

Organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Buenos Aires, 8 de julio al 13 de diciembre, 1974



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO EN
LA PLANIFICACION NACIONAL EN AMERICA LATINA*

Carlos A. de Mattos**

* Versión preliminar sujeta a cambios de fondo y forma.

** El autor es funcionario del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, pero el contenido de este trabajo refleja puntos de vista estrictamente personales.



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO EN LA
PLANIFICACION NACIONAL EN AMERICA LATINA

A. Los aspectos espaciales en la experiencia de planificación en América Latina.

1. En la mayoría de los países latinoamericanos, comenzó a cobrar fuerza en el transcurso de las dos últimas décadas la idea de que la planificación constituía el medio más eficaz para racionalizar el conjunto de decisiones necesarias para hacer frente a los problemas inherentes a la situación de subdesarrollo que les caracteriza, problemas que en este período tendían a hacerse sentir en forma más aguda como consecuencia del agotamiento definitivo del modelo primario-exportador

Como resultado de ello, al promediar este período se crearon numerosos organismos de planificación y en particular durante el último decenio cobraron impulso las tareas encaminadas a la elaboración de planes nacionales de desarrollo^{1/}. Un análisis del contenido de estos planes permite comprobar que sus estrategias fueron concebidas con el propósito de lograr el cumplimiento de objetivos de carácter global y sectorial, mientras que generalmente fueron dejados de lado los aspectos espaciales. Aún en aquellos casos en que estos aspectos merecieron alguna consideración, sólo por excepción el tratamiento de que fueron objeto se tradujo en una estrategia espacial debidamente compatibilizada con las estrategias global y sectorial.

^{1/} Para una presentación y análisis del proceso de planificación en los países latinoamericanos, véase Comisión Económica para América Latina, "La planificación en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol XII, Nº 2, octubre de 1967 y Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, ILPES, Ed. mimeo, 1970.

Como los instrumentos de política económica de estos planes fueron diseñados en función de objetivos globales y sectoriales y no tuvieron el propósito de enfrentar problemas que se planteaban a nivel regional, su aplicación -total o parcial-^{1/} no introdujo modificaciones sustanciales en las tendencias predominantes de los flujos espaciales de recursos productivos. Por consiguiente, no lograron alterar significativamente la estructura espacial preexistente, aún cuando debe señalarse que esta consecuencia puede no haber sido prevista ni deseada.^{2/}

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

2/ Durante el mismo período de postguerra y paralelamente al proceso de creación de organismos nacionales de planificación y de elaboración de planes globales, se llevaron a cabo en diversos países latinoamericanos algunas experiencias de planificación para regiones que, a tales efectos, fueron considerados en forma aislada. Para ejecutar esos planes se definieron algunas medidas de política económica y se elaboraron proyectos de inversión, buscando de esta manera lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos específicamente para ellas. Sobre la base de esta concepción de planificación de región aislada y en la medida en que no se tuvo en cuenta la incidencia simultánea del conjunto de interdependencias interregionales, solo se lograron resultados parciales modestos y, por consiguiente, tampoco se alteraron significativamente las tendencias predominantes a nivel nacional. Al respecto, véase Walter Stöhr, El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

/2. Sin embargo

2. Sin embargo, al avanzar el proceso de elaboración de planes nacionales, los correspondientes estudios de diagnóstico condujeron a una evaluación en mayor profundidad de las consecuencias de ciertos problemas que se presentaban a nivel regional y que tendían a agudizarse a lo largo del tiempo. Se acentuó así el interés en estos problemas y hacia fines de la década del sesenta hubo diversas tentativas de incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a los planes nacionales.

Las primeras respuestas se encuentran en los intentos de desagregación regional a posteriori de ciertos planes nacionales ya elaborados y en las denominadas "políticas de regionalización". Estas dos formas de incorporar los aspectos espaciales a los planes nacionales de desarrollo en los países latinoamericanos han demostrado ser poco efectivas para enfrentar los problemas regionales.

En aquellos casos en que se intentó incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a un plan nacional ya elaborado, se tropezó con serias dificultades para lograr armonizar estos aspectos con los restantes elementos del marco de referencia establecido por dicho plan hizo particularmente perceptible en lo referente a la asignación de los recursos del plan, que había sido establecida para el cumplimiento de objetivos globales y sectoriales. Al agregarse objetivos regionales, que no siempre resultaban compatibles con aquellos, se planteó el requerimiento de recursos adicionales no previstos para su cumplimiento.

En definitiva este procedimiento no condujo mucho más allá de permitir definir y evaluar con mayor profundidad diversos problemas que se planteaban en el ámbito espacial, de especificar en términos muy generales ciertos objetivos regionales y, en algunos casos, de desagregar la trayectoria prevista de algunas variables a nivel de diversas unidades territoriales, para un determinado período de planificación.

/Por su parte

Por su parte, las llamadas "políticas de regionalización" se limitaron fundamentalmente a replantear la división espacial del país, para lo cual generalmente recurrieron al expediente de reunir varias unidades territoriales pre-existentes en unidades más amplias denominadas "regiones".^{1/} Esta reformulación de la división espacial del territorio raramente fue acompañada por las acciones de política económica que permitiesen consolidar en forma efectiva la estructura territorial propuesta, por lo que no lograron modificar sustancialmente la configuración espacial existente en cada país.

En consecuencia, puede concluirse que estos intentos de incorporar los aspectos espaciales a la planificación nacional no se tradujeron en programas de política económica, mediante la acción de cuyos instrumentos se lograse una reasignación espacial de recursos que permitiese el cumplimiento de los objetivos establecidos.

3. En síntesis, la experiencia latinoamericana en materia de planificación regional del desarrollo durante este período, en sus diversas modalidades, no logró alterar sustancialmente la tendencia a la concentración espacial que había sido una de las características fundamentales del proceso histórico de los países latinoamericanos hasta entonces. Por el contrario, durante los últimos dos decenios ésta ha tendido a acentuarse, con lo cual se ha ampliado la brecha de las disparidades existentes entre la región central y las diversas regiones de la periferia.

A partir de la situación descrita nos proponemos presentar en las páginas siguientes algunas consideraciones generales acerca de la necesidad de incorporar el tratamiento de los problemas regionales a los planes nacionales de los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, establecer algunos criterios sobre la forma en que ello podría llevarse a cabo.

^{1/} Véase Jorge Hardoy y Oscar Moreno, La regionalización en América Latina. Limitaciones en su implementación, Ed. mimeo, Santiago de Chile, 1969.

B. Algunas consecuencias del proceso de concentración

1. El análisis de las consecuencias del proceso de concentración permite establecer las razones que fundamentan la necesidad de la planificación regional y, al mismo tiempo, extraer algunas conclusiones de interés para situar la discusión posterior en torno a la definición de las posibles estrategias de desarrollo regional. Desde este punto de vista, se podría señalar que el proceso de concentración se ha traducido en:

a) La posibilidad de lograr cierto grado de industrialización, puesto que las diversas unidades productivas se beneficiaron de los efectos de las economías externas de aglomeración derivadas de la concentración espacial, y pudieron así obtener un aumento de las escalas de producción y de la productividad del capital. Desde este ángulo, el proceso de concentración espacial se presentó como una condición favorable - incluso podría decirse necesaria - para el desarrollo industrial y por consiguiente para el crecimiento económico de los países latinoamericanos.^{1/}

b) Un empeoramiento, en términos relativos, de las condiciones de vida que afectan a importantes sectores de la población localizada en regiones de la periferia. Esta situación adquiere particular relevancia en el caso de aquellos países que tienen regiones periféricas con elevada concentración demográfica, como ocurre en el Nordeste de Brasil o en la Sierra del Perú. La población de este tipo de regiones no ha sido favorecida por una distribución geográfica de los frutos del proceso de crecimiento económico y consecuentemente la brecha que las separa en términos de condiciones generales de vida de la población del centro, ha tendido a hacerse más amplia.^{2/}

^{1/} Véase una fundamentación de este punto de vista en Eduardo Neira Alva, La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina, Segundo Seminario Interamericano del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago de Chile, 1969

^{2/} Véase por ejemplo, Comisión Económica para América Latina, La distribución del ingreso en América Latina, Naciones Unidas, New York 1970, pág 114 y ss.

c) Un desmesurado crecimiento de las áreas metropolitanas de la mayoría de los países latinoamericanos,^{1/} fenómeno que al no ser acompañado por el establecimiento de condiciones adecuadas para la absorción del correspondiente incremento demográfico, ha determinado un significativo aumento de la marginalidad urbana. De tal forma, la marginalidad se presenta como un problema que actualmente afecta no solo a las regiones de la periferia de cada país sino también a un creciente sector de la población metropolitana.

d) La necesidad de invertir un monto creciente de los escasos recursos disponibles para la formación de capital en las grandes concentraciones urbanas, con el propósito de mantener condiciones adecuadas de funcionamiento en la metrópoli en expansión. Podría suponerse que en algunos casos - particularmente a partir del momento en que se superan ciertos umbrales en que comienzan a generarse deseconomías externas de aglomeración tales recursos podrían tener una productividad más alta desde el punto de vista de la economía en su conjunto si se destinasen a inversiones en otras partes del espacio geográfico, especialmente si ello se enfoca con una perspectiva de mediano y largo plazo.

e) El mantenimiento de cierta parte del acervo nacional de recursos - sobre todo recursos naturales - al margen del proceso productivo. La incorporación de estos recursos podría haber contribuido a diversificar la estructura económica y a elevar el ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo. Este desaprovechamiento de recursos disponibles, se puede considerar como uno de los aspectos negativos del proceso de concentración.

f) El agravamiento de los problemas relativos a la contaminación del medio ambiente, ocasionado por la desproporcionada concentración de actividades en las grandes metrópolis latinoamericanas.

^{1/} Véase Comisión Económica para América Latina, "Algunos problemas regionales vinculados con la metropolización", Boletín Económico de América Latina, vol. XVI, Nº 2, Segundo Semestre, 1971.

En muchas de estas aglomeraciones la contaminación ha adquirido una magnitud tal, que cualquier proposición para hacer frente a este problema en forma efectiva tiene un costo tan elevado que muy pocos países están en condiciones de acometer esa tarea en forma integral. Por otra parte un planteamiento de este tipo sólo adquiere verdadero sentido si se concibe y ejecuta en forma coordinada con las acciones tendientes a detener el crecimiento de las áreas metropolitanas respectivas. Esto, a su vez, implica la asignación de un significativo volumen de recursos a otras partes del espacio geográfico.

2. El análisis de la situación reseñada y la evaluación de sus consecuencias - fundamentalmente a través de sus repercusiones en el plano social - ha fundamentado la necesidad de incorporar la dimensión espacial a las estrategias de los planes nacionales. La inclusión del enfoque espacial tiene el propósito de lograr que las acciones emprendidas como parte de los procesos de planificación puedan hacer frente con mayor eficacia a un conjunto de problemas que se presentan en las diversas regiones de cada país que, como ya se ha señalado, hasta ahora no han sido objeto de atención específica en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo elaborados en América Latina.

3. La incorporación del enfoque espacial implica la necesidad de realizar un conjunto de pruebas de coherencia que permitan lograr la necesaria armonía entre los diferentes elementos que componen el plan en sus enfoques global, sectorial y espacial, tarea que debe realizarse a partir de las opciones básicas con relación a los objetivos del plan, que se han planteado y resuelto a nivel político. Como resultado, el programa de política económica podrá estructurarse como un conjunto coherente de instrumentos para poder lograr los objetivos globales, sectoriales y espaciales inherentes a la imagen-objetivo del plan.

Una revisión de los criterios que han guiado hasta el presente la elaboración de los planes de desarrollo en los diversos países latinoamericanos, permite comprobar que ellos han carecido generalmente de un programa de política económica de este tipo y, por consiguiente, los instrumentos adoptados no han logrado desencadenar las acciones tendientes a alterar en la forma deseada la configuración espacial de cada país.

C. Una estrategia de desarrollo regional polarizado como medio para incorporar el enfoque espacial a la planificación nacional.

1. A la luz del estado actual de los conocimientos teóricos y de los resultados de las experiencias más recientes en materia de planificación regional consideramos que es posible postular que una estrategia de desarrollo regional polarizado constituye el medio más eficaz para incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a la planificación nacional del desarrollo. Si se cumplen ciertas condiciones, que se considerarán más adelante, un sistema de polos y regiones polarizadas puede constituir una base adecuada para configurar la estructura espacial del territorio postulada por la imagen-objetivo de un plan.^{1/}

Ello ha sido entendido de esta manera en forma cada vez más generalizada y es así que actualmente los elementos esenciales de la teoría de la polarización están siendo aplicados, con éxito diverso, en experiencias de planificación que se llevan a cabo tanto en economías de tipo capitalista como socialista^{2/} y tanto en países desarrollados como subdesarrollados.

1/ Un panorama del estado actual de la teoría del desarrollo regional polarizado puede encontrarse en trabajos de diversos autores incluidos en Antoni R. Kuklinski (Ed.), Growth poles and growth centres in regional planning, Mouton, La Haya, 1972 y Antoni R. Kuklinski and Riccardo Petrella (Ed.) Growth poles and regional policy, Mouton, La Haya, 1972.

2/ Sobre aplicación de la teoría del desarrollo regional polarizado en los países socialistas, véase Kosta Mihailović, Regional development. Experiences and prospects in Eastern Europe, Mouton, La Haya, 1972 László Kószegi, Growth poles, growth centres and development policy in Hungary, Ed. mimeo (UNRISD/71/C71), Ginebra, julio, 1971, y Jerzy Regulski, Development poles theory and its application in Poland, incluido en A.R. Kuklinski (Ed.), op.cit. Obsérvese por otra parte, como los elementos esenciales de la teoría del desarrollo regional polarizado están incorporados en las estrategias espaciales de planificación soviética; véase, por ejemplo, A. Probst, Problemas de la distribución de la industria socialista, Editorial Progreso, Moscú, s/f.

Obviamente, una estrategia de desarrollo regional polarizado presenta diferencias profundas en su concepción específica según cual sea el sistema socio-económico y el grado de desarrollo imperantes en el país en el que se aplica^{1/}.

A medida que se ha generalizado la utilización de elementos de la teoría del desarrollo regional polarizado en la planificación, la controversia sobre su contenido, alcance y vigencia ha cobrado gran impulso.^{2/} A nuestro juicio, tal discusión -cuyo examen excede el propósito de este trabajo - no ha logrado poner en tela de juicio la validez general de la teoría tanto en su faz descriptiva como normativa, aspectos en los que aparece sólidamente sustentada por la conclusiones que han podido extraerse de la experiencia histórica de diversos países.

En todo caso, conviene precisar que la teoría del desarrollo regional polarizado en su estado actual no circunscribe su contenido a las proposiciones presentadas originalmente por Francois Perroux, sino que tiene un contenido mucho más amplio. Es así que se han sistematizado en este cuerpo teórico diversos elementos de teoría económica espacial, incluyendo no sólo los aportes de Perroux, sino también contribuciones anteriores (por ejemplo, elementos de las proposiciones teóricas de Weber, Christaller y Lösch) así como planteamientos teóricos posteriores y, fundamentalmente, las enseñanzas extraídas de

1/ Recientemente, Sergio Boisier, en su trabajo Industrialización, urbanización y polarización: hacia un enfoque unificado (Ed. mimeo, Rio de Janeiro, 1972) ha realizado una proposición para la elaboración de estrategias de desarrollo regional polarizado para los países latinoamericanos que constituye un útil punto de partida para la discusión del tema.

2/ Véase, por ejemplo, Niles M. Hansen, "Development pole theory in a regional context", Kyklos, Vol. XX, 1967; José Ramón Lasuén, "On growth poles", Urban Studies, Vol. 6, Nº2, Glasgow, junio 1969 y José Juis Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", EURE, Vol. II, Nº4, Santiago de Chile, marzo 1972

la experiencia concreta de planificación regional^{1/}. Justamente uno de los principales méritos de las proposiciones de Perroux y de la escuela francesa radica en el hecho de haber establecido un marco de referencia en el que ha sido posible integrar dichos aportes a la teoría económica espacial.

En su presentación más general, se puede establecer que el fundamento para postular una estrategia de desarrollo regional polarizado como medio para incorporar el enfoque espacial a la planificación, se encuentra en la comprobación de que toda concepción de desarrollo económico en la que se asigne un papel clave al sector industrial implica necesariamente la concentración espacial de las actividades fundamentales de este sector^{2/} y, por consiguiente, del sector de servicios. En un proceso de planificación del desarrollo encuadrado en estos términos, las acciones correspondientes tendrán que incidir sobre los diversos centros urbanos de manera de articularlos según una estructura en que aparezcan adecuadamente jerarquizados, según criterios de mayor aprovechamiento y productividad de los recursos disponibles y aumento persistente de los beneficios sociales.

1/ Escapa a la finalidad de este artículo realizar una presentación de la teoría del desarrollo regional polarizado en su estado actual. Véase al respecto, una revisión muy completa de este tema en el trabajo de Tormod Hermansen, "Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework", incluido en A.R. Kuklinski (Ed.) op.cit.

2/ Este criterio es válido no solamente para las economías capitalistas como se afirma en algunas críticas a la teoría de la polarización, sino también para las economías socialistas, aún cuando los objetivos que se persiguen con la concentración espacial en uno y otro caso no son los mismos. Al respecto, sostiene Probst, refiriéndose a la distribución territorial de la industria en una economía socialista: "El emplazamiento conjunto de algunas empresas (incluso muchas) en un punto geográfico (centro), en territorio limitado y próximas unas de otras, ofrece mayores ventajas económicas que la distribución en forma descentralizada de las empresas aisladas y territorialmente alejadas unas de otras". (Probst, op.cit., pág. 109).

La forma en que serán utilizados los elementos de la teoría del desarrollo regional polarizado en la estrategia de planificación estará determinada por la orientación y el contenido básico del plan, cuya definición se realiza en el plano político. En consecuencia, solamente en la medida en que estos elementos postulen la realización de cambios estructurales, la red de polos y regiones polarizadas podrá ser utilizada como un medio para configurar la estructura espacial compatible con tales cambios. En otras palabras, si la imagen objetivo del plan define un proceso de cambio social y, por consiguiente, la secuencia de decisiones se orienta en tal sentido, los elementos de la teoría de desarrollo regional polarizado pueden constituir un valioso instrumento para concretar espacialmente tal proceso.

2. Cabría ahora plantearse la siguiente interrogante: ¿Cuál sería la utilidad de una estrategia espacial de planificación basada en la teoría del desarrollo regional polarizado?

Podría esbozarse una respuesta afirmando que una estrategia de desarrollo regional polarizado permitiría lograr una mayor integración entre las diversas partes del espacio geográfico nacional, en una configuración en que los diversos subsistemas espaciales se articulan orgánicamente en un sistema nacional, con lo cual resulta posible cumplir con objetivos tales como:

a) aumentar el rendimiento de los recursos que presentan mayor grado de escasez en una economía subdesarrollada, como ocurre con los recursos financieros para formación de capital y los recursos humanos calificados, mediante su concentración en los polos de desarrollo seleccionados, lo cual puede conducir a un incremento de su productividad.^{1/}

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

b) Mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones de la periferia e incrementar su participación en las actividades regionales y nacionales. Para ello sería necesario que las acciones que se promuevan con relación a los polos de desarrollo establecidos en la periferia, así como a sus correspondientes regiones polarizadas, contribuyan a mejorar la distribución geográfica del ingreso y a establecer las condiciones adecuadas de acceso a mercados de trabajo, de bienes y de servicios para la población localizada en la región;

c) Controlar el crecimiento de las áreas metropolitanas, buscando que una parte significativa de la población que alimenta las corrientes migratorias desde la periferia hacia la metrópoli sea absorbida por los nuevos polos de desarrollo y sus respectivas regiones;^{1/}

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

e) Lograr una ocupación racional del espacio geográfico que permita al mismo tiempo establecer las mejores condiciones con relación al medio ambiente y reducir en forma gradual y sistemática los problemas de deterioro y contaminación;

1/ En todo caso, debe señalarse que reducir la intensidad de los flujos migratorios desde las regiones de la periferia hacia el centro puede lograrse solamente dentro de ciertos límites, en virtud de que este fenómeno tiene causas múltiples y de muy complejo carácter. De la misma forma, puede señalarse que la posibilidad de desconcentrar actividades económicas también presenta algunas dificultades que restringen significativamente sus perspectivas a corto y mediano plazo. Véase una discusión de estos problemas, para el caso chileno, en Andrzej Wróbel, El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración. Perspectivas para la década 1970-1980, CIDU, Santiago de Chile, 1972.

f) Sustraer recursos destinados a la absorción de deseconomías externas en las grandes concentraciones y canalizarlas hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Ello sólo puede plantearse si se propone el logro de este objetivo en forma simultánea con el control de la expansión metropolitana.

3. En este contexto, una estrategia basada en la creación de polos de desarrollo y regiones polarizadas concebida como parte de la estrategia nacional de desarrollo, puede contribuir a articular en forma compatible con la imagen-objetivo del plan, en un horizonte de mediano y largo plazo, las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro con diversas regiones de la periferia a nivel nacional. Sin embargo, debe señalarse que para que ello sea posible es necesario que los instrumentos de política económica del plan incidan de manera efectiva sobre las causas que determinan los flujos interregionales de recursos financieros para la formación de capital y los flujos de recursos humanos, puesto que ellos determinan la concentración espacial del proceso de acumulación, lo cual a su vez consolida la posición de los centros dominantes en cada territorio nacional.^{1/} Esto reafirma la necesidad de disponer de un instrumental de política económica concebido a nivel nacional, que incida en forma coherente en el logro de los objetivos globales, sectoriales y espaciales del plan.

^{1/} Al respecto me remito al análisis sobre la movilización de recursos como instrumento de planificación regional realizado

Un programa de política económica de este tipo, como ya se ha señalado, no tiene antecedentes hasta ahora en los países latinoamericanos.^{1/} Desde que las principales experiencias de planificación regional en América Latina han sido concebidas en forma independiente de los planes nacionales de desarrollo, no es posible asimilarlas con estrategias integradas de desarrollo regional polarizado del tipo de las que aquí se preconizan. Por consiguiente, es importante destacar que de la evaluación de esas experiencias no es posible extraer ningún tipo de conclusión que pretenda cuestionar la validez de la teoría del desarrollo regional polarizado como base de la planificación regional a escala nacional en América Latina, como se ha pretendido hacer en algunos casos.

4. La situación imperante en los países latinoamericanos indica que una estrategia de desarrollo regional basada en la creación de regiones polarizadas como medio para reestructurar la configuración espacial de los territorios nacionales, deberá adecuarse a las restricciones impuestas por la escasez de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos calificados. Ello se traducirá, en la mayoría de los casos, en una reducción del ámbito espacial de las acciones del plan y en una prolongación del horizonte temporal en que será posible alcanzar los objetivos.

^{1/} Véase una presentación sistemática de las principales experiencias de planificación regional en América Latina en: Walter Stöhr, op.cit. y Eduardo Neira Alva, Las políticas de desarrollo regional en América Latina, trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Vña del Mar, Chile, 1972. También resulta de interés considerar las estrategias de desarrollo regional polarizado propuestas para Chile, Bolivia y Perú, que Sergio Boisier describe en su trabajo, Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina, UNRISD, 1971.

La escasez de recursos para formación de capital, que constituye una de las restricciones esenciales para el desarrollo de los países latinoamericanos, tiene una gravitación aún mayor para las diversas regiones de la periferia de cada país, puesto que incluso una parte muy importante de los recursos generados por ellas son captados por los centros externos y por el centro nacional. Al respecto debe tenerse en cuenta que, a lo largo del proceso histórico, el centro nacional se ha ido apropiando de la mayor parte de los recursos generados por la periferia que no han sido transferidos al exterior, con lo cual la acumulación de capital realizada por cada región de la periferia ha sido mucho menor que la realizada por el centro nacional. Con ello éste ha incrementado - en términos absolutos y relativos - su nivel de acumulación, afirmando su posición dominante y haciendo que la posición de las regiones de la periferia sea cada vez más desfavorable.

El panorama se plantea en términos análogos en lo que se refiere a los recursos humanos calificados, pues la dotación del centro es siempre mayor, y por otra parte, las regiones de la periferia que disponen de este tipo de recurso difícilmente pueden establecer condiciones adecuadas para su retención. De tal forma, los recursos humanos de más alta calificación de la periferia tienden persistentemente a abastecer el mercado de mano de obra del centro.

D. Los elementos de una estrategia de desarrollo regional polarizado

1. Para poder tener una idea acerca de la magnitud de los recursos que se requieren para llevar a cabo una estrategia del tipo que aquí se postula, es necesario en primer término definir los diversos elementos que caracterizan una región polarizada. En segundo término, será necesario considerar la necesidad de recursos que implica cada uno de tales elementos. En una aproximación de carácter general, se puede establecer que una región polarizada comprende necesariamente:

a) el polo de desarrollo configurado por el conjunto de actividades productivas concentradas espacialmente, que desencadenan los fenómenos de

polarización;^{1/}

b) el espacio geográfico integrado funcionalmente en torno al polo de desarrollo, compuesto a su vez por el área rural, la correspondiente red de centros y la red de transportes y comunicaciones.

Aunque estos elementos que conjuntamente conforman la región polarizada deben ser concebidos actuando en forma interdependiente y conformando un subsistema dentro del espacio geográfico nacional, ha existido la tendencia a considerarlos en forma separada. Es así, que mientras se ha insistido mucho en el primer elemento, o sea en la configuración del polo de desarrollo y en el análisis de las actividades polarizantes, se ha prestado poca atención a los problemas relativos al área de influencia del polo. El aspecto que más se ha descuidado en las estrategias de desarrollo regional polarizado ha sido el que tiene relación con el área rural y con las medidas que es necesario definir y aplicar para el desarrollo de las actividades del sector primario que allí predominarán.^{2/} Aunque puede parecer obvio, parece conveniente destacar que el éxito de una estrategia de desarrollo regional polarizado radica en la atención a todos sus elementos y que solamente así podrá lograrse que se cumplan los objetivos económicos y sociales establecidos. Por consiguiente, cuando se analiza la viabilidad de una estrategia en función de la disponibilidad de recursos será necesario tener en cuenta los requerimientos planteados por cada uno de los elementos incluidos en ella.

A partir de las consideraciones precedentes, interesa hacer un análisis sumario que permita formarse una idea acerca de la magnitud de los recursos requeridos para la ejecución de una estrategia de desarrollo regional polarizado y, basado en este análisis, considerar la influencia que ello puede tener en la elaboración de la estrategia.

^{1/} Véase Jean Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", Revista de Economía Latinoamericana", Nº 9, Caracas, 1963 y Philippe Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", Revue Economique Nº 6, Paris, 1965.

^{2/} Las experiencias de planificación regional llevadas a cabo en el Nordeste del Brasil y en la Guayana Venezolana, constituyen ejemplos claros para documentar esta afirmación.

2. En primer lugar, debe establecerse que la creación de un polo de desarrollo y de su correspondiente región polarizada implica la asignación de un importante monto de recursos financieros para la formación de capital en la infraestructura requerida a fin de generar o aumentar las economías externas. Estas permitirán a su vez incrementar la capacidad de absorción de inversiones en actividades productivas en la región polarizada, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

En las economías de mercado del tipo de las predominantes en América Latina, las inversiones en infraestructura deben considerarse como una condición necesaria aunque no suficiente para que el sector privado localice cierto tipo de unidades productivas en la región escogida.

Por otra parte, dadas las características de la infraestructura, debe tenerse en cuenta que solo como excepción su realización será encarada por un empresario privado y, por consiguiente, generalmente tanto su financiación como su ejecución quedarán bajo la responsabilidad del sector público.

3. En segundo lugar, debe señalarse que la teoría del desarrollo regional polarizado postula como uno de sus elementos esenciales la localización de un conjunto de actividades productivas en el polo de desarrollo. Corresponde a estas actividades - fundamentalmente de carácter industrial - desencadenar el conjunto de "efectos de polarización"^{1/} que promoverán el desarrollo de la región en su conjunto. Ello implica una transferencia de recursos para formación de capital en actividades industriales desde otras regiones - principalmente desde el centro - hacia el nuevo polo de desarrollo. Esto deberá lograrse mediante las acciones desencadenadas por los instrumentos del programa de política económica que, en los países latinoamericanos, tendrán que tratar de modificar la dirección tradicional de los flujos interregionales de recursos financieros.^{2/} De tal forma, la creación de un polo de

1/ Véase Jean Paelinck, op.cit. y Louis E. Davin, Economie regionale et croissance, Genin, Paris, 1964.

2/ Véase Carlos A. de Mattos, op.cit.

desarrollo, requiere en lo esencial, por una parte, seleccionar el tipo de industrias que allí deben localizarse y, por otra, establecer el tipo de instrumentos de política económica requeridos para lograr la transferencia de recursos necesarios para que se desarrollen las actividades seleccionadas.^{1/}

En todo caso, debe establecerse que en la mayoría de los casos, no es ni aconsejable ni viable propiciar la relocalización de industrias. Por consiguiente, los polos que se establezcan en las regiones de la periferia deberán basarse fundamentalmente en la implantación de industrias nuevas.

4. En tercer lugar, en forma complementaria a la selección y establecimiento de las actividades polarizantes, debe encararse el desarrollo de las actividades del área de gravitación funcional del polo. En la medida en que no se desea solamente crear un enclave industrial en el espacio geográfico, esta tarea resulta de fundamental importancia. Ello plantea la necesidad de desarrollar al mismo tiempo el conjunto de actividades localizadas en el área rural y en los diversos centros de la red urbana de la región, en forma interrelacionada entre sí y también con las actividades localizadas en el polo regional, de manera que la región polarizada en su totalidad constituya un subsistema integrado.^{2/} Con tal propósito, será necesario por una parte definir las actividades que deberán promoverse en el área rural para la producción de insumos industriales y de abastecimientos agropecuarios, considerando su destino regional, nacional y externo. Por otro lado, deberán

^{1/} Véase Sergio Boisier, op.cit., 1972

^{2/} Véase Yehuda H. Landau, La planificación del sistema de soporte en el área rural, Rejovot, Israel, 1970.

identificarse las actividades, fundamentalmente del sector terciario, que caracterizarán a la red urbana regional, proveyendo el encuadramiento requerido por la población y las actividades productivas de la región.^{1/}

En definitiva, la realización de todos los elementos inherentes a una estrategia de desarrollo regional polarizado implica la necesidad de transferir un importante volumen de recursos financieros para formación de capital desde otras regiones del país, pues en su primera etapa los recursos generados en la propia región solamente alcanzan para cubrir una mínima parte de las inversiones correspondientes.

5. Finalmente, deberán definirse los elementos necesarios para proveer a la región polarizada de los recursos humanos, en la cantidad y calidad requeridos para el desarrollo previsto de sus actividades. Para su cumplimiento deberá preverse, principalmente:

a) el establecimiento de la infraestructura sociocultural requerida por la población que se radicará en la región;^{2/}

b) la ampliación del mercado de trabajo de la región.

Los elementos de infraestructura permiten que la región disponga del equipamiento necesario en materia de vivienda, salud, educación, actividades sociales, culturales y de recreación, etc., que aseguren condiciones generales de vida adecuadas para la población allí localizada. Por otra parte, la ampliación del mercado de trabajo, que deberá producirse como consecuencia del establecimiento de las diversas actividades productivas que caracterizan a una región polarizada, podrán constituir una base apropiada para configurar una situación que permita lograr niveles satisfactorios de ocupación y mejorar la distribución del ingreso, si acaso estos puntos constituyen objetivos de planificación.

^{1/} Véase Philippe Aydalot, op.cit. y Jean Hautreux et Michel Rochefort, La fonction régionale dans l'armature urbaine française, Paris, 196

^{2/} Véase L.H.Klaasen, L'équipement social dans la croissance économique régionale, OCDE, Paris, 1968

En esta situación, es razonable pensar que la región dispondrá de mejores condiciones para retener buena parte de sus recursos humanos, y al mismo tiempo, promoverá corrientes migratorias hacia ella pudiendo absorber adecuadamente a estos nuevos contingentes demográficos.

Aunque resulte difícil detener las migraciones hacia la región central una estrategia del tipo de la propuesta puede restar fuerza a estos movimientos y estimular corrientes migratorias hacia nuevos centros. Los ejemplos de Santo Tomé de Guayana que en 1950 tenía una población de alrededor de 4.000 habitantes y en 1968 llegaba a los 117.500 habitantes^{1/} y de Brasilia cuya construcción se inició en 1956 y que contaba ya en 1970 con una población urbana de 277.000 habitantes, dan testimonio de la afirmación precedente. En todo caso, cabe recordar que la realización de experiencias de este tipo siempre ha requerido una importante transferencia de recursos financieros desde otras regiones.

E. Hacia una estrategia espacial selectiva

1. Habida cuenta de los cuantiosos requerimientos en materia de recursos de capital y humanos que plantea la construcción de una región polarizada en la periferia^{2/} y de las restricciones impuestas por la escasez de recursos en la mayoría de los países latinoamericanos, no será posible abordar el desarrollo regional a nivel de la totalidad del territorio nacional. Ello implica la necesidad de adoptar una estrategia selectiva de creación de regiones polarizadas lo cual conduce en definitiva, al establecimiento de un calendario de prioridades para llevar a cabo el proceso de acumulación en cada región.

1/ Corporación Venezolana de Guayana, Informe Anual, Caracas, 1968

2/ Un análisis de las experiencias llevadas a cabo en Santo Tomé de Guayana (Venezuela) y en el Centro Industrial de Aratú (Salvador, Brasil) podrán dar una idea cabal de este problema.

2. Una estrategia espacial selectiva plantea el problema de definir una secuencia temporal en términos de desarrollo espacial, estableciendo un orden de prioridad en cuanto a las regiones que deberán ser incorporadas al proceso de planificación en una primera etapa, cuyo número estará determinado por la disponibilidad de recursos. La selección de las regiones podrá realizarse según criterios en que se tomen en cuenta aspectos tales como:

a) el mejoramiento de las condiciones de vida allí donde existe una mayor concentración demográfica afectada por niveles de vida más bajos;

b) la incorporación al proceso productivo nacional de recursos inexplorados que, a mediano y largo plazo, puedan contribuir a elevar el ritmo de crecimiento de la economía nacional.

Como la adopción de un tipo de estrategia espacial selectiva implica la postergación de ciertas regiones, los planes nacionales deberán establecer - complementariamente al desarrollo integral de las regiones seleccionadas - el equipamiento de algunos centros de la red nacional urbana de las regiones no prioritarias. De esta forma se podrá asegurar el "encuadramiento terciario" mínimo requerido por la población y las unidades productivas localizadas en las regiones que resulten postergadas en función de la ejecución de una estrategia de este tipo.^{1/}

3. En resumen, la ejecución de una estrategia espacial selectiva de desarrollo regional polarizado requiere una importante asignación de recursos con el propósito de lograr la instalación de la capacidad productiva prevista en los diversos sectores de actividad económica de cada región seleccionada. Ello implica que los instrumentos del programa de política económica del plan deben proponerse lograr la transferencia de los recursos necesarios hacia dichas regiones. Obviamente, este aspecto tiene un alcance y un contenido sustancialmente distinto según sea que el proceso de planificación se desarrolle en una economía socialista o en una economía de mercado.

1/ Véase L.H.Klaasen, op.cit.

La elaboración de un programa de política económica destinado a la construcción de regiones polarizadas deberá considerar varios aspectos. En primer lugar, la necesidad de movilizar dos tipos de recursos: financieros para formación de capital y humanos. En segundo lugar, que tal movilización de recursos contemple al mismo tiempo el cumplimiento de objetivos globales, sectoriales y espaciales. En tercer lugar, que tales recursos sean asignados en función de una doble especificación de destino: tipo de actividad productiva y localización geográfica. Finalmente, en lo que se refiere a los recursos financieros para la formación de capital, en las economías de mercado, los instrumentos de política económica deberán contemplar la movilización de recursos provenientes de un doble origen: público y privado. Los aspectos que anteceden constituyen los datos y restricciones básicas para la elaboración del programa de política económica y presuponen una compleja tarea en materia de diseño, articulación y compatibilización de las acciones del proceso de planificación.

4. La incorporación en forma integrada de los aspectos espaciales a los planes nacionales, a partir de una estrategia de desarrollo regional polarizado, implica una reestructuración de los sistemas de planificación que predominaron en los países latinoamericanos durante la década del sesenta, puesto que tanto en la etapa de elaboración del plan como en la de su ejecución será necesario abordar e incorporar un conjunto de problemas nuevos. Y estos problemas tienen una significativa incidencia en los planos económico, social, administrativo, político y físico.

Al establecer que la incorporación de los aspectos mencionados conducirá a la reestructuración de los sistemas de planificación, no se pretende hacer afirmación alguna acerca de la profundidad y efectividad del proceso de planificación resultante. Queda sobreentendido que el contenido esencial y la viabilidad de un proceso de planificación están

/determinados y

determinados y acotados por el contexto político en que dicho proceso se ubica. En todo caso, no puede dejar de señalarse que una estrategia del tipo esbozado, en la medida en que afecte intereses de grupos y centros dominantes, puede suscitar una creciente oposición que - en última instancia - invalide la viabilidad política del plan.^{1/}

^{1/} Como ejemplo cabe recordar que el proyecto de restructuración regional de Francia, generó una oposición de tal importancia que, al ser rechazado en el famoso referendun de 1969, determinó la caída del gobierno del General de Gaulle.

