de definición de los objetivos, especificación de metas y selección de instrumentos de política, y destacando en cambio el diagnóstico y el control. La planificación, por lo tanto, se entiende como el máximo desarrollo de la capacidad latente de negociación de los estados, para lo cual la etapa dominante pasa a ser la de "asignación de roles" a los estados, en la que estos obtienen información sobre las directrices establecidas para ellos por el poder central.

De este modo, la pérdida de autonomía de los estados en la toma de decisiones les permite sólo una participación limitada (que es todavía menor para los municipios) en la formulación de políticas de desarrollo espacial del país, y los obliga a aceptar el papel de gestores de recursos provenientes de fondos y programas definidos por los organismos centrales de planificación. Además, estos organismos se toman ineficientes cuando tienen que formular normas para programas que entrañan fuertes conflictos de intereses entre los estados. En el Segundo Plan de Desarrollo Nacional (1975-1979), por ejemplo, se destaca, como uno de sus mayores objetivos, la definición de una política de descentralización industrial en la región Centro-Sur del país a fin de evitar una excesiva concentración de actividades dinámicas en el Gran São Paulo. Se trata, sin embargo, de un ejemplo típico de un problema que preocupa a varios estados o regiones, cuyas posibles soluciones sólo pueden ser evaluadas teniendo en cuenta instrumentos de política económica controlados por el gobierno federal (incenti-

⁶ Véase M. P. de Siqueira, "Sistema tributario nacional e planejamento estadual", en A. O. Cintra y P. R. Haddad (compiladores), *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*, Zahar, Río de Janeiro, 1978, pp. 156-165; véase también H. M. Weiterschan, *Política econômica ao nível estadual no Brasil: avaliação da experiência recente e proposição de alternativas*, Fundação Joao Pinheiro, Belo Horizonte, 1978, 2 vols.

vos fiscales, préstamos oficiales a interés subvencionado, exenciones de los derechos de importación sobre bienes de capital, etc.) que básicamente han sido manipulados para alcanzar metas globales o sectoriales propuestas por los planes nacionales, sin una adecuada diferenciación territorial, para los estados del Centro-Sur. Por lo tanto, en los últimos años tales estados han internalizado los costos sociales del proceso de descentralización industrial, ya que para aumentar su poder de regateo en la tarea de atraer proyectos de inversión privada se ven obligados a sobrellevar la carga de gastos de infraestructura económica, a costa de la inversión en los sectores sociales básicos, además de asumir participación financiera en las inversiones y conceder exenciones impositivas (que en la actualidad están bajo control federal); todo esto en general impone una carga pesada sobre presupuestos futuros, por la expansión de gastos irreductibles o por la baja elasticidad de las recaudaciones en relación con el ingreso.

La conclusión general a que se puede llegar con esta experiencia de pérdida de autonomía en la toma de decisiones por parte de los organismos e instituciones públicas subnacionales es que los valores, estilos y patrones de desarrollo que emergen de la órbita federal central permean las regiones, estados y municipios a través de la jerarquía que se establece con las distintas políticas de desarrollo que se formulan y ejecutan en los distintos niveles gubernamentales. Esta jerarquía se cristaliza con la concentración del poder político, de los recursos e instrumentos de política en las organizaciones públicas del gobierno federal identificadas con los intereses de las regiones centrales. De esta manera, los programas y proyectos de desarrollo de mayor interés para la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes de las regiones y de los municipios se pierden en la maraña sin fin de la burocracia pública porque no están graficados en el camino crítico del modelo de desarrollo rotulado "de interés nacional".

b) *Relaciones intragubernamentales*

Si consideramos que el proceso de planificación se puede llevar a cabo en varios planos (nacional, regional, estadual, municipal) y con muchos enfoques (global, sectorial, espacial), es prudente poner en tela de juicio la posición relativa que ocupan los muchos organismos encargados de las políticas de desarrollo espacial en el esquema burocrático del sector público. Cuando se examina la experiencia de planificación social y económica de Brasil en la postguerra (véase nuevamente el cuadro 2), es evidente que en los primeros planes del gobierno federal había referencias genéricas a los temas relacionados con el desarrollo regional del país y que, en el actual decenio, los planes acentuaron su carácter analítico al tratar de las cuestiones regionales, intentaron interrelacionar las metas del crecimiento sectorial con los programas de desarrollo regionales, e introdujeron la dimensión urbana en la planificación regional; en una palabra, dieron al problema un enfoque analítico que parece muy apropiado.

Sin embargo, la evaluación del papel que las políticas de desarrollo espacial cumplen en el proceso de planificación nacional (o estadual) no se puede hacer a partir de las intenciones que se expresan en los documentos gubernamentales o en las normas de orientación y objetivos de las instituciones públicas, sino que debe empezarse con el análisis del proceso de toma de decisiones tal como se da en la dinámica de las organizaciones políticas. En la experiencia de Brasil, este argumento se puede ilustrar con la declinación del papel de la SUDENE (Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste) como organismo de planificación

regional. Creada en 1959 con amplios poderes para fiscalizar, coordinar y controlar la preparación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo que eran de responsabilidad de otros organismos federales, la SUDENE debía, por una parte, conciliar la actividad sectorial de los diversos ministerios y organismos públicos con los planes quinquenales de interés regional y, por otra, someterse a una mayor participación de las élites y del liderazgo local en su proceso de toma de decisiones, con miras a reflejar en su actividad de desarrollo las expectativas de los grupos sociales de la región. La SUDENE debía también encargarse de la administración de un amplio conjunto de estímulos económicos (incentivos fiscales, exención de derechos de importación, exención total o parcial de los impuestos sobre los ingresos, etc.), con miras a atraer inversionistas privados hacia la región.

En la práctica, sin embargo, el alcance del mandato jurídico de la SUDENE era extremadamente reducido.⁷ Al preparar sus planes, dependía concretamente de la iniciativa y cooperación de muchos organismos sectoriales del gobierno federal que actuaban en la zona, lo que la dejaba supeditada a la estabilidad político-institucional en sus relaciones con esos organismos, la que frecuentemente no se daba. Además, los recursos presupuestarios controlados por la SUDENE eran demasiado limitados e inestables para permitirle un mayor control de la ejecución efectiva de los programas y proyectos prioritarios para los *intereses regionales*.

Esto se debía principalmente a dos razones. En primer lugar, siempre hay enormes obstáculos político-institucionales que militan contra la tarea de coordinación general de cualquier superintendencia o secretaría de planificación, porque en su relación con los demás sectores de la administración federal o estadual éstos tienden a tratar de defender su "territorio" de toma de decisiones y rechazan todas las tentativas de los planificadores de interferir en la preparación, evaluación y control de los distintos programas de desarrollo sectorial. En segundo lugar, los planes de desarrollo nacional en general tienen muchos objetivos difíciles de conciliar que han de alcanzarse simultáneamente en el período propuesto para su ejecución, sin que quede establecido cuál será, en el plano del poder público, la disposición a sacrificar un objetivo frente a otro, dentro de un sistema dado de valores. El no haberse considerado esta necesidad de transar en el proceso de planificación, ha llevado a que en la dinámica de la toma de decisiones los conflictos entre objetivos se resuelvan de maneras pragmáticas que en última instancia reflejan la capacidad de presión de los grupos de intereses entre los cuales los representantes de la población de zonas deprimidas son los que a lo largo de la historia han tenido menos poder de regateo para lograr que se ejecuten los programas que los beneficiaban.

Estas observaciones, que apuntan a la esfumación de la SUDENE como organismo de supervisión y coordinación del planeamiento en el Nordeste para dar paso a un nuevo orden que fortaleció otra vez a los organismos del gobierno federal que funcionan en la zona, ejemplifican también las razones comunes que explican el fracaso de varias otras experiencias de organismos de ejecución de la

⁷D. E. Goodman, y R. C. de Albuquerque, "As políticas de desenvolvimento regional" en D. E. Goodman y R. C. de Albuquerque, *Incentivos a industrialização e desenvolvimento do Nordeste*, IPEA/INPES, Río de Janeiro, 1974, pp. 149 a 194.

planificación regional, en el plano federal o estadual, creados con el poder político para convertirse en centros legítimos de protección a los intereses de los grupos locales de bajos ingresos. Sin embargo, la participación limitada de estos grupos en la formulación de políticas de desarrollo espacial podría mejorar si el conjunto de estrategias que las conforman tuviesen diferentes mecanismos automáticos para la distribución del ingreso, personal y regional, que, de algún modo, pudiese favorecerlos grandemente. Esto lleva entonces a evaluar el contenido de esas políticas.

3. Valores sociales y contenido de las políticas de desarrollo espacial

Una de las principales características del "viejo paradigma" que en los últimos años ha guiado la acción de los que formulan las políticas en Brasil es la supuesta diferencia entre "lo positivo, lo que es" y "lo normativo, lo que debiera ser". De conformidad con este paradigma, el triunfo de la economía como ciencia llega en el momento en que consigue deshacerse de juicios de valor, creencias e ideologías, y empieza a resolver problemas de desacuerdo entre ciertas hipótesis mediante verificaciones empíricas a través del método de la explicación científica. El cuerpo analítico de que disponen los economistas para encarar los problemas típicos del sector público, que se refieren a preferencias ante opciones contrapuestas entre grupos sociales, sectores o regiones, es la teoría del bienestar social, que procura derivar criterios normativos para la asignación óptima de los recursos escasos a partir de hipótesis simplificadas respecto del comportamiento de los consumidores y de las empresas. Esta teoría, sin embargo, se desarrolló suponiendo la ausencia de relaciones de poder en las relaciones individuales, lo que hace que las recomendaciones que emanan de esta teoría sean casi siempre extremadamente ingenuas desde el punto de vista político-organizativo.

Esta tendencia de la ciencia económica a tratar de establecer su autonomía como disciplina es relativamente reciente y data del siglo pasado. Para los economistas clásicos, la economía significaba economía política, por ser eminentemente políticas tanto la asignación de recursos escasos que podían tener aplicaciones optativas, como la distribución de los frutos de esa asignación entre los distintos individuos y grupos sociales.⁸

Como consecuencia de la eliminación de las relaciones de poder en su sistema analítico, los economistas tienden a distinguir entre decisiones "económicas", que asignan recursos escasos, y "políticas", que distribuyen los frutos de la asignación. En Brasil, por ejemplo, el esfuerzo del gobierno se dirigió en los últimos 15 años a garantizar los criterios de eficiencia económica, dejando que las políticas redistributivas realizasen "fuera" del sistema de producción todos los ajustes que se considerasen necesarios para aminorar los costos sociales asociados con la expansión acelerada del producto interno bruto. La hipótesis básica de esta estrategia, que no resultó en la práctica, es que cualquier efecto desfavorable sobre la distribución del ingreso y de la propiedad se puede

⁸K. E. Boulding (1970), "Economics as a political science", en K. E. Boulding, *Economics as a science*, McGraw-Hill, Nueva York, 1970, pp. 77 a 96.

compensar, de modo que los que pierden serán retribuidos por los que obtienen una proporción más grande de un producto cada vez mayor. El ajuste de este proceso de desarrollo “desde arriba”⁹ señala, a través de varios indicadores sociales y económicos, que la política oficial, al poner en vigor tímidamente tales esquemas de compensación, permitió la concentración de los beneficios del desarrollo en una capa minoritaria de la población de Brasil, y también la institucionalización de ciertos mecanismos de efectos altamente concentradores.

Con el objeto de ilustrar estas reflexiones, bastará examinar unos pocos aspectos que tienen que ver con el objetivo de justicia redistributiva, a la cual se refiere la reciente experiencia de la planificación regional del Brasil.

a) *Crecimiento y equidad en la periferia deprimida*

Las principales características de las estrategias de desarrollo regional que han controlado la orientación de las políticas públicas recientes en Brasil se asientan en el supuesto de que los objetivos de redistribución y de equidad están subordinados al mantenimiento de una expansión acelerada del ingreso regional per cápita, porque ellos pueden alcanzarse gracias a las consecuencias indirectas que genera la prioridad asignada a objetivos de eficiencia. Se admite que, al aumentar el ingreso y la base impositiva de una economía regional, será más fácil para el poder público manejar mayores recursos, lo que permitirá soluciones “desde arriba” que descenderán hacia los problemas sociales y económicos de los sectores más pobres de la población.

La evaluación de esta estrategia se puede hacer mediante unos pocos indicadores sociales y económicos, comenzando con la reciente experiencia de desarrollo en el Nordeste de Brasil, en donde se trató insistentemente de lograr una tasa de crecimiento del producto per cápita superior al promedio nacional. Podemos ver fácilmente que “la característica fundamental de este proceso es la integración selectiva de unos pocos sectores urbanos y grupos sociales restringidos en centros regionales aislados para incorporarlos al sistema de producción dominado por São Paulo y Río de Janeiro; la naturaleza dualista de la economía del Nordeste fue agravada por las políticas aplicadas recientemente; las diferencias entre el ingreso urbano y el rural se ampliaron, y las disparidades en la distribución del ingreso aumentaron marcadamente en el último decenio”.¹⁰

Para demostrar la fragilidad de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita como criterio dominante para lograr el desarrollo regional, examinemos los resultados de dos estudios que usaron indicadores no monetarios (mortalidad y empleo) a fin de verificar el influjo en la concentración del ingreso de la estrategia que supone que los efectos de difusión derivados de las políticas basadas en criterios de eficiencia ayudan a alcanzar los objetivos de justicia social y a mejorar la calidad de vida.

⁹Véase en esta misma publicación W. B. Stöhr, “¿Hacia ‘otro’ desarrollo regional?”. Sección II.

¹⁰D. E. Goodman, “O modelo economico brasileiro e os mercados de trabalho: uma perspectiva regional”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 5(1), pp. 89 a 116.

De un trabajo de investigación sobre la evolución demográfica del Nordeste en comparación con la de Brasil en su conjunto, en el período que va de 1940 a 1970, se pueden citar, entre las principales, las siguientes conclusiones:¹¹

a) la expectativa de vida en el Nordeste Centro era de aproximadamente 44.2 años en el decenio 1960-1970, o sea un poco por encima de las estimaciones más recientes que se refieren al África. Al mismo tiempo, en la región meridional del Brasil (véase el cuadro 3), la expectativa de vida era de 61.9 años;

b) el índice de dispersión que se obtiene con el promedio ponderado de los valores absolutos de las diferencias entre la expectativa de vida en el país y en cada región usando como ponderación la participación relativa de las poblaciones regionales en 1940, 1950 y 1970, indica que las desigualdades regionales se acentuaron entre 1930 y 1950, y declinaron en el último decenio;

c) las estimaciones por grupos de ingresos indican que las expectativas de vida medias de las familias de altos ingresos sobrepasan invariablemente a las de las familias pobres, con diferencias de hasta 24 años entre ambos grupos. (Véase el cuadro 4.) Si en este último cuadro examinamos las disparidades entre las familias de altos ingresos y las familias pobres en las distintas regiones, observaremos que la diferencia también es mayor en la zona Nordeste Centro.

Al mismo tiempo, los estudios sobre la distribución del ingreso familiar y personal en Brasil indican que la incidencia de los niveles de pobreza absoluta es mayor en el Nordeste, tanto en la distribución interregional de los pobres dentro del país como en la alta frecuencia de los pobres en la distribución intrarregional

Cuadro 3

**BRASIL: EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER, POR REGIONES,
1930-1940 A 1960-1970**

<i>Regiones</i>	<i>1930-1940</i>	<i>1940-1950</i>	<i>1960-1970</i>
Amazonía	39.8	42.7	54.2
Nordeste Norte	40.0	43.7	50.4
Nordeste Centro	34.7	34.0	44.2
Nordeste Sur	39.3	39.2	49.7
Minas	43.0	46.1	55.4
Río de Janeiro	44.5	48.7	57.0
São Paulo	42.7	49.4	58.2
Paraná	43.9	45.9	56.6
Sur	51.0	55.3	61.9
Centro Oeste	46.9	49.8	57.5
Brasil	41.2	43.6	53.4
Tango	16.3	21.3	17.7
Índice de dispersión	3.86	5.84	4.88

Fuente: Carvalho y Wood, *op. cit.*

Nota: No se dispone de las estimaciones correspondientes al período 1950-1960 porque el censo de 1960 no se publicó en su totalidad.

¹¹J. A. M. de Carvalho y C. H. Wood, "Mortality, income distribution and rural urban-residence in Brazil", ponencia presentada en el Simposio sobre cambios socio-económicos en Brasil, Universidad de Wisconsin, Madison, mayo de 1978.

Cuadro 4

**BRASIL: EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER, POR REGIONES
Y POR INGRESO DE LOS HOGARES, 1970**

Regiones	Total	Ingreso del hogar (Cruzeiros)				(4)-(1)
		1-150 (1)	151- 300 (2)	301- 500 (3)	501 + (4)	
Amazonía	54.2	53.4	53.9	54.8	58.2	4.8
Nordeste Norte	50.4	50.0	50.8	52.7	55.7	5.7
Nordeste Centro	44.2	42.8	46.1	50.3	54.4	11.6
Nordeste Sur	49.7	48.9	50.3	51.9	54.9	6.0
Minas	55.4	53.8	55.4	55.6	62.3	8.5
Río de Janeiro	57.0	54.1	54.8	57.6	62.1	8.0
São Paulo	58.2	54.7	56.1	58.7	63.9	9.2
Paraná	56.6	54.8	56.5	59.3	63.7	8.9
Sur	61.9	60.5	61.2	63.4	66.9	6.4
Centro Oeste	57.5	56.5	57.1	58.2	63.3	6.8
Brasil	53.4	49.9	54.5	57.6	62.0	12.1

Fuente: Carvalho y Wood, *op. cit.*

del ingreso. Por otra parte, en los últimos años el desempeño de la economía del Nordeste ha sido satisfactorio si se lo mide por el crecimiento del producto per cápita, que ha estado por encima del promedio nacional con bastante frecuencia. Cabe por lo tanto preguntarse ¿cuál es el enfoque más adecuado para hacer frente a los problemas de la población del Nordeste: un enfoque económico regional de naturaleza global, o un enfoque social?

Varios especialistas en ciencias sociales, descontentos con los efectos adversos de recientes políticas de desarrollo en la distribución del ingreso y de la riqueza en el Nordeste, se preguntan si estas políticas, que son ejecutadas en nombre de los "intereses de la región", no ocultan la dimensión espacial del conflicto de clases sociales que se desarrolla en el plano del proceso de acumulación de la economía en su totalidad. Son partidarios también de abandonar la "región como deslinde intermedio de las políticas económicas y abogan en favor de programas de desarrollo social orientados directamente al beneficio de los grupos de bajos ingresos, sobre todo de los que viven en zonas deprimidas. Algunos reconocen que estos grupos con el tiempo podrían beneficiarse con los efectos de difusión de las estrategias actuales de desarrollo, pero que lo harían en un plazo demasiado largo y cada vez más distante, que se ha vuelto políticamente intolerable.

La publicación de los resultados del censo industrial de 1970 facilitó el estudio de la estructura regional del empleo industrial en Brasil y su evolución a partir de 1950. En un trabajo,¹² se analizó el personal empleado en la industria

¹²P. R. Haddad, "Padroes regionais de crescimento do emprego industrial de 1950 a 1970", *Revista Brasileira de Geografia*, 1977, pp. 3 a 45, 39(1). En este documento computamos diferentes índices de localización y especialización, fuera de usar análisis de

en los años 1950, 1960 y 1970. Se consideraron 19 sectores industriales en 25 estados y territorios de Brasil durante un período en que el país experimentó un intenso proceso de sustitución de importaciones y de expansión de la economía.

Al analizar la estructura del empleo industrial podemos ver que en 1950 había un alto grado de concentración espacial, puesto que el 81% del empleo industrial total estaba ubicado en solamente seis estados: São Paulo, Guanabara, Minas Gerais, Río de Janeiro, Río Grande do Sul y Pernambuco; además, al eje Río-São Paulo le correspondía por sí solo 57% de ese total. Los resultados indican también que estos seis estados lograron atraer el 80% del crecimiento nacional del empleo industrial observado entre 1950 y 1970. Es decir, la alta concentración se mantuvo y, de los seis estados más desarrollados, São Paulo por sí solo absorbió el 56% del total de nuevos empleos industriales creados en la economía nacional. También podemos señalar que dicho estado comenzó este decenio con casi el 49% del empleo industrial de Brasil.

Es útil destacar la posición de la economía del Nordeste, cuya industrialización se realizó a un ritmo menor que la del resto del país: en 1950 ofrecía el 16.8% del total del empleo industrial del país, participación que bajó a 10.3% en 1970. El Nordeste hubiera tenido que comenzar en el decenio de 1970 con 174 000 empleos más del total registrado a fin de mantener la misma posición relativa que tenía en 1950: esto equivale a un 63% de su empleo industrial en 1970.

Para identificar los componentes del crecimiento regional empleamos un método de análisis (véase el cuadro 5) cuyo fundamento es una evidencia empírica muy sencilla: el crecimiento del empleo es mayor en unas industrias que en otras y en unas regiones que en otras. Por lo tanto, una determinada región puede presentar un ritmo más rápido de desarrollo económico que el promedio de las regiones, sea porque en su combinación de industrias predominan sectores más dinámicos (componente estructural), sea porque tiene una participación cada vez mayor en el empleo nacional correspondiente a sectores individuales (componente diferencial).

Al establecer la diferencia entre los componentes estructurales y diferenciales, este método permite identificar las diferentes fuerzas que gravitan sobre el crecimiento regional. El componente estructural muestra que en el proceso de desarrollo nacional hay algunos sectores que crecen más rápidamente que otros, y también los factores que explican las diferentes variaciones sectoriales. Como cualquier región (por ejemplo, São Paulo) que se especialice en los sectores más dinámicos de la economía nacional alcanzará una variación estructural favorable en términos de empleo, es esencial que se investiguen las posibilidades de cada región con miras a la ubicación de firmas pertenecientes a cada uno de estos sectores.

desplazamiento de la participación con los cambios sugeridos en la literatura reciente. Estos cambios muestran algunos resultados mejores para el Nordeste que los que se observan en el cuadro 5, cuando usamos como ponderación para las fórmulas las cifras de empleo registradas en 1970, porque la combinación de industrias de esta región se ha inclinado más hacia los sectores productivos que crecieron por encima del promedio nacional durante dos decenios.

Cuadro 5

BRASIL: PATRONES DE CRECIMIENTO REGIONAL DEL EMPLEO INDUSTRIAL, 1950-1970

Estados	Variación neta total		Variación diferencial		Variación estructural	
	Valor absoluto	Valor porcentual	Valor absoluto	Valor porcentual	Valor absoluto	Valor porcentual
Acre	341	0.10	369	0.15	-28	-0.02
Amazonía	2 202	0.66	1 020	0.40	1 181	0.83
Pará	2 146	0.65	1 988	0.79	158	0.11
Amapá	763	0.23	941	0.37	-177	-0.12
Rodonia	1 086	0.33	1 107	0.44	-20	-0.01
Roraima	-197	-0.06	-124	-0.05	-73	-0.05
Maranhão ^a	-7 063	-2.12	1 889	-0.75	-5 174	-3.63
Piauí ^a	2 487	0.75	3 043	1.20	-556	-0.39
Ceará ^a	1 140	0.34	6 831	2.70	-5 692	-3.99
Río Grande do Norte ^a	-8 083	-2.43	-3 516	-1.39	-4 567	-3.20
Paraíba	-26 952	-8.10	-13 699	-5.41	-13 253	-9.29
Pernambuco ^a	-77 759	-23.38	-34 122	-13.48	-43 637	-30.58
Alagoas ^a	-24 369	-7.33	-10 866	-4.29	-13 504	-9.46
Bahía ^a	-13 155	-3.96	1 167	0.46	-14 322	-10.04
Sergipe ^a	-20 642	-6.21	-10 937	-4.32	-9 705	-6.80
Minas Gerais	-27 856	-8.38	-4 791	-1.89	-23 065	-16.17
Espírito Santo	6 280	1.89	8 268	3.27	-1 988	-1.39
Río de Janeiro	-26 661	-8.02	-42 723	-16.88	16 062	11.26
Guanabara	-91 618	-27.55	-120 226	-47.49	28 609	20.05
São Paulo	236 004	70.96	142 760	56.39	93 244	65.35
Paraná	41 630	12.52	40 571	16.03	1 059	0.74
Río Grande do Sul	-8 229	-2.47	-10 265	-4.05	2 036	1.43
Santa Catarina	19 616	5.90	26 021	10.28	-6 405	-4.49
Goiás	13 165	3.96	13 668	5.40	-503	-0.35
Mato Grosso	5 731	1.72	5 406	2.14	326	-0.23

Fuente: P.R. Haddad, "Padroes regionais de crescimento . . .", *op. cit.*

^aEstados del Nordeste.

Por otra parte, el crecimiento regional no se debe examinar solamente desde este punto de vista, porque todos los sectores productivos muestran resultados diferentes en las muchas regiones de una economía nacional.

Por lo tanto, no es difícil imaginar que una región dada (Paraná por ejemplo) pueda desarrollarse más rápidamente que otras, una vez que está en condiciones de atraer un creciente porcentaje de actividades o compañías, aunque éstas pertenezcan a los sectores de lento crecimiento en el plano nacional. Las fuerzas principales que entran en juego para provocar estos reajustes están casi siempre relacionadas con el emplazamiento: variaciones en los costos de transporte, estímulos fiscales específicos para ciertas zonas, diferencias en los precios relativos de los insumos entre regiones y otros. Por lo tanto, es necesario estudiar las ventajas que cada una de las regiones tiene para atraer a los sectores productivos de lento crecimiento en el plano nacional, así como los

factores que explican el desempeño favorable de estos sectores en unas pocas regiones.

La diferencia entre el crecimiento efectivo de cada región y su crecimiento hipotético estimado (empleando la tasa nacional de crecimiento del empleo para esta región) se calcula con dos factores: uno estructural y otro diferencial; o variación neta total = variación estructural + variación diferencial.

$$\begin{aligned}
 & (\sum_i E_i^1 j - \sum_i E_i^0 j) - \sum_i E_i^0 j (r_{tt} - 1) = \\
 & = \sum_i E_i^0 j (r_{it} - r_{tt}) + \sum_i E_i^0 j (r_{ij} - r_{it})
 \end{aligned}$$

en donde:

E_{ij} = empleo en el sector i de la región j ;

$\sum_i E_i^1 j$ = empleo en todos los sectores de la región j en 1970;

$\sum_i E_i^0 j$ = empleo en todos los sectores de la región j en 1950;

r_{tt} = tasa nacional de crecimiento del empleo;

r_{it} = tasa nacional de crecimiento del empleo en el sector i ;

r_{ij} = tasa de crecimiento del empleo en el sector i de la región j .

Este método es solamente un conjunto de identidades y no un modelo, por lo que no puede explicar las tendencias que indican sus resultados. Sin embargo, es un instrumento valioso para la etapa exploratoria de los estudios sobre los patrones de concentración espacial de las actividades económicas. Si bien el método puede ser más esclarecedor cuando contamos con un grado mayor de desagregación sectorial, podemos ver en el cuadro 5 que la posición de los estados del Nordeste es precaria (les corresponde casi el 50% de la variación negativa total) y que, de los seis estados que tuvieron una participación mayor en el empleo industrial total, solamente São Paulo registró una tasa de crecimiento por encima del promedio nacional, con resultados positivos para los componentes diferenciales y estructurales. Como ilustración, podemos interpretar, a partir del cuadro 5, los resultados para Minas Gerais: el estado tendría que haber comenzado el presente decenio con 27 856 empleos más que la cifra registrada a fin de mantener la misma posición relativa que tenía en 1950; esto porque su estructura industrial, a comienzos del período, se componía principalmente de sectores tradicionales (componente estructural negativo igual a 23 065 empleos o 16.17% de la variación estructural negativa total), y porque los sectores productivos tenían en Minas Gerais un desempeño relativo que era menos favorable en promedio que el de otros estados (componente diferencial negativo igual a 4 791 empleos, o 1.89% del total de la variación diferencial negativa).

Datos más recientes¹³ sobre la situación del subempleo y de la subremuneración en el país indican la gravedad del problema en el Nordeste. Definiendo

¹³ Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado atual e evolução recente ...", *op. cit.*

como subempleo visible el que afecta a la población que trabaja parte del tiempo pero querría trabajar a jornada completa, aparte de las personas que a veces trabajan a jornada parcial por razones económicas, la información de la Encuesta Nacional de Hogares de la Dirección de Censos (FIBGE) permite calcular las diferentes tasas de subempleo visible (total, urbano y rural) para 1973. El Nordeste muestra tener las tasas más altas (8.7, 9.2 y 8.0% respectivamente) entre todas las regiones cuando se comparan los valores que reflejan los niveles medios del país (6.1, 4.9 y 5.0%). Si consideramos la subremuneración de hasta la mitad de un salario mínimo (véase el cuadro 6) como el nivel que define el subempleo encubierto (en el que se encuentran muchos de los que deberían figurar como obviamente subempleados), podemos ver que, si bien el promedio de personas ocupadas que recibían esta suma en Brasil era más bien alto (19.5% en 1972 y 14.8% en 1973), la posición del Nordeste podría ser dramática (46.2% en 1972 y 36.9% en 1973), porque el monto del salario mínimo puede considerarse característico de niveles de pobreza absoluta. La información que contiene el cuadro 6 indica que estas diferencias interregionales ocurren también para los trabajadores por cuenta propia, para los cuales los valores son aún menos favorables.

La cuestión del empleo en el Nordeste está estrechamente vinculada con las políticas de expansión industrial adoptadas para la región desde comienzos del decenio pasado. Interesados en atraer inversionistas privados que generasen oportunidades de empleo para la mano de obra existente, y demanda de la infraestructura económica que se estaba construyendo en la región, los planificadores elaboraron medidas legislativas que permitían, para el Nordeste, el uso de recursos originados en la deducción del impuesto a los ingresos de las compañías de hasta 50%, exención de derechos de importación para la compra de equipo, apoyo financiero a proyectos mediante tasas negativas de interés real, etc. El efecto final fue una disminución del costo del capital (comparado con su costo de oportunidad) para el empresario, quien se basa en los precios de mercado para determinar el mayor o menor uso que hará de los distintos factores en los proyectos de inversión.

Por otra parte, la tasa de salario corriente, que por lo general se estima determinada legalmente por lo que se considera el "nivel mínimo de subsistencia", no refleja la escasez relativa de la mano de obra en la región en que, como hemos visto, prevalece el subempleo, encubierto o no. Por lo tanto, si se elaborara un sistema de precios "sociales" para elegir y evaluar proyectos para esa región, el nivel de empleo tendría que ser mucho más alto, porque al ser el costo social de la mano de obra menor que el salario de mercado, se podría emplear mayor cantidad de mano de obra por unidad de inversión. En un trabajo de investigación se usó la siguiente fórmula para computar el costo social de la mano de obra:

$$(SCL) = c - \frac{1}{S_0} (c - m),$$

c = nivel de consumo del trabajador urbano, medido según los costos sociales

m = productividad marginal de la mano de obra en la agricultura

S_0 = valor actual de una unidad de inversión, en términos de consumo

Cuadro 6

BRASIL: NIVELES DE INGRESO MENSUAL DE TRABAJADORES EMPLEADOS Y POR CUENTA PROPIA POR REGIONES, 1972 Y 1973

(Porcentajes)

Clases de ingreso en relación con el salario mínimo legal	Distribución de frecuencia acumulativa													
	Región I ^a		Región II ^b		Región III ^c		Región IV ^d		Región V ^e		Región VI ^f		Total	
	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973	1972	1973
Trabajadores empleados														
Hasta ¼	1.3	0.9	2.1	1.3	2.5	1.8	9.3	5.5	16.0	11.7	0.8	0.3	6.2	4.2
¼ a ½	5.1	4.1	8.4	6.2	10.6	8.8	28.5	18.7	46.2	36.9	2.2	1.3	19.5	14.8
½ a 1	16.0	24.5	29.0	29.4	44.2	40.2	55.3	56.3	75.0	71.1	8.9	13.1	43.3	43.5
1 a 2	61.8	58.6	66.3	62.4	79.2	75.5	85.3	81.7	90.1	88.2	53.6	47.3	75.5	72.5
2 a 3	79.7	75.7	82.0	77.9	89.2	86.1	92.2	90.0	93.9	93.3	72.2	68.1	89.6	84.1
3 a 5	89.0	88.0	91.2	89.9	94.7	93.2	96.5	95.3	96.7	96.2	83.4	80.9	93.3	92.3
Total 5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Trabajadores por cuenta propia														
Hasta ¼	7.8	8.7	4.7	2.7	8.9	8.6	20.0	15.0	32.8	30.9	9.0	3.6	18.5	16.3
¼ a ½	18.8	23.5	11.9	10.4	19.7	19.7	35.4	32.3	53.3	50.8	22.0	14.3	32.9	31.2
½ a 1	37.8	43.4	26.2	24.1	39.6	40.0	59.0	56.2	77.6	76.4	40.2	33.3	53.6	52.7
1 a 2	69.5	71.5	56.8	50.2	71.8	66.4	83.6	81.4	93.0	92.4	70.9	63.3	78.0	75.7
2 a 3	83.6	81.4	74.2	62.7	85.0	76.3	90.9	87.5	97.0	95.6	83.8	74.0	87.9	83.0
3 a 5	91.4	91.5	95.3	93.0	93.2	89.7	95.7	94.3	98.5	98.4	91.3	89.0	93.6	92.6
Total 5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Universidad Federal de Pernambuco, PIMES, "Estado atual e evolução recente . . .", *op. cit.*^aRío de Janeiro; ^bSão Paulo; ^cParaná, Santa Catarina, Río Grande do Sul; ^dMinas Gerais, Espírito Santo; ^eMaranhão, Ceará, Río Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahía; ^fDistrito Federal.

En este estudio¹⁴ se llegaba a la conclusión de que, dentro de las muchas hipótesis formuladas para la estimación de valores, el costo social de la mano de obra en el Nordeste varía entre 50% y 60% de los costos privados. Si se adoptaran estos valores en el proceso de toma de decisiones correspondientes a proyectos de la región, la reducción del precio relativo de la mano de obra podría estimular la generación de un mayor volumen de producción corriente, la atenuación del problema del desempleo y cierta mejora en la distribución del ingreso personal. Como opciones para la etapa de aplicación, los resultados del estudio sugieren la reducción o eliminación de las contribuciones a la seguridad social que hace la fuerza de trabajo, o la concesión de subsidios directos al empleo de la mano de obra.

b) *Recursos naturales y crecimiento regional*

La desigualdad que las políticas de desarrollo industrial aplicadas suponen para las zonas deprimidas se refleja también en los programas y proyectos de explotación de los recursos naturales (agrícolas y minerales) en varias regiones periféricas del país. En muchos casos, estos recursos constituyen la condición necesaria para comenzar el proceso de desarrollo en una zona geográfica dada, casi siempre a través de las exportaciones para hacer frente a la demanda de otras regiones del país o del exterior.

Sin embargo, en el panorama sociopolítico actual en que, desde un punto de vista espacial, predominan las relaciones centro-periferia entre las zonas desarrolladas e insuficientemente desarrolladas del país, la situación de las economías regionales, cuyas exportaciones se basan principalmente en la explotación de sus recursos, se vuelve extremadamente vulnerable e inestable. Esto ocurre porque el centro dominante, mediante inversiones en el transporte y las comunicaciones de la periferia, estructura relaciones de dominación que son características del colonialismo interno. En las zonas dotadas de abundantes recursos naturales se instalan grandes proyectos agroindustriales y mineros, financiados y controlados por el capital privado de compañías emplazadas en el centro, con el objeto de generar, a bajo costo, un excedente exportable de materias primas y de productos alimenticios, necesarios para sostener el proceso de industrialización en otras regiones del país, o para resolver problemas agudos de balanza de pagos.

No está claro, cuando se observan con una perspectiva histórica las modalidades de desarrollo regional de Brasil, que estos grandes proyectos puedan garantizar condiciones estables de desarrollo a las regiones en que se instalan. La exportación de productos asociados con la explotación de recursos naturales es solamente un requisito para el despegue inicial del desarrollo económico regional. Para que tales exportaciones puedan promover realmente este tipo de

¹⁴E. L. Bacha y otros, *Análisis governamental de projetos de investimentos no Brasil*, IPEA/IMPES, Río de Janeiro, 1974. Esta experiencia brasileña calza muy bien con la expectativa que se deriva de una evaluación del paradigma del desarrollo desde los centros de crecimiento hacia abajo cuando se lo enfoca desde el punto de vista de las comparaciones internacionales. Por ejemplo, en W. Stöhr y F. Tödtling "An evaluation of regional policies - experiences in market and mixed economies", en N. M. Hansen (compilador) *Human settlement systems*, Ballinger Co. Mass., 1978.

desarrollo, es necesario que muestren un alto grado de dinamismo y la capacidad de esparcir vigorosamente este dinamismo hacia otros sectores productivos de la región. En diferentes períodos de la historia de Brasil encontramos regiones que, por algunos decenios, crecieron gracias a la extracción o cultivo de productos primarios, sin que se creasen las estructuras socioeconómicas necesarias para un proceso de desarrollo sostenido.

Es interesante observar algunas ilustraciones concretas en que aparece el poder central de la administración pública encauzando fuerzas encaminadas a reforzar mecanismos para la dominación de las zonas periféricas. Estas situaciones ocurren casi siempre donde hay conflictos entre los intereses regionales y los objetivos de las políticas macroeconómicas de estabilización y crecimiento.

En esta misma línea, cabe señalar las contradicciones que se han dado entre las intenciones de los planificadores al llevar a cabo el proceso de desarrollo "sin devastar los recursos naturales del país" (objetivo del Segundo Plan Nacional de Desarrollo), y la estrategia general que ha predominado en el modelo actual de desarrollo económico de Brasil. Podemos remitirnos, por ejemplo, a las políticas aplicadas por el gobierno federal en la Amazonía durante el último decenio, que incluyó como elementos principales un programa ambicioso de construcción de caminos combinado con programas de colonización a lo largo de las rutas principales, inversiones destinadas a obtener información sobre recursos naturales para conocer con certeza las potencialidades de desarrollo de la región, y diferentes formas de incentivos fiscales para atraer inversiones privadas en la agricultura y la ganadería, la silvicultura y la minería.¹⁵

Si bien la ejecución de tales políticas está todavía en una etapa embrionaria, los primeros estudios que las han evaluado indican que, por una parte, el reciente desarrollo de la infraestructura socioeconómica en la Amazonía ha reducido su aislamiento del resto del país y ha permitido examinar nuevas posibilidades de inversión; por otra parte, la estrategia de ocupación acelerada del espacio y la explotación intensiva de los recursos naturales a través de grandes inversiones mineras, ha acentuado la destrucción de la fauna y flora locales.

La intención de los planificadores de establecer una tasa óptima de explotación de recursos naturales en el país, según criterios de bienestar social, supondría una discusión más amplia acerca de las condiciones para la apropiación de estos recursos, las tasas de actualización sociales que se debería aplicar para evaluar proyectos concretos, los ritmos adecuados de actividades basadas en la explotación de los recursos, en función de la contaminación ambiental y de los intereses de futuras generaciones, etc. Una connotación más amplia de esta discusión nos llevaría a la redefinición del proceso de desarrollo en términos ecológicos.

Una connotación más estrecha requeriría solamente que Brasil tuviese alguna política de recursos naturales con intereses específicos que no fuesen solamente reflejos de grandes intereses vinculados a los objetivos de crecimiento

¹⁵Véase P. R. Haddad, "Natural resources and regional development: lessons from the Brazilian experience", ponencia presentada en el Quinto Congreso Mundial de la Asociación Económica Internacional, Tokio, agosto-septiembre de 1977. También D. J. Mahar, *Desenvolvimento econômico da Amazonia*, IPEA, Río de Janeiro, 1978.

global y sectorial de la economía, que han ocupado una posición dominante en situaciones conflictivas dentro del proceso de planificación.

Con las dificultades surgidas en la balanza de pagos (creciente deuda externa, excesiva expansión de las importaciones, tipo de cambio sobrevaluado, etc.) es probable que en el futuro el país explote a un ritmo indeseable su potencial de recursos naturales renovables y no renovables, como forma de contribuir al crecimiento acelerado de sus exportaciones, que se han transformado en una variable crítica dentro del actual modelo de desarrollo.

Hay varios estudios recientes que intentan indicar cómo las políticas regionales de asentamiento y colonización para la Amazonía y el Centro Oeste, a través de Programas Especiales orientados por el gobierno federal (POLOAMAZONIA, POLOCENTRO, PRODEPAN, etc.), destacan una vez más la eficiencia productiva como el principal objetivo para el pequeño agricultor. Los proyectos oficiales de colonización asignaban un papel importante a las compañías agroindustriales, para aprovechar las potencialidades emergentes de las regiones, "principalmente para obtener una contribución significativa al crecimiento del producto nacional bruto". Favorecidas por los incentivos fiscales, el crédito rural subvencionado y una intensa formación de capital público (sobre todo en infraestructura de transporte y comunicaciones), las principales compañías agroindustriales se han dedicado a la ganadería en zonas gigantescas, dejando además vastas superficies sin explotar, con fines especulativos; esto ha desembocado con frecuencia en la expulsión de los pequeños productores, en un aumento de la concentración de la propiedad inmobiliaria, la eliminación de empleos y la acumulación de los beneficios de los programas en el decil superior de la distribución del ingreso rural.¹⁶

Esta situación se puede ejemplificar, en términos cuantitativos, a través de las consecuencias distributivas de la cría extensiva de ganado en la Amazonía:¹⁷ i) a precios subvencionados, posibilitados por los incentivos fiscales y los créditos fáciles, menos de 350 firmas sometieron proyectos de ganadería a la SUDAM (Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonía) y rápidamente adquirieron 800 000 km² de la frontera agrícola brasileña (zona aproximadamente igual a la superficie de Austria); ii) además de esta concentración de la propiedad de la tierra, la estrategia de explotación de la frontera agrícola que se basa en la cría extensiva de ganado sólo puede ofrecer una contribución limitada al empleo rural y al asentamiento humano permanente. Para ilustrar el efecto potencial de una estrategia optativa, Mahar ha calculado el empleo adicional que se generaría si se hiciera uso más intensivo de la tierra, basando sus estimaciones en el promedio de las razones tierra/mano de obra observadas en los diferentes estados de la región del Amazonas. Por proyectos, los resultados de los cálculos indican que el empleo potencial (68 112) cuadruplicaría con creces al generado por los

¹⁶Véase D. E. Goodman, "Expansão de fronteira e colonização rural: recente política de desenvolvimento do Centro-Oeste do Brasil", en W. Baer y otros, (compiladores), *Dimensões do desenvolvimento econômico brasileiro*, Campus, Río de Janeiro, 1978. Véase también C. H. Wood y M. Schrink, *Blaming the victim: small farmer production in the Amazon colonization project*, ponencia presentada en la reunión anual de la American Association for the Advancement of Science, Washington, 1978.

¹⁷Véase D. J. Mahar, *Desenvolvimento econômico da Amazonia*, op. cit.

proyectos de cría de ganado (15 468), lo que apunta a un costo de oportunidad importante para el desarrollo ganadero de la región.

4. ¿Surgimiento de un nuevo paradigma?

Los problemas que habrían de encarar durante el próximo decenio los que formulen políticas en Brasil no serán ya los de estrechar la disparidad entre el producto nacional bruto efectivo y el potencial, ni tampoco los relativos a nuevos desafíos de índole anticíclica, sino asuntos mucho más complejos, entre otros, la eliminación de los niveles absolutos de pobreza en las zonas urbanas y rurales, la identificación de opciones energéticas que sean económicamente factibles, la reestructuración de la oferta a fin de que se cuente con una mayor producción de bienes públicos y de consumo popular, el mantenimiento de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto per cápita y la estabilidad de los precios en situaciones adversas de la economía internacional.

La búsqueda de soluciones para estos nuevos desafíos (los problemas son antiguos pero solamente ahora han adquirido trascendencia política) no puede hacerse con una organización del proceso de toma de decisiones que supone la concentración del poder en la tecnocracia y en las instituciones públicas de las regiones centrales. Considerando, por ejemplo, los problemas de la pobreza urbana y rural en sus distintos aspectos (mala nutrición, analfabetismo, desempleo, deficientes condiciones de vivienda, etc.), podemos ver que nunca lograremos resolverlos en forma coherente si insistimos en los métodos tradicionales que se han aplicado hasta ahora, es decir, en organizar un grupo o crear una nueva institución para que se encargue del asunto, estableciendo recursos presupuestarios para financiar medidas necesarias, y, muy comúnmente, un buen esquema publicitario para que la opinión pública se entere de que "se están resolviendo los problemas". Lo que ha ocurrido siempre es que estos recursos no son suficientes ante la magnitud y gravedad de los problemas, y que se presta poca atención a la evaluación de la eficiencia y de la eficacia de los gastos en que se incurre y, en consecuencia, todo lo que se realiza se hace como se había hecho antes.

Una cuestión importante en la experiencia de planificación espacial de Brasil durante los últimos 20 años es la retórica de justicia social que, aparentemente, forma parte de todos los programas y proyectos oficiales. Sin embargo, la realización de los programas y proyectos adoptados ha tenido efectos adversos, desde el punto de vista de la redistribución y de la equidad social, en los grupos de bajos ingresos de zonas periféricas. Si bien por una parte las políticas espaciales estaban explícitamente destinadas a tener un efecto compensador que redujese las diferencias relativas entre regiones en cuanto a calidad de la vida, por otra las políticas de estabilización macroeconómica y de crecimiento, al no estar diferenciadas por regiones, han tenido implícitamente resultados desfavorables para el desarrollo de las zonas periféricas, puesto que se basan en criterios de asignación de recursos cuyo fundamento es la eficiencia económica privada y no el costo social del desarrollo de una región.

Aun dentro de la actual etapa de desarrollo del capitalismo en el Brasil hay también fuerzas importantes y recursos potenciales que se deben liberar en las

zonas periféricas y que pueden contribuir con soluciones no formales, menos elegantes, pero ciertamente más apropiadas que las que monótonamente se proponen por falta de imaginación de políticos y técnicos en las burocracias gubernamentales. La utilización de fuentes no tradicionales de energía, las políticas realistas de vivienda para los grupos de bajos ingresos, los estímulos para la utilización de tecnologías apropiadas, los proyectos de desarrollo rural integrado, los programas de defensa del consumidor y de conservación del medio ambiente, son algunos de los temas de un nuevo paradigma del desarrollo que están proliferando, que piden insistentemente la planificación gubernamental a través de los canales de presión política, y que solamente podrán alcanzar algún éxito si en su elaboración y aplicación se logra un mayor grado de iniciativa y de participación de los grupos sociales “de abajo”, que ahora están fuera del aparato burocrático.

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

(Bogotá, 17 a 21 de septiembre de 1979)

1. El tratamiento del problema regional en los distintos estilos de desarrollo, el estado de la disciplina y las necesidades de investigación futura con relación a estrategias alternativas (Temas I y IV)

Antes de resumir las deliberaciones del Seminario es preciso establecer el alcance y las limitaciones del presente informe. En primer lugar, cabe señalar que se juntaron los grupos de trabajo de los temas I (Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional) y tema IV (El estado de la disciplina y las perspectivas futuras de investigación), pues ambos temas tienen entre sí una relación jerárquica. Se consideró que las deliberaciones sobre el primero podrían definir el marco de referencia en el cual se establecerían las perspectivas y campos de investigación futura. Por otro lado, al haber juntado ambos temas, y habiendo escaso tiempo para su discusión, no se pudo realizar un debate a fondo y sistemático sobre algunos conceptos claves que debían enmarcar las discusiones específicas, como el estilo de desarrollo; el Estado y su papel; la función de la planificación general y de la planificación regional y el papel del planificador. No obstante, hubo consenso que, en otras condiciones, esos conceptos debían haber sido ampliamente debatidos. Además, hubo en el grupo grandes diferencias de opinión a consecuencia de los distintos criterios científicos —característica del Seminario en general— que se reflejan necesariamente en este informe. Por esta razón, no se pretendió llegar a una solución de transacción homogeneizante ni presentar conclusiones ni recomendaciones que reflejaran un acuerdo de los participantes.

La heterogeneidad intelectual e ideológica que caracterizó a los miembros del seminario así como las diferencias de enfoque para definir la cuestión regional hicieron sumamente complejo el debate. Esa complejidad en cierta manera refleja el nivel que están alcanzando la teoría y la práctica de la planificación para el desarrollo regional y la imposibilidad de esclarecer este tema en un solo seminario. Hay necesidad de un esfuerzo más continuado y sistemático para que se avance cada vez más en la discusión de los aspectos concretos de este tema.

Por último, conviene destacar que este documento no contiene una versión compendiada de cómo se llevaron a cabo los debates cronológicamente, sino que más bien intenta dar una visión estructurada de las discusiones que hubo en torno de los temas principales.

a) *El estilo de desarrollo como marco para el desarrollo y la planificación regionales*

En lo que toca al concepto de estilo de desarrollo, lo primero que se planteó es si se puede o no hablar de un estilo de desarrollo para América Latina en su conjunto, o si el concepto implica un contenido más preciso que deba incorporar explícitamente la heterogeneidad del continente. Se consideró que este asunto depende fundamentalmente del grado de detalle con que se elaboren los determinantes que definen un estilo (qué se produce; quién produce; cómo se produce; para quién se produce; y dónde se produce). Si se acepta que el estilo define la modalidad concreta que asume el sistema económico en un momento dado y en una realidad espacial definida, el concepto no tiene valor explicativo general. De hecho podrían encontrarse diferencias en los distintos países en cuanto a los determinantes mencionados. Sin embargo, pueden encontrarse importantes similitudes en América Latina. Se produce para una demanda externa; se utiliza tecnología que desplaza mano de obra; se distribuyen regresivamente los excedentes económicos, lo que se traduce en la concentración del ingreso y la riqueza; se concentra la producción en formas monopólicas y oligopólicas y además territorialmente; y se produce degradando el medio ambiente y desaprovechando los recursos naturales. El estilo dominante así definido, está en constante expansión de los países capitalistas desarrollados hacia los países de la periferia; en éstos, se produce una creciente penetración de ese estilo que desplaza las formas tradicionales de producción, lo que provoca el desplazamiento de la población y la desintegración de esas formas de producción. Este proceso se da en el contexto particular de cada país y ahí pueden producirse diferencias importantes, entre otras, por efecto de las diferentes posiciones que asume el Estado frente al estilo de desarrollo dominante.

b) *El papel del Estado con relación al estilo dominante*

El Estado representa un papel central en la difusión del estilo, que puede variar según las fuerzas sociales y su desarrollo histórico así como el contexto específico en que se da el estilo dominante.

Se plantearon diversas concepciones teóricas. En una primera concepción el papel del Estado se define por las siguientes funciones:

i) Actúa de árbitro, en el sentido del "laissez-faire", lo que implica que actúa en función de un grupo social minoritario, facilitando la reproducción espontánea del sistema económico dominante.

ii) Guía y maximiza el crecimiento económico, actuando siempre en beneficio de un grupo social minoritario;

iii) Actúa con criterio de justicia social para toda la población, ajustando el funcionamiento del sistema económico dominante.

Una segunda concepción define el papel del Estado en relación con la reproducción del estilo dominante:

i) Refuerza el estilo dominante;

ii) Trata de detener y ajustar la reproducción del estilo, y

iii) Busca el desarrollo de otro estilo.

En este último caso puede identificarse una serie de alternativas, que son necesarias para analizar el papel de la planificación y la viabilidad del desarrollo regional en su acepción más integral.

c) *La planificación regional en relación con el papel del Estado*

Ya que la planificación es un instrumento de intervención del Estado en la conducción del proceso de desarrollo de un país, su carácter e importancia dependerán evidentemente del papel que éste desempeñe con relación al estilo de desarrollo dominante. Por su parte, la planificación regional, enmarcada en los sistemas nacionales de planificación, será un instrumento para resolver los problemas técnicos de expansión del sistema económico vigente, o un instrumento dinámico para el cambio social, según que se pretenda fortalecer, ajustar o cambiar el estilo de desarrollo dominante.

En sus debates el grupo tendió a destacar el papel y las actividades de la planificación espacial que se relacionan con el cumplimiento de los objetivos integrales que implica el desarrollo regional en un contexto de planificación nacional orientada a modificar parcial o totalmente el estilo de desarrollo vigente.

En los debates se destacó el interés por profundizar en temas vinculados con la puesta en práctica de un proceso de desarrollo regional, sobre todo en lo relativo a:

- los aspectos de participación popular en la planificación regional, que constituye un elemento esencial para ir logrando los objetivos del desarrollo regional;

- los mecanismos y organismos regionales que hagan posible incorporar los intereses de las regiones en el debate político-técnico nacional;

- el fortalecimiento económico de las regiones periféricas ligado a los intereses de las fuerzas sociales mayoritarias;

- la capacidad negociadora de las fuerzas sociales regionales frente al poder central, con miras a facilitar la compatibilización de los intereses regionales con los nacionales. La información se consideró un elemento importante para fortalecer esa capacidad negociadora.

Se destacó también el peligro, al enfatizar una estrategia descentralizadora de desarrollo regional, de descuidar los problemas específicos de las regiones metropolitanas a los cuales debe prestárseles debida atención.

Se consideró la importancia de acercar el sistema de planificación regional a las distintas realidades regionales, así como de desarrollar intensamente la necesaria capacidad teórica y metodológica que permita comprender cada vez más los fenómenos relacionados con el devenir social en el ámbito territorial. Este fortalecimiento teórico y metodológico debe abarcar el nivel nacional de planificación regional, instancia en que se define la integración de los niveles de la planificación y la compatibilización de las políticas regionales y nacionales. Esta instancia es de vital importancia para resolver los indudables conflictos y contradicciones que se dan entre los intereses regionales y los nacionales que operan en el sistema vigente, aunque exista una intención explícita de modificarlo.

En un sistema nacional que no busca cambiar el patrón de desarrollo dominante sino que el Estado tiende a reforzarlo, la planificación regional es eminentemente adaptativa. Ello se refleja en el énfasis que se pone en los aspectos de integración física por medio de obras de infraestructura que hagan posible la penetración regional del sistema dominante y la expansión capitalista hacia las zonas rurales no incorporadas por conducto del sistema urbano regional. Destaca también en esta opción, el papel de adaptación que desempeña la

planificación regional al prever los problemas vinculados con las tendencias espaciales concentradoras y transformarse en instrumento para resolver las tensiones sociales que generan los crecientes desequilibrios inherentes al sistema. En este contexto la planificación es neutral, ya que acepta la adaptación al modelo de desarrollo vigente y no se considera como instrumento para el cambio del estilo dominante.

d) *El papel del planificador*

Al discutir el papel que corresponde al planificador en el sistema de planificación y en el proceso de conducción del desarrollo regional y nacional, se reconoció que debe ser una persona claramente identificada con los objetivos de desarrollo que implican alcanzar una sociedad más justa y equitativa que beneficie a las grandes mayorías nacionales. No obstante, hubo planteamientos discrepantes con relación a su papel específico en la realización de las tareas de la planificación, desde quienes consideraban que el planificador cumple una función estrictamente técnica hasta quienes ven en él un líder para la movilización y conducción del proceso de cambio social. Pareciera que esta discusión se relaciona con el radio de maniobra que deriva del papel del Estado y de la planificación como instrumento del Estado, en función del estilo de desarrollo vigente. Cabe destacar que esto se refiere al planificador ubicado en el sistema de planificación oficial y no al "analista" social. En lo que toca a los márgenes de acción político-técnicos del planificador orientado al cambio social, se destacó la posibilidad de que utilizara su instrumental para prestar un servicio de "abogacía técnica".

e) *Las perspectivas de la investigación regional*

En cuanto a las necesidades de investigación futura, el grupo no pretendió establecer una lista de temas jerarquizados en orden de prioridad. De hecho, el análisis de los estilos de desarrollo, del papel del Estado y de la planificación en este contexto, está muy poco desarrollado. Las observaciones en las secciones anteriores de este documento podrían considerarse como grandes temas de investigación, y la ponencia de J. J. Villamil podría servir de marco conceptual para organizar la investigación a este respecto.

Las deliberaciones del grupo en cuanto a temas específicos de investigación, partieron del marco que se planteó en la ponencia de D. Dunham.

i) El desarrollo regional debe ser considerado en el contexto de las estructuras y los procesos que operan en el plano nacional e internacional, vistos históricamente y haciendo referencia específica a las formaciones sociales en las cuales ocurre. Se destacó al respecto la importancia de estudiar el concepto de la división espacial del trabajo relacionándolo con su división general e internacional.

ii) La teoría regional tiene que ser mucho más explícita sobre la naturaleza del sistema económico, tomando en cuenta las diferencias de regímenes políticos. En este contexto, se destacó la importancia del estudio de los mecanismos de apropiación y transferencia de excedentes económicos entre sectores, grupos sociales y regiones.

iii) Debe prestarse mayor atención al papel del Estado. Específicamente se planteó la necesidad de investigar la descentralización administrativa con esta

perspectiva. ¿Cuáles funciones del Estado pueden ser descentralizadas? ¿Cuál es la lógica de la descentralización administrativa en este contexto, tomando en cuenta los procesos de toma de decisiones oficiales y reales?

iv) Los problemas y las políticas regionales deben analizarse en el contexto de las estrategias y estilos nacionales de desarrollo en la medida en que estos últimos cierran opciones que podrían plantearse en el plano teórico. Concretamente habría que estudiar el papel de la planificación regional distinguiendo entre políticas explícitas e implícitas. Por otra parte se destacó la necesidad de un análisis macrosocial de las relaciones de poder en el proceso de toma de decisiones en la planificación regional. Finalmente se propuso dar mayor importancia al significado político del fomento de los "intereses regionales" en el contexto de los conflictos de interés entre grupos y clases sociales. Esto, en base de la ya anotada importancia que han tenido en el pasado reciente las élites y burguesías regionales.

v) Debe prestarse mayor atención a las fuerzas sociales que operan tras las estructuras económicas y a la manera en que éstas influyen en la formulación y ejecución de políticas y proyectos. Se destacó la necesidad de estudiar más a fondo las posibilidades y perspectivas de organización de grupos locales de bajos ingresos y del papel de las organizaciones no gubernamentales. A este respecto, se recomendó prestar mayor atención a la investigación de los procesos sociales de desarrollo rural y de las relaciones entre los procesos del campo y la ciudad.

Por último, hubo consenso en que es fundamental la investigación empírica y que debe ser orientada hacia la explicación de la realidad tal cual es. Sólo de esta manera podrán enriquecerse y fundamentarse mejor las teorías e hipótesis más generales. Por otra parte se observó que para la elaboración de prioridades de investigación debe mantenerse cierta continuidad, tomando en cuenta los resultados de seminarios anteriores. Las prioridades deben ser ponderadas por la capacidad institucional y humana para la investigación que existe en América Latina.

f) *La capacidad institucional para la investigación regional*

El enorme esfuerzo de investigación requerido para ampliar la capacidad teórica y metodológica de desarrollo regional, sobre todo en lo relacionado con las perspectivas de cambio del estilo de desarrollo dominante, exige una infraestructura institucional adecuada, que permita no sólo investigar sino intercambiar investigaciones. Además necesita un respaldo financiero, especialmente de parte de los organismos internacionales interesados en el desarrollo. Se reconoció el papel importante que puede representar el ILPES en este aspecto, así como el de otros centros interdisciplinarios de investigación, como el ECIEL del Brasil.

Por otro lado, se señaló la precaria situación de los institutos o centros de investigación no oficiales, que necesitaban un esfuerzo especial para mantenerlos y fortalecerlos, porque sus investigaciones en materia de desarrollo y políticas regionales serán de vital importancia cuando el Estado y los sistemas de planificación oficiales lleguen a aceptar la planificación regional como instrumento de cambio social.

Es preciso definir clara y sistemáticamente las necesidades de investigación, para adecuarlas a las exigencias reales de los procesos de desarrollo. Del mismo modo es preciso preparar académicos-investigadores que se adapten a las exigen-

cias de la realidad latinoamericana y llenen el vacío de capacidad de investigación de que adolecen muchos de los países del continente, sobre todo, los más pequeños.

2. Las diferentes concepciones estratégicas, la experiencia con las estrategias predominantes y posibles opciones (Tema II)

Las diversas estrategias nacionales de desarrollo regional, explícita o implícitamente aplicadas en América Latina, han sido por lo general compatibles con el modelo de crecimiento capitalista dependiente generado por la modalidad reciente del proceso internacional de acumulación de capital. Desde el punto de vista de sus relaciones con las teorías generales de desarrollo han predominado los paradigmas neoclásicos y keynesianos.

Como consecuencia obvia ha sido preponderante la preferencia por lo puramente económico en detrimento de lo social (*lato senso*); sin embargo, esto último aparece siempre en la retórica oficial de los planes y directrices de las políticas para el desarrollo. De esto se desprende un estilo concentrador en términos de estratos, de sectores y del espacio.

Es posible identificar objetivos explícitos e implícitos en las estrategias nacionales de desarrollo regional prevaletentes. En la práctica de los procesos de intervención, los objetivos implícitos que configuran la estrategia regional implícita, esto es, el proceso real de política económica, terminan por convertirse en los objetivos viables y la estrategia consiguiente pasa también a tener una efectividad política ya que es compatible y funcional con la lógica del "estilo de desarrollo" dominante.

El proceso se desarrolla a base de objetivos reales, que no tienen por qué coincidir con los objetivos declarados; la realidad de la estrategia implícita en oposición a la estrategia explícita surge así como camisa de fuerza para el planificador regional. Estas estrategias regionales implícitas han relegado las aspiraciones y postulados de los planificadores regionales a un plano meramente decorativo con relación a los procesos concretos de la planificación nacional en el orden regional.

Como los aspectos relacionados con el proceso de toma de decisiones son los parámetros fundamentales para poder superar los obstáculos impuestos por la estrategia implícita al planificador regional, parece que, aún considerando los límites establecidos por el sistema vigente, puede vislumbrarse la posibilidad de insertar con éxito una estrategia regional socialmente orientada en las estrategias nacionales de desarrollo, siempre que las condiciones políticas lo permitan.

En última instancia, parece que la viabilidad de incorporación de lo social en el proceso real de intervención, que hemos llamado de objetivos implícitos, depende fundamentalmente de una participación política más amplia de los grupos sociales que en general están actualmente al margen del proceso político nacional y regional. Por lo tanto, la apertura democrática aparece como condición ineludible para la ejecución efectiva de estrategias nacionales de desarrollo regional plenamente compatibles con las aspiraciones de los planificadores regionales.

También hubo consenso en que el conjunto de teorías disponibles que respaldan la formulación de estrategias es insuficiente para cumplir los amplios objetivos que impone la tarea de la planificación regional. Por consiguiente, es menester redoblar los esfuerzos por refinar las teorías existentes o formular nuevos marcos teóricos de referencia ajustados a las necesidades específicas de las sociedades latinoamericanas.

En las condiciones que prevalecen hoy en la mayoría de los países latinoamericanos las posibilidades de desarrollar una estrategia eficaz, orientada por objetivos sociales regionales derivados de los objetivos más amplios de igualdad social, política y económica, están limitadas por la misma naturaleza del sistema social imperante. En general los planificadores regionales tienden a comulgar con los objetivos sociales mencionados, que, por otra parte, suelen figurar entre los objetivos declarados en los planes oficiales.

Dada la distancia que suele mediar entre las metas propuestas y las situaciones reales alcanzadas, la identificación de los límites de lo posible es en sí misma una tarea profesional y obligación ética del planificador. Como la planificación regional no es una práctica homogénea ni uniforme, por la gran variedad de problemas que abarca, y la diversidad de situaciones político-sociales e institucionales en que se desarrolla en América Latina, esos límites también variarán y no hay fórmulas generales para definirlos. Como en cualquier proceso de decisión con información limitada, esa búsqueda implica un continuo tanteo alrededor de los límites de lo posible que, por otra parte, están sujetas a cambios por la evolución del contexto político-social. Una prueba de que se está cumpliendo con este propósito es tropezar, de tanto en tanto, con esos límites. Por otra parte, la acción misma de los planificadores puede ayudar a ampliar ese margen, acercándolo a las necesidades de las grandes mayorías sociales.

Este proceso debe fundarse no sólo en un conocimiento científico y técnico adecuado de los procesos en que intervienen los planificadores sino también en el conocimiento específico de su realidad nacional, el que exige una participación activa en los procesos de ejecución y una vinculación estrecha con las situaciones sociales involucradas en las políticas diseñadas.

Es innegable que, salvo ejercicios especulativos alejados de la realidad nacional, la actividad de planificación es también (explícita o implícitamente) una actividad política, y que el reconocimiento de este hecho es indispensable para una mejor conciencia y eficacia en la práctica de la planificación regional.

3. Sistemas de ejecución y estrategias regionales (Tema III)

El grupo de trabajo, después de una productiva discusión, reformuló el temario, con el objeto de que se ajustara más a los intereses y motivaciones de los participantes y fuera más adecuado para orientar una discusión que derivara en recomendaciones concretas, en los términos siguientes:

i) A la luz de las prioridades de la planificación del desarrollo regional de los distintos países representados en el grupo ¿cuáles son los sectores políticos, técnicos y administrativos que inciden negativamente en la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo regional?

ii) Dado el papel y la capacidad del Estado para intervenir con sus recursos propios en la ejecución de programas de desarrollo regional ¿sería necesario considerar la ejecución de algunos de éstos a través de organismos de cooperación internacional u otros sectores o grupos no gubernamentales?

iii) ¿Hasta qué punto las dificultades de ejecución se deben a la propia teoría de la planificación?

El hecho de que en el grupo hubiera representantes de los organismos de planificación regional de Colombia, Cuba, Chile, Honduras, Panamá y Venezuela permitió referir la discusión de las cuestiones básicas planteadas en el temario a la situación en cada país, lo que permitió encauzar el debate hacia los problemas comunes relativos a la ejecución de políticas de desarrollo regional.

Hubo consenso en que no existe en la mayoría de los países un modelo político y un estilo de desarrollo definidos y claros, en los cuales se encuentren delimitadas los campos de acción tanto de la planificación del desarrollo regional como de la planificación global y la sectorial. En correspondencia con lo anterior se planteó la dificultad de lograr la compatibilidad entre la planificación regional y la global. Aun en los países en que hay un modelo político y un estilo de desarrollo definidos y claros que permitan compatibilizar la planificación regional con la nacional, la integración entre ambas es a veces bastante precaria.

Se señaló la carencia de recursos para la ejecución adecuada de proyectos de desarrollo regional. Entre ellos se destacaron los siguientes: recursos humanos capacitados tanto en la etapa de formulación de políticas como en la de ejecución y control; recursos financieros para llevar a cabo los proyectos de desarrollo regional; y recursos técnicos, como información estadística confiable. Se señaló asimismo el uso inadecuado de los canales de información tanto entre como dentro de las instituciones y de los medios de comunicación de masas.

También como resultado de la falta de un modelo político definido, resulta inadecuada la forma de organización administrativa de los gobiernos en muchos casos para poder ejecutar con buen éxito los programas y proyectos de desarrollo regional, problema que se agudiza por la escasa continuidad de la administración pública. Como derivación de lo anterior se señaló que la ejecución de programas y proyectos de desarrollo regionales se dificulta por la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado. Se indicaron también los problemas que provocan las distintas delimitaciones territoriales de los diversos organismos estatales en algunos países.

Finalmente, se señaló que la falta de participación de los distintos sectores involucrados en la acción de planificación impide una ejecución adecuada y eficiente de los programas y proyectos que se formulen.

En síntesis, lo que está en crisis es la definición de un modelo que, al no delimitar los campos de acción de las distintas ramas de la planificación, provoca ineficiencia en la organización administrativa del Estado, lo cual impide o dificulta, según el caso, la ejecución de programas y políticas de desarrollo regionales. También se requiere claridad sobre las áreas de acción de los sectores público, privado y mixto. Es condición necesaria que existan reglas de juego definidas sobre la acción e interacción de estos sectores.

El sector privado debe estar integrado en los planes, programas y proyectos. No se puede desconocer su gravitación; sin embargo, su actuación debe estar

necesariamente enmarcada dentro de los objetivos estipulados por la planificación nacional y regional.

Con respecto a los organismos internacionales, cabe señalar su importancia en cuanto a la eliminación parcial de algunos de los factores negativos señalados, como: capacitación de personal y asistencia técnica, asignación de recursos financieros (en forma bilateral o multilateral) y garantía de continuidad para algunos programas y proyectos. Sin embargo, la actuación de los organismos internacionales debe ser respetuosa de las prioridades y decisiones nacionales; por lo tanto no debe condicionarse la ayuda a determinados proyectos y programas sino que deben mantenerse las prioridades nacionales. Este respeto sólo se logra con la existencia de un modelo claro y de un sistema fuerte de planificación.

En cuanto a otros tipos de entidades no gubernamentales, se indicó que, en algunos casos, las empresas regionales de desarrollo pueden ser el instrumento adecuado para encauzar la acción de planificación.

La discusión sostenida en el grupo concluyó que las dificultades observadas en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional no se derivan fundamentalmente de la propia teoría de la planificación sino de los factores señalados.

El grupo concluyó que:

i) El Estado debe asumir una función de apoyo, promoción y control para los planes y proyectos regionales. Los mecanismos de control deben velar por la eficiencia de la labor.

ii) La planificación nacional y regional deben ser racionalmente concebidas, en el sentido de que sus objetivos sean clara y correctamente definidos y que garanticen que los beneficios del desarrollo satisfagan las necesidades de la población.

iii) Con este fin, en el proceso de ejecución, formulación y control de los planes nacionales y regionales, deben participar plenamente los sectores de la población beneficiarios de la acción planificadora ya sea directamente o a través de sus órganos representativos.

iv) Los proyectos y programas de desarrollo regional deben extenderse no sólo a los órganos ejecutivos, sino también a los grupos beneficiarios tal como se indicó en el punto anterior.

v) Debe haber contacto entre el planificador y la comunidad, así como una clara formulación de los planes, en lenguaje sencillo que puedan comprender los distintos grupos interesados en el desarrollo regional. Es preciso también utilizar los medios de comunicación de masas para promover la acción pública.

vi) Es necesario promover la capacitación y calificación de personal responsable en los distintos niveles de ejecución de políticas de desarrollo regional y crear incentivos para asegurar su traslado a las zonas donde son requeridos.

vii) Deben crearse sistemas de información regional que apoyen la elaboración y control de los planes. Se reconoce que el poder ejecutivo podría aprovechar en la planificación regional un potencial de generación de informaciones desde la comunidad.

4. Difusión de los resultados del Seminario

Se acordó encomendar al ILPES la responsabilidad de editar un libro que reuniera los aportes y debates del Seminario, cumpliendo así uno de los propósitos establecidos en la convocatoria. Igualmente se acordó estudiar la posibilidad de que el libro fuera una coedición con la Sociedad Interamericana de Planificación.

Anexo I

LISTA DE DOCUMENTOS^a

- A. *Documentos inaugurales*
1. Jorge Chávez Quelopana, Discurso inaugural
 2. Jorge Méndez Munévar, Algunas notas sobre la planificación regional en América Latina
 3. Sohel Riffka, Notas sobre modelos de desarrollo políticos y planificación
- B. *Documentos presentados por las instituciones organizadoras*
4. Sergio Boisier (ILPES), La planificación del desarrollo regional en América Latina
 5. Bert H.J. Helmsing y Francisco Uribe-Echevarría (ISS), Planificación regional en América Latina: ¿teoría o práctica?
 6. Sohel Riffka e Iván Fernández (ILDIS), Desarrollo regional y cambio socio-político en América Latina.
- C. *Documentos sobre los temas centrales del Seminario*
- a) *Tema I:*
7. Jos G.M. Hilhorst, Estilos de desarrollo y estrategias nacionales de desarrollo regional
 8. Ricardo Carrillo-Arronte, La planificación del cambio social en México y la crisis del modelo de desarrollo
- b) *Tema II:*
9. José Luis Coraggio, Bases teóricas de la planificación regional en América Latina. Un enfoque crítico
 10. Walter Stöhr, ¿Hacia "otro" desarrollo regional?
- c) *Tema III:*
11. Alan Gilbert, La implementación de planes regionales: ¿ejecución deficiente o algo más?
 12. José Fernando Pineda, Sistemas de ejecución y estrategias regionales de desarrollo en Colombia
- d) *Tema IV:*
13. José J. Villamil, Investigación y planificación regional
 14. David Dunham, Algunas opiniones sobre la investigación en el campo del desarrollo y la planificación regional
- D. *Documentos sobre experiencias nacionales de planificación regional*
15. ODEPLAN, La planificación regional en Chile
 16. DNP, La política de desarrollo regional en Colombia
 17. JUCEPLAN, La planificación territorial en Cuba

^aLos documentos están citados con su título original, que, por razones editoriales, puede ser ligeramente distinto del que aparece en la presente publicación.

18. JUNAPLA, La experiencia de planificación regional en el Ecuador
 19. MIPPE, La planificación regional en Panamá
 20. INP, La planificación del desarrollo regional en el Perú
- E. *Ponencias especiales expuestas en el Seminario*
21. John Friedmann, Nathan Gardels y Adrian Penninle, La política del espacio. Desarrollo y planificación regional en México
 22. Johannes F. Linn, Tendencias de la urbanización, inversión de la polarización y política espacial en Colombia
 23. Allan Lavell y Luis Unikel, Bases, características y contradicciones de la presente estrategia de desarrollo regional-urbano en México
 24. Paulo R. Haddad, Brasil: Eficiencia económica y la desintegración de las regiones periféricas
- F. *Ponencias especiales no expuestas en el Seminario*
25. Carlos A de Mattos, Crecimiento y concentración espacial en América Latina: algunas consecuencias
 26. CORDIPLAN, Propuesta para la orientación espacial de los proyectos
 27. José P. Martins Barata, Acción regional en Portugal
 28. Eduardo Castellanos y N. Montes, Las regiones de nueva asimilación como parte del pronóstico del desarrollo urbano y ordenamiento territorial (Cuba)

Anexo II

NOMINA DE ASISTENTES AL SEMINARIO SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO REGIONAL

(Bogotá, 17 a 21 de septiembre de 1979)

Almeida Barreto, Rómulo	Geisse Grove, Guillermo
Arévalo Correa, Carmen	Gilbert, J., Alan
Ayala de Rey, M. Victoria	Gómez Moncayo, Guillermo
Ayarza Elorza, Hernán	Gómez de Mogollon, Angela
Barra Pulido, Gladys	Gormsen, Erdmann
Blanco Alarcón, Astrid	Guevara Puentes, Luis Angel
Boisier Etcheverry, Sergio	Gutiérrez, María Lucía
Cáceres Pineda, Manuel	Haddad, Paulo Roberto
Camacho M., Luis Eduardo	Helmsing, Bert
Carrillo-Arronte, Ricardo	Hernández Calderón, Rubén H.
Carroll, Thomas F.	Hernández Chadid, Julio
Casalins Cantillo, Adalberto	Herrán Quintero, Alfonso
Castano Segura, Humberto	Hilhorst, Jos
Castro Maldonado, Jaime	Ihnen de la Fuente, Pablo
Castro Medina, Orlando	Izquierdo Uribe, Adolfo
Cepeda Ulloa, Fernando	Jaramillo de Botero, Margarita
Coraggio Gazzin, José Luis	Jiménez Quintero, Margarita
Córdoba Montoya, José	Jordán Squella, Ricardo
Correal Núñez, Luis Fernando	Juri Montes, Patricia
Corredor Ríos, Alfonso	Lagrotta Garcés, Roque A.
Coulaud Auby, Paul	Lathrop Olivares, J. Guillermo
Chávez Quelopana, Jorge	Lavell, Allan
D'Amico, Anthony	Lecaros, Claudia
De Mattos, Carlos Antonio	Legna Verna, Carlos
De Narvaez de Crane, Elsa	Linn, Johannes
Díaz de Fuenmayor, Zulema	López Luna, Manuel
Dunham, David	Lu, Martin
Echerman Falchuk, Boris	Machado Sierra, Rafael
Echeverri Cuadros, Elsie Lucía	Maldonado Gómez, Héctor
Espino Domínguez, José A.	Malinowski, Andrés
Echevers Cervera, Néstor	Marinovic Pino, Esteban
Ezcurra Ortíz de Rozas, Enrique	Martins Barata, José Pedro
Falla Duque, Isabel	Martínez Heredia, Jorge Enrique
Ferrari Ibacache, Juan	Mattson, Lennart
Fernández Espinoza, Iván	Medina Miranda, Rolando
Friedmann, John	Mejía Salazar, José
Fuenmayor Villalobos, Gredys	Méndez Munévar, Jorge
García Benavides, Roberto	Miranda Miranda, Juan Francisco
García Camacho, Manuel	Mohan, Rakesh
García Tudero, Carlos	Monroy Salamanca, José S.
Gatica Morel, Fernando	Monteiro da Costa, José Marcelino

Moreno M., Marlene
Munévar Rozo, Enrique
Murillo Castaño, Gabriel
Necochea Vergara, Andrés
Negrón Ruiz, Marco
Oquendo Gómez J., Renán
Ortíz Vásquez, Elizabeth
Pardo Rueda, Rafael
Paredes, Gonzalo
Parham Parham, M. Cristina
Pascual Amaya, Cecilia
Pedraza Pérez, Rigoberto
Perry de Muñoz, Elvia Isabel
Pineda Gutiérrez, J. Fernando
Pinilla Poveda, Mariano
Pizarro Romero, Luis
Plantegenest, Gerald
Ramírez García, Arturo
Ramírez Saavedra, César
Ramos Boyoli, Luis Miguel
Ramos, Aurelio
Rey Ruiz, Guillermo León
Richter Kerr, Charles
Riffka Bardaweel, Sohel
Rocha Thiele, Robinson
Rodríguez U., Francisco
Romero Herrera, Joaquín
Ropain Daza, Betty
Rozo Hernández, Marthe E.
Rubio Jauregui, Guillermo

Ruiz Paez, Germán
Sáinz Trigo, Pastor
Salguero Cubides, Jorge
Sánchez Moreno, Alberto
Santana Díaz, Germán
Santacruz Caicedo, Socorro
Santa Cruz García, Cristián
Santiago Molina, Edgardo
Santiago Molina, Freddy
Santos Silva, Fernando
Sejenovich Gurovich, Héctor
Solarte Lindo, Alfredo
Stöhr, Walter
Suárez Prado, Tomás
Taborda Marín, Gabriel
Tey Ruiz, Héctor Paul
Tirado Cardona, Nancy
Uribe-Echevarría, Francisco
Ungar Bleier, Elizabeth
Vandenberghe, Patrick
Varela Sarmiento, Carlos A.
Vargas González, Jorge Enrique
Verdesoto Custode, Luis
Vergara Gómez, Adriana
Villamil, José Joaquín
Vlassoff, Carol
Weisman de Benito, Lidia A.
Willig, Richard
Zorro Sánchez, Carlos

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购买联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para consultas y adquisiciones los interesados deben dirigirse a:

Unidad de Distribución, Servicio de
Documentos y Publicación
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago de Chile

Sociedad Interamericana de Planificación
Secretaría
Apartado Postal 27-716
México 7, D.F.
México

Primera edición

Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile - E1-1-0077 - Septiembre de 1981 - 2000