

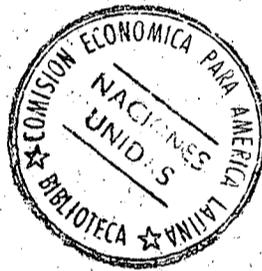


# ILPES



## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD - B/19



DESARROLLO REGIONAL Y DESARROLLO ECONOMICO  
EN AMERICA LATINA ★

Este documento ha sido preparado para ser presentado en el Seminario Internacional sobre el Desarrollo Regional en América Latina organizado por el Instituto Italo-Latinoamericano y el Instituto para la Integración de América Latina, bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Excelentísimo Gobierno de la República de Bolivia. (Cochabamba, 13-18 de junio de 1976.)

78-2-318



## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción - CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL DESARROLLO ECONOMICO LATINOAMERICANO A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA .....	1
1. El proceso de desarrollo en América Latina a mediados del presente siglo .....	1
2. Agotamiento de la fase de sustitución de importaciones .	3
3. Segunda fase del desarrollo "hacia adentro" .....	4
4. Tendencias recientes y perspectivas del desarrollo ulterior en el marco del modelo vigente .....	8
5. El desarrollo "hacia adentro" de tipo distributivo: ¿una alternativa? .....	9
Capítulo I - CARACTERISTICAS DEL DESARROLLO ESPACIAL LATINO-AMERICANO A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA .....	11
1. Efectos espaciales del desarrollo industrial substitutivo de importaciones en América Latina .....	11
2. Efectos espaciales de la segunda fase del desarrollo "hacia adentro" .....	14
3. Características de la estructura espacial de la economía a mediados de los años setenta .....	17
4. Perspectivas del desarrollo espacial dentro del actual modelo .....	19
5. Perspectivas de desarrollo espacial en el marco de un modelo que incorpore la distribución del ingreso .....	21
Capítulo II - LA EMERGENCIA DE LA PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA .....	23
A. LOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO .....	23
1. La planificación del desarrollo de regiones en el plano regional .....	23
2. La planificación nacional de un sistema de regiones .	25
3. La planificación integral del espacio geoeconómico nacional .....	26

/B. JUSTIFICACION DE

	<u>Página</u>
B. JUSTIFICACION DE LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL EN AMERICA LATINA .....	27
1. Agudización de los desequilibrios espaciales .....	27
2. Estabilidad de las estructuras espaciales y de las tendencias concentradoras .....	28
3. Extensión del autogobierno y participación en el plano regional y local .....	29
4. El sistema de asentamientos humanos como un "continuum" .....	30
Capítulo III - SINTESIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA .....	32
A. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION A ESCALA REGIONAL .....	32
1. El caso del Nordeste brasileño .....	32
2. El caso de la Guayana venezolana .....	37
3. Algunos comentarios y conclusiones .....	40
B. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL .....	44
1. El caso de Chile .....	44
2. El caso de Perú .....	48
3. El caso de Panamá .....	53
4. El caso de Bolivia .....	56
5. Sinopsis comparativa de las experiencias analizadas .....	61
Capítulo IV - ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA .....	64
1. Imposibilidad estructural de una nivelación espontánea de las diferencias interregionales .....	64
2. Necesidad de una política nacional de desarrollo espacial coherente e integrada con el modelo global de desarrollo .....	66
BIBLIOGRAFIA .....	71

## Introducción

### CARACTERISTICAS PRINCIPALES DEL DESARROLLO ECONOMICO LATINOAMERICANO A PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA

Dado que el proceso de desarrollo espacial y regional debe entenderse como estrechamente interdependiente con el desarrollo socioeconómico global, hemos estimado necesario iniciar este trabajo con una síntesis de las características del proceso de desarrollo latinoamericano, con el fin de definir y tener presente el marco de referencia de las consideraciones y análisis que se harán en los capítulos siguientes. Nos hemos extendido algo en este tema aun a riesgo de repetir un poco cosas conocidas, porque consideramos importante recalcar desde el comienzo esta vinculación; su comprensión, como se verá, es decisiva para determinar la dirección de los esfuerzos de la planificación regional.

#### 1. El proceso de desarrollo en América Latina a mediados del presente siglo

El decenio de 1950 puede considerarse como el inicio de profundos cambios en el desarrollo, si no de la mayoría de los países latinoamericanos, al menos de los mayores y de economías relativamente más desarrolladas. En efecto, a comienzos de dicha década se empezaron a sentir los síntomas de agotamiento del llamado modelo de desarrollo "hacia adentro". Este sucedió, a partir de los años treinta, al modelo "primario-exportador" o de desarrollo "hacia afuera", que caracterizó el desarrollo de ciertos países desde su independencia hasta los años de la Primera Guerra Mundial y de la gran crisis de 1929-1930.

Convendría comenzar este breve análisis del proceso de desarrollo latinoamericano a partir del decenio de 1950, con una visión muy sintética de las características del desarrollo económico y social alcanzados hasta fines del decenio anterior.

/El desarrollo

El desarrollo de América Latina, en la primera mitad de este siglo se caracterizó, en general, por el llamado proceso de "sustitución de importaciones", es decir, por un esfuerzo de industrialización nacional tendiente a reemplazar las manufacturas importadas que satisfacían cierta demanda interna (fundamentalmente centrada en los estratos urbanos de mayores ingresos), por manufacturas nacionales. Ya a partir de 1915-1920, pero con mayor intensidad en los años treinta, la "industria" nacional, que había comenzado con una elaboración artesanal de artículos de consumo generalizado y habitual, mostró un desarrollo considerable precisamente en aquellos rubros cuyo suministro desde el exterior se restringió por la guerra y la crisis. Este crecimiento industrial estuvo orientado básicamente a las que hoy se denominan "ramas tradicionales" del sector, en particular la elaboración de productos textiles, vestuario y calzado, vidrio y cerámica, etc.

Así, el sector eje de la economía dejó de ser el sector primario-exportador; lo reemplazó el sector industrial, cuyo nivel de actividad fue creciendo en respuesta a una demanda ahora extendida a nuevos grupos urbanos de ingresos medios, cuya aparición acompañó este proceso.

Esta etapa se caracterizó, en general, por políticas proteccionistas y - en mayor o menor grado, según los países - por el papel promotor que en medida cada vez mayor desempeñó el Estado en el desarrollo de la infraestructura energética y de transporte, y de la industria elaboradora de insumos básicos.

En el aspecto sociopolítico, este proceso representó un reacondicionamiento del poder relativo de las clases sociales. La burguesía industrial adquirió mayor peso frente a los antiguos sectores exportadores y terratenientes, las clases medias urbanas crecieron vigorosamente y comenzó a aparecer el naciente proletariado industrial. Alianzas de estos últimos sectores sirvieron de base de sustentación a gobiernos que dieron un importante apoyo al

/desarrollo industrial

desarrollo industrial y que aseguraron o permitieron, en alguna medida, cierta redistribución de los ingresos y un avance social relativo de las clases populares, particularmente urbanas. Todo esto se tradujo finalmente en una ampliación del mercado interno, hecho necesario y funcional al modelo de desarrollo vigente.

## 2. Agotamiento de la fase de sustitución de importaciones

A partir de los años cincuenta, como dijimos, el modelo llamado de desarrollo hacia adentro sufrió un gradual estancamiento en su dinamismo. Este se originó fundamentalmente:

a) en una saturación de los mercados de productos tradicionales, una vez satisfecha la demanda (limitada, por lo demás, a los estratos de ingresos altos y medios) de este tipo de bienes de sustitución fácil (por su bajo componente tecnológico). La industria se volvió entonces hacia la producción de bienes más complejos, para un mercado de ingresos altos, sustitución difícil por las mayores necesidades de capital y tecnología que envuelve. Esto presionó sobre la capacidad de importar (ahora bienes de capital, insumos semielaborados o piezas y partes).

b) De otro lado, la capacidad de importar exigida por esa creciente diversificación industrial se vió restringida de manera crónica por la estructura tradicional del sector exportador, que no proporcionaba suficientes divisas y frenaba de este modo las posibilidades de crecimiento industrial.

La economía de los países latinoamericanos que llegaron a esta etapa de desarrollo confrontaron en el período 1950-1960, una situación cada vez más seria de estancamiento del dinamismo económico, con sus lógicas consecuencias: insuficiente oferta de ocupaciones, hipertrofia de los servicios, déficit fiscal, etc.

### 3. Segunda fase del desarrollo "hacia adentro"

En los años sesenta se definió con creciente claridad una nueva fase del modelo de desarrollo basado en la demanda interna de productos industriales. No obstante que apareció como una continuación natural de la fase anterior, presentó características marcadamente diferentes en ciertos aspectos esenciales.

En primer lugar, hubo cambios importantes de la estructura productiva, especialmente en el sector industrial, y dentro de éste apareció un nuevo sector dinámico: la elaboración de bienes de consumo durable (aparatos electrodomésticos, electrónica, automóviles, etc.), que creció marcadamente por la nueva estructura de la demanda de los sectores de más altos ingresos. Estos aspiraban ahora a bienes de uso relativamente extendido en los países centrales, en virtud del efecto de demostración y la difusión de valores consumistas. Las industrias elaboradoras de estos bienes de consumo transmiten su dinamismo hacia las industrias productoras de insumos básicos, y tienen un fuerte efecto multiplicador en la manufactura de piezas y partes, y en los servicios.

En segundo lugar, reaparecieron las inversiones extranjeras, ya no para explotar recursos naturales, sino para aportar capital y tecnología al desarrollo industrial. En efecto, el tipo de productos más complejos y sofisticados que ahora pedían los sectores de ingresos altos necesitaba procesos industriales con mayor densidad de capital, tecnologías importadas concebidas para operar a escalas mayores (en función de mercados más amplios). Todo ello, dada la baja capacidad de importar, forzó el desarrollo industrial hacia una mayor apertura al ingreso y participación de capitales extranjeros.

Esta nueva modalidad del desarrollo "hacia adentro" descansa, pues, en el fortalecimiento de un sector "moderno" de la economía (ubicado básicamente en un sector industrial), el que le imprime

/dinamismo sobre

dinamismo sobre la base de la existencia de un estrato de ingresos altos o medianamente altos, comparables a los de amplios sectores de los países centrales en cuanto a capacidad y orientación del consumo. Dado que en el caso latinoamericano se trata de países con ingresos medios per cápita relativamente bajos (si no muy bajos), esta exigencia lleva implícita una diferenciación cada vez más marcada de estratos de ingreso. Si bien las necesidades del desarrollo industrial y el desarrollo concomitante de los servicios amplía en alguna medida el mercado potencial de este tipo de productos, ello va aparejado con una virtual exclusión de amplias capas populares que permanecen prácticamente marginadas del proceso y sus eventuales beneficios.

"Las limitaciones crecientes que imponía la estrechez de los mercados nacionales a la industrialización sustitutiva y la dependencia cada vez mayor del financiamiento del desarrollo del aporte de capitales foráneos, puso de manifiesto la necesidad de aumentar y diversificar las exportaciones." <sup>1/</sup> Una de las vías ensayadas para lograr este propósito fue la creación de mercados más amplios a través de acuerdos internacionales de asociación o integración, como el Mercado Común Centroamericano, la ALALC y el Acuerdo de Cartagena.

Las anteriores, son algunas de las contradicciones internas básicas de este modelo y el origen de su gradual agotamiento o crisis; citando a A. Pinto, es posible preguntarse "si la orientación de la parte más vital de la estructura productiva en la dirección señalada es compatible con el atendimento de las necesidades o

---

<sup>1/</sup> CEPAL, Políticas de comercio exterior en América Latina: origen, objetivos y perspectivas, E/CEPAL/L.117, abril de 1975, Santiago de Chile.

consumos de la gran mayoría y con otros objetivos del desarrollo, como la aceleración de su marcha y el aumento de su radio de autonomía" <sup>2/</sup>.

Estas contradicciones básicas han ido acompañadas por la persistencia de la estructura tradicional del sector exportador - primordialmente de materias primas - hecho que ha repercutido negativamente en la creciente necesidad de importación, lo que a su vez ha acentuado la dependencia de la inversión extranjera y ha agravado el endeudamiento externo.

Resumiendo, puede decirse que esta segunda fase del modelo de desarrollo "hacia adentro" vigente en la actualidad en los países latinoamericanos más industrializados, agudiza lo que se ha llamado la "heterogeneidad estructural" <sup>3/</sup> en nuestros países. Esta heterogeneidad consiste en una creciente diferenciación interna de la economía, entre sectores "modernos" y dinámicos, de alta productividad y sectores "tradicionales" y rezagados; ella tiene también su expresión socioeconómica y cultural, pues agudiza las diferencias de ingreso, de nivel de vida y de patrones culturales. Asimismo, como veremos más adelante, tiene una dimensión espacial que se traduce en un vigoroso proceso de urbanización y metropolización de carácter concentrador, que acentúa las diferencias entre el centro "moderno" y la periferia "tradicional" o no incorporada.

---

<sup>2/</sup> A. Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en la América Latina", extractado de Inflación: raíces estructurales, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, núm. 3, México D.F., 1973.

<sup>3/</sup> A. Pinto, op. cit.

El efecto final, a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, ha sido una agudización de las tensiones sociales y políticas, las que en mayor o menor grado han puesto a prueba la continuidad del modelo de desarrollo, si no la subsistencia misma del sistema sociopolítico imperante.

4. Tendencias recientes y perspectivas del desarrollo ulterior en el marco del modelo vigente

En lo que va transcurrido del presente decenio el desarrollo de los países latinoamericanos ha sentido, en mayor o menor grado, el impacto de la crisis que afecta a los países capitalistas centrales. La inflación persistente, acompañada de una fuerte contracción económica, que ha caracterizado recientemente a las economías centrales de Norteamérica y Europa, evidentemente ha afectado a la periferia en lo que se refiere al volumen y a la relación de precios del intercambio.

Estos efectos no han sido igualmente duros para todos los países latinoamericanos. Las opiniones más optimistas auguran una próxima reactivación de las economías centrales; otros estiman que este estancamiento es un síntoma de una crisis más profunda del sistema capitalista, cuyas fuentes de dinamismo se estarían agotando. Es difícil hacer previsiones al respecto, pero una tasa de crecimiento más baja en las economías centrales durante los próximos decenios tendría un efecto negativo en los balances de pago y la capacidad de endeudamiento de muchos países, lo cual, a su vez, podría restringir el flujo de fondos hacia América Latina, que en los años sesenta fue vigoroso; estos flujos podrían tornarse más selectivos y concentrarse en algunos países (por su estabilidad económica y política, su mayor mercado interno, mejores condiciones para la inversión extranjera, etc.). De otro lado, la ayuda internacional tiende a reducirse y a encauzarse hacia los países subdesarrollados más pobres del mundo, de los cuales la enorme mayoría no se halla en América Latina.

Pero, además de los síntomas o tendencias negativas a que hemos hecho referencia, que pueden verse más o menos verificados en los próximos años (más para algunos países, menos para otros), la contradicción fundamental con que se enfrenta el modelo vigente radica nuevamente en el paulatino agotamiento del mercado interno y de su capacidad de expansión, mercado que en nuestros países es necesariamente selecto y reducido por las características mismas del modelo.

/Este hecho

Este hecho ha reforzado la tendencia a la integración iniciada en la fase anterior, con cierta división del trabajo dentro de estos mercados ampliados, y con esfuerzos para expandir la exportación de manufacturas. Una posible saturación de los mercados externos podría llevar a una fase de estancamiento del desarrollo, y, por lo tanto, a una agravación de las ya fuertes tasas de desempleo existentes en nuestros países, y a una pauperización y marginación aún mayor de los estratos de bajos ingresos. Es aquí donde parece radicar, en esencia, la mayor amenaza para la continuidad del modelo de desarrollo vigente.

La lógica interna del modelo, que lleva a la concentración de los ingresos y, en general, refuerza la "heterogeneidad estructural", parece indicar que - en la medida en que se descansa unilateralmente en la expansión de las exportaciones con descuido del mercado interno -, esta continuidad tiene sus límites, y que el modelo vigente puede tender a agotarse.

5. El desarrollo "hacia adentro" de tipo distributivo:  
¿una alternativa?

Con todo, y para equilibrar la impresión negativa y pesimista de lo dicho, cabe subrayar que los países de América Latina, especialmente los más urbanizados e industrializados, poseen sobre el resto de la periferia (asiática y africana) la ventaja de haber desarrollado y acumulado en los últimos decenios una apreciable capacidad productiva (en particular un sector industrial relativamente "moderno" y diversificado), y mano de obra y cuadros técnicos capacitados, y de haber creado mercados internos de relativa importancia (en algunos países, o grupos de países); todo ello representa un punto de partida favorable para poner en uso inmensas potencialidades de desarrollo interno representado por recursos naturales y humanos todavía no integrados.

Estos recursos se ubican fundamentalmente en enormes espacios económicamente no utilizados y prácticamente vacíos de población y, por otro lado, en amplias regiones de densa población rural, pero

/con estructuras

con estructuras sociales y económicas tradicionales; esto último significa bajísima productividad y estancamiento económico, junto a niveles de vida primarios y una marginación casi absoluta de los frutos del desarrollo. Por último, es también un recurso humano potencial el subproletariado semidesocupado que forman los migrantes venidos desde estas últimas regiones a las áreas metropolitanas, y que se agrupa en las poblaciones marginales que rodean a las grandes metrópolis.

Es tal vez en esta dirección que habrá que mirar cada vez más para encontrar una salida al agotamiento gradual del modelo de desarrollo vigente. Una posibilidad para ello es que la política de integración y diversificación de las exportaciones se combine con una política decidida de redistribución del ingreso interno que permita a la vez ampliar la producción de bienes de consumo masivo, y acrecentar la producción del sector industrial "moderno", parcialmente orientado a mercados externos de tipo integrado. Una ventaja adicional que surge de la combinación de estas dos políticas reside en la posibilidad de incorporar al proceso de integración supranacional la totalidad de los territorios nacionales, en vez de hacer descansar la ampliación de los mercados en la sola integración de los centros y áreas ya desarrollados.

Capítulo I

CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO ESPACIAL LATINOAMERICANO A  
PARTIR DE LOS AÑOS CINCUENTA

1. Efectos espaciales del desarrollo industrial  
substitutivo de importaciones en  
América Latina

Durante la llamada etapa de crecimiento "hacia afuera" de los países latinoamericanos se consolidó la característica "costera"<sup>4/</sup> de su desarrollo en el espacio, configuración que se estableció desde los comienzos de la época colonial. La apertura de nuestros países al intercambio internacional, tras la ruptura del monopolio comercial de las metrópolis peninsulares, no hizo más que fortalecer las estructuras espaciales propias del modelo primario-exportador. Estas consistieron en una serie de regiones (una o más por cada país) vecinas a la costa y accesibles desde determinados puertos, cuyos recursos naturales fueron explotados y exportados hacia los mercados europeos, principalmente. A su vez, los ingresos provenientes de estas exportaciones determinaron un fuerte auge de tales puertos, que se constituyeron en puntos de concentración de la actividad comercial (exportadora e importadora) regional, y fueron fortaleciendo también en algún grado a la capital nacional, en su calidad de sede del gobierno, aunque en muchos casos las capitales coincidían con el puerto principal del país.

---

<sup>4/</sup> En términos macroespaciales o continentales. Dentro de cada país este carácter "costero" no siempre es evidente; por ejemplo, el desarrollo del espacio chileno se dió fundamentalmente en el valle central, el boliviano en el altiplano y los valles de la sierra. Sin embargo, desde el punto de vista continental, estas áreas aparecen como "costeras" por ser fácilmente accesibles desde el mar.

/Estas regiones

Estas regiones primario-exportadoras estaban escasamente vinculadas entre sí (salvo por los nexos político-administrativos en el marco de la nación), y su economía y relaciones de todo tipo las vinculaban en mayor grado con los respectivos mercados externos. Escasamente podía hablarse de un mercado nacional.

La iniciación, por los años treinta de la llamada fase de desarrollo "hacia adentro" (mediante la industrialización substitutiva de importaciones) significó grandes cambios en la configuración del espacio interno de los países (fundamentalmente en su parte más poblada), aunque casi no afectó la característica "costera" de la ocupación del territorio y uso de recursos a nivel continental. El desarrollo industrial creciente, orientado al mercado de consumo interno de mayores ingresos, tendió a localizarse junto a ésta; es decir, fundamentalmente en la capital nacional y, en algunos casos, en ciudades regionales mayores que en la fase anterior habían logrado desarrollarse como mercados consumidores de bienes importados, gracias a los recursos de exportación de sus respectivas regiones.

En general, sin embargo, son las capitales nacionales las que se van transformando en los "polos de desarrollo" de las nacientes economías internas nacionales; este polo gradualmente incorpora la periferia nacional a su área de mercado y de abastecimiento, gracias al desarrollo de nuevas vías de comunicación que contribuyen a una integración del territorio nacional.

El desarrollo del polo nacional repercute sobre la periferia en sentido generalmente adverso para ésta. Se desencadena todo un proceso concentrador de los excedentes y recursos que empobrece y detiene las posibilidades de desarrollo de las provincias. Un proceso migratorio selectivo despoja a la periferia de la mano de obra joven y de los escasos cuadros algo más capacitados, que pasan a engrosar en el polo un creciente sector de servicios, comercio y administración pública. Aumenta así el mercado consumidor y la concentración de actividades asegura a la industria crecientes economías de aglomeración y urbanización, factores que llegan a constituir la base de la expansión

/industrial y

industrial y también la razón de su continuada tendencia a concentrarse en el polo.

No obstante, en determinadas regiones de la periferia prevalecen los efectos propulsores y difusores del polo, por sobre los efectos adversos mencionados, y promueven aquellas actividades, principalmente primarias o, en alguna medida, industriales básicas, fuertemente orientadas a las materias primas que la dinámica del polo requiere como insumos. En otras regiones la economía primario-exportadora se reactiva después de la depresión de los años veinte y treinta, y vuelve a constituirse en fuente de ingresos para la nación; pero, en último término, estos ingresos benefician a la actividad industrial que se desarrolla en el polo, la que logra, por su peso en las decisiones del Estado, canalizarlos fundamentalmente a reforzar la infraestructura del polo.

Otra vía de concentración de excedentes es la relación de precios de intercambio desfavorable para la periferia, o la afluencia espontánea de capitales desde ésta hacia las actividades más rentables que se desarrollan en el polo. Se establece así el modelo de desarrollo llamado "centro/periférico", caracterizado por una situación de dominación del polo sobre el espacio nacional, esquema que permanece vigente desde entonces <sup>5/</sup>.

Podemos entonces describir la estructura espacial de la economía a mediados de siglo, en términos muy sucintos, como una estructura en que aparecen los primeros rasgos de las tendencias concentradoras que se desencadenarán en la fase siguiente del desarrollo "hacia adentro". Mientras en las regiones periféricas subsisten enclaves primario-exportadores (que generalmente hacen uso intensivo de capital), en zonas

---

<sup>5/</sup> Esto sin perjuicio de la continuada explotación de ciertos recursos y áreas de la periferia por parte de polos externos, los que a su vez restan excedentes tanto a la región en cuestión como al conjunto del país.

de la periferia, en sus zonas más pobladas e integradas la actividad económica, en particular la industria tradicional de tipo artesanal, tiende a estancarse y a ser, gradualmente desplazada de los mercados regionales por la nueva industria substitutiva de importaciones, localizada fundamentalmente en el polo. En éste, sin embargo, el dinamismo inicial del proceso de industrialización substitutiva tiende también a agotarse por saturación del mercado, lo que origina un descenso de la oferta de empleo y la proliferación de las poblaciones marginales de semidesocupados, con su secuela de tensiones sociales y conflictos políticos.

2. Efectos espaciales de la segunda fase del desarrollo  
"hacia adentro"

Como hemos visto, los problemas generados por el estancamiento y crisis de la primera fase de desarrollo "hacia adentro" fueron superados en parte modificando la estructura de la oferta de productos industriales, con la correspondiente inducción de una nueva estructura de demanda; estos cambios en el modelo vigente y la dinamización de la declinante actividad industrial se lograron gracias a una creciente participación del capital extranjero en el sector, e implicaron la producción de bienes de consumo "durable"; así, el sector industrial tradicional, básicamente nacional, fue reemplazado como eje motor de la economía por un nuevo sector industrial "dinámico", fuertemente dominado por el capital extranjero y caracterizado por el uso de tecnologías más complejas y economías de escala.

Este último hecho, junto con la aparición de las economías de aglomeración y urbanización en las áreas metropolitanas y la fuerte concentración en ellas del mercado consumidor del nuevo tipo de productos (sectores de ingresos altos o medianos altos) reforzó aún más los efectos concentradores y excluyentes del desarrollo espacial

/centro-periférico,

centro-periférico, y acentuó la heterogeneidad estructural de la economía, en sus aspectos sectorial y espacial <sup>6/</sup>.

En efecto, las nuevas empresas del sector dinámico, dadas sus características tecnológicas y locacionales, han tendido a concentrarse en las áreas metropolitanas o en centros industriales satélites ubicados en sus proximidades <sup>7/</sup>. Por la dimensión de su tamaño productivo óptimo, tienden a abarcar prácticamente todo el mercado nacional, lo que las coloca en posición monopólica u oligopólica; ese mismo tamaño impide hoy, aún más que antes, una localización más dispersa de la actividad industrial, de modo que los mercados regionales, bastante reducidos, son atendidos también desde instalaciones ubicadas en el polo.

Escapan a esta concentración algunas industrias básicas, productoras de insumos, o que por sus características tienden a ubicarse junto a la materia prima que utilizan. Estas adoptan cada vez más el carácter de enclave "moderno", con uso intensivo de capital y escasa creación de empleo, es decir, con escaso efecto multiplicador regional. Por la estrechez del mercado nacional, ellas se orientan fundamentalmente a la exportación.

Fuera de este sector industrial "moderno" y dinámico, la industria tradicional, productora de bienes de consumo general, vegeta ante un mercado ya copado y de escasa expansión debido a la fuerte concentración de los ingresos en las capas socioeconómicas altas de la población. Por la dispersión geográfica relativamente mayor de algunas de sus ramas, tiene un efecto depresivo en las regiones correspondientes, que ven su actividad industrial amenazada de estancamiento.

---

<sup>6/</sup> Este esquema centro-periférico de desarrollo espacial corresponde a la dimensión geográfica de la heterogeneidad estructural descrita por A. Pinto como característica creciente de esta fase.

<sup>7/</sup> El surgimiento de estos satélites industriales del polo puede verse como una mera extensión del área de éste, el que tiende a ocupar toda una "región central" urbanizada.

Este cuadro agudiza los procesos de migración desde las áreas rurales y centros menores y medianos de la periferia hacia el polo, cuya área metropolitana y ciudades satélites se ven abrumadas por una masa inmigrante. Como muchas de las actividades dinámicas no hacen uso intensivo de mano de obra <sup>8/</sup>, esa masa desarrolla actividades de seudoserivicio que sólo disimulan o alivian un verdadero estado de desocupación.

---

<sup>8/</sup> En términos relativos. En general estas nuevas actividades, si bien son intensivas de capital en sus plantas-clave, tecnológicamente más modernas, generan un complejo de actividades ligadas a ella "hacia adelante" y "hacia atrás", que pueden muy bien ser más extensivas en el uso de mano de obra.

3. Características de la estructura espacial de la economía a mediados de los años setenta

En los últimos años del decenio de 1960 y los primeros años del actual la fase vigente del modelo de desarrollo "hacia adentro" se ha visto enfrentada, a su vez, a problemas que denotan también un proceso de agotamiento. Como en la anterior, la contradicción básica de esta fase es, otra vez, la estrechez y virtual agotamiento de los mercados nacionales y la acentuación de las desigualdades sociales en las áreas "incorporadas" del territorio, mientras un enorme sector de la población de América Latina - en las áreas de agricultura de subsistencia o tradicional - permanecen fuera del mercado y ajenas al progreso que las fuerzas productivas de nuestros países serían perfectamente capaces de asegurarles. Con diferencias de grado según el tipo de país, la estructura espacial de la economía de los países de América Latina a mediados del decenio de 1970, es consecuencia de las tendencias descritas, propias del modelo vigente, y tiene las siguientes características:

a) Crecimiento exagerado del área metropolitana capitalina, donde se concentran altos porcentajes de la población nacional total, un porcentaje aún mayor de la población urbana y un altísimo porcentaje del producto geográfico bruto, por hallarse en ella gran parte de las industrias más dinámicas.

b) Como consecuencia de esta concentración por encima de tamaños urbanos críticos, y de las consiguientes deseconomías de la congestión, un proceso de desconcentración industrial y poblacional hacia centros satélites próximos a la capital, con lo que el polo nacional se expande físicamente y forma con estos centros urbanos vecinos en proceso de metropolización verdaderas "regiones centrales" fuertemente industrializadas y dinámicas.

c) Un proceso de urbanización y metropolización generalizado y rápido, que incluye la periferia. En ésta, sin embargo, más aún que en la metrópolis nacional, el crecimiento de la población

/urbana obedece

urbana obedece más a los efectos expulsivos de las áreas rurales (bajos niveles de vida) y de las expectativas que parecen ofrecer los centros urbanos (efecto de demostración), que de reales posibilidades de ocupación. En general, los crecimiento urbanos en la periferia reflejan el fenómeno de migración por etapas o escalonada, hacia el polo nacional.

d) La existencia en la periferia de centros o áreas de relativo desarrollo y dinamismo, surgidas para satisfacer necesidades de materias primas o bienes semielaborados del polo. Estas consisten, en general, en enclaves de alta productividad y escaso impacto multiplicador regional, productores de insumos básicos para la industria o la construcción; también se incluyen aquí áreas de actividad agropecuaria intensiva, "modernizada" y de tipo capitalista, que produce alimentos para el mercado del polo.

e) Enclaves mineros no vinculados a las necesidades internas sino a la exportación. Sus producciones frecuentemente se exportan con escasa elaboración industrial, siendo o habiendo sido de propiedad de capitales extranjeros. Emplean tecnologías complejas y gran densidad de capital, por lo que su productividad es alta.

f) Zonas o regiones deprimidas de base fundamentalmente agropecuaria extensiva o minera "tradicional", con alguna elaboración industrial de características más bien artesanales y que atiende las necesidades locales. Por su estructura productiva primaria y tradicional, presentan bajísimos niveles socioeconómicos, por lo que son las fuentes principales de las corrientes migratorias rural-urbanas y urbano-metropolitanas. En algunos países de desarrollo relativo este tipo de zonas tienen ya poca significación (en población y extensión). En otros, sin embargo, y en América Latina globalmente, estas áreas contienen enormes contingentes humanos marginados, cuyo número absoluto va en aumento debido a la alta tasa de natalidad, a pesar de la fuerte emigración. Constituyen un vasto mercado potencial para la industria nacional.

/g) Zonas o

g) Zonas o regiones de economía de subsistencia; es decir, no integradas al mercado. Estas regiones son escasas en los países de relativo desarrollo y en que el territorio ha sido ya incorporado en toda su extensión. Son significativas, sin embargo, en países como Brasil (y otros países amazónicos), que cuentan con enormes extensiones de periferia virgen, de población dispersa y poco densa. Estas zonas pueden ofrecer potencialidades para el desarrollo agropecuario basado en un proceso de ocupación y colonización más intenso.

h) Zonas vacías, prácticamente despobladas y con escasas condiciones de habitabilidad. Sin embargo, pueden poseer cuantiosas riquezas en el subsuelo, cuyo aprovechamiento eventual podría cambiar su actual situación; su desarrollo en tal caso sería del tipo "enclave", con asentamientos humanos en lugares muy puntuales y muy dependientes del aprovisionamiento desde las zonas consolidadas.

#### 4. Perspectivas del desarrollo espacial dentro del actual modelo

Hemos destacado la dirección concentradora de la dinámica del modelo de desarrollo "hacia adentro", en su fase actual. Puede preverse que, mientras el mercado de los productos de consumo durables pueda aún ampliarse en alguna medida en nuestros países, este proceso concentrador por una parte y marginador por la otra, seguirá su curso. Si bien algunos sectores medios de la población podrían incorporarse a dicho mercado, esta posibilidad tiende a agotarse por la tendencia a diferenciar y concentrar ingresos propia del modelo. El mercado, por el contrario, puede sostenerse más bien mediante una mayor gama de productos durables, de una renovación constante de modelos y modas; pero ello también tendrá un límite.

/Desde el

Desde el punto de vista espacial, cabe esperar una aún mayor acentuación del proceso de urbanización y metropolización, que llegue casi a vaciar las áreas rurales y semirurales de la periferia. Esta metropolización se caracterizaría, sin embargo, en las nacientes áreas metropolitanas regionales, por ser de carácter meramente demográfico y cultural (esto último traducido en cambios y no necesariamente positivos, de los patrones de comportamiento) y carecer de una base económica real que dé ocupación a esas poblaciones. Así, los conflictos sociales podrían agravarse con una agudización de las contradicciones interregionales (entre "centro" y "periferia"), especialmente si ello se superpone a diferencias étnicas e históricas.

Las tendencias inherentes al modelo tendrán también su efecto negativo en el campo de la ecología, hecho del que hay cada vez más conciencia en los medios especializados. Dichos efectos se dejarán sentir no sólo en las concentraciones metropolitanas (congestión y contaminación) sino también en el deterioro ecológico de la periferia, como consecuencia del aprovechamiento indiscriminado y sin control de los recursos naturales; dichas tendencias tendrán también su efecto en el habitat humano: de un lado, zonas urbanizadas con alta densidad de equipamiento pero escasamente "habitables" y de otro, zonas periféricas casi del todo carentes del mínimo acceso a servicios básicos y, por lo mismo, tampoco "habitables" en niveles de dignidad humana mínima.

Por último, las perspectivas de desarrollo a mediano plazo de las economías latinoamericanas - dadas las limitaciones para ampliar el mercado interno dentro del modelo vigente - parecen apuntar más y más hacia una salida de integraciones subregionales o regionales; los esfuerzos llevados a cabo hasta ahora en este sentido se han topado con serias dificultades, pero ella parece ser la única posibilidad consecuente con el modelo de desarrollo imperante. En sus efectos espaciales, esta salida podría significar,

/si prevalecen

si prevalecen las decisiones locacionales de las grandes empresas extranjeras, la constitución de unos pocos "centros" de nivel continental y el paso de muchos de nuestros países a la condición de "periferia" frente a aquéllos.

5. Perspectivas de desarrollo espacial en el marco de un modelo que incorpore la distribución del ingreso

Como ya se ha señalado, un modelo tendiente a la redistribución de los ingresos y a la creación de un mercado amplio de productos de consumo accesibles a los sectores de ingresos más bajos y medianos de la población unido a una política de aumento y diversificación de las exportaciones, imprimiría renovado dinamismo a la llamada industria "tradicional", productora de este tipo de bienes (lo cual también tendría su límite en un mediano plazo) y un desarrollo sostenido de la industria más dinámica.

Las implicaciones espaciales de este modelo más igualitario, con menores exigencias de tecnología (en sus primeras fases, al menos) y más orientado al empleo de mano de obra abundante, serían más favorables a una localización más dispersa de la actividad industrial, en centros medianos o mediano-grandes diferentes del polo nacional y su región inmediata; e incluso, para determinadas ramas o fases del proceso productivo, en centros pequeños cercanos a los recursos naturales (agroindustria, tratamiento de minerales, industria de base forestal).

Esto permitiría echar las bases de un desarrollo espacial más equilibrado, incluso en sus fases posteriores, con uso más intensivo de capital y escalas de operación mayores. La activación de centros urbanos en la periferia, la provisión de una infraestructura física y de servicios, la creación de mercados regionales más amplios y demandantes, la relativa concentración de actividades en centros prioritarios regionales con la consecuente generación de economías de aglomeración, etc., asegurarían condiciones de

/eficiencia mínima

eficiencia mínima a una localización más equilibrada de las actividades industriales complejas que deberían surgir en fases posteriores.

Si la localización industrial, el uso del suelo y los recursos naturales y la estructuración del sistema de centros urbanos se controla, orienta y planifica, algunos aspectos negativos del desarrollo económico podrían minimizarse y se podría conservar el equilibrio ecológico y crear un "habitat" civilizado.

Capítulo II

LA EMERGENCIA DE LA PLANIFICACION REGIONAL DEL  
DESARROLLO EN AMERICA LATINA

A. LOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACION  
REGIONAL DEL DESARROLLO

1. La planificación del desarrollo de  
regiones en el plano regional.

Históricamente, la respuesta más usual a determinados problemas de desarrollo (o insuficiente desarrollo) regional en América Latina ha sido la de delimitar una "región-problema" y elaborar para ella determinados programas tendientes a dar solución a problemas específicos. Ello se hacía abstrayendo la región del marco económico nacional en el que está inserta.

Es este el tipo de enfoque originado en la experiencia del valle del Tennessee, y aplicado luego profusamente en América Latina a la regulación de cuencias hidrográficas. Las soluciones se orientaban fundamentalmente a los aspectos técnicos de aprovechamiento óptimo de los recursos agua y suelo, pero los resultados, siendo positivos en este sentido, no solucionaban satisfactoriamente otros problemas, particularmente de orden social, de las poblaciones afectadas <sup>2/</sup>.

Otro ejemplo de este enfoque "a nivel regional" es el del Mezzogiorno (región meridional) de Italia. El problema básico de dicha región era su considerable atraso con respecto al resto del país, el escaso desarrollo de su actividad industrial, sus bajos niveles de vida y las consecuentes migraciones hacia el norte. La política de desarrollo se planteó también en forma unilateral,

---

<sup>2/</sup> Un caso concreto de aplicación de este enfoque en América Latina es el de la primera fase de la acción en el Nordeste, llamada "hidráulica", experiencia que examinaremos en detalle más adelante.

/mediante medidas

mediante medidas fiscales tendientes a incentivar la localización de nuevas industrias en la zona. Si bien hubo algunos logros en este sentido, los aspectos negativos y la falta de un enfoque más integral dió origen a evaluaciones muy críticas de dicha experiencia <sup>10/</sup>, y a correcciones posteriores.

Este mismo tratamiento, de enfoque monorregional, se aplicó a otro tipo de regiones que no presentaban problemas particularmente agudos; o, aun existiendo éstos, la promoción del desarrollo regional se originó en necesidades del centro, particularmente de insumos semielaborados que el desarrollo industrial del país necesitaba para lograr una mayor autosuficiencia o una mayor diversificación y dinamismo. Entre este tipo de casos, el más conocido es el de la Guayana venezolana <sup>11/</sup>. No puede hablarse aquí de un enfoque que hace abstracción del marco económico nacional; por el contrario, el desarrollo regional programado se hizo fundamentalmente en función de las necesidades nacionales de carácter global y sectorial, haciendo hincapié en la inversión en los sectores relevantes y descuidando sus efectos en la región misma y el desarrollo regional considerado en un sentido más integral.

El primer tipo de experiencia se demostró insuficiente para promover un desarrollo regional sostenido, pues no se ocupó de otros sectores de apoyo e infraestructura que hubieran permitido el desarrollo industrial de la región, sobre la base misma de su vocación agropecuaria. La solución del problema del agua, si bien

---

<sup>10/</sup> Este ejemplo fue seguido en la práctica por la SUDENE en su acción en el Nordeste del Brasil, con resultados semejantes, pues no logró solucionar el problema regional en toda su complejidad. Volveremos también más adelante sobre esta experiencia.

<sup>11/</sup> Se presentará también más adelante, con cierto detalle, esta experiencia latinoamericana.

dió mayor estabilidad a la actividad agrícola, no proporcionó empleos suficientes para frenar el éxodo de la población rural hacia los centros industriales fuera de la región.

En los otros dos casos, los desarrollos industriales logrados tuvieron carácter de enclaves de la economía del centro, es decir, funcionaron ligados al centro más que a la región misma, tanto en cuanto al mercado consumidor de sus productos (casi inexistente en la región) cuanto por su escaso influjo en el resto de la actividad económica regional y los niveles de vida del grueso de su población. Provocaron, sí, importantes corrientes migratorias hacia los nuevos focos de crecimiento, más allá de lo que dichos desarrollos pudieron absorber.

## 2. La planificación nacional de un sistema de regiones

El fracaso relativo de estas experiencias de promoción de desarrollo regional en el plano regional, pronto hicieron comprender que no se podía hacer abstracción de la interdependencia de las distintas regiones del país, ni de la vigencia de las leyes del mercado en el ámbito nacional. De hecho, los excedentes producidos en las regiones promovidas tendían, por razón de rentabilidades relativas, a fluir hacia las regiones centrales del país y hacia actividades de más rápido rendimiento, con consecuencias negativas y decepcionantes del esfuerzo realizado.

En los años sesenta se generalizó un enfoque más amplio de la promoción del desarrollo regional, que tomaba en consideración que el espacio geoeconómico nacional es un sistema único de oportunidades y opciones de desarrollo, y que el desarrollo de determinadas regiones individuales implica vinculaciones funcionales e interdependencias de diversa índole con otras regiones del país, en particular con su centro dinámico.

Se procedió, pues, a organizar el territorio nacional en regiones-plan, y luego a planificar el desarrollo de este sistema de regiones (que cubrían todo el territorio) como un conjunto

/orgánico, asignando

orgánico, asignando a las diversas regiones un papel acorde con sus recursos y potencialidades y con una visión nacional de los objetivos que se perseguirían en el desarrollo territorial. Así, la planificación regional se integraba más explícitamente a la planificación global y sectorial, y debía armonizarse con ellas.

Mientras por una parte las decisiones sectoriales de localización debían tener en cuenta sus efectos espaciales, así como los objetivos de la política nacional de desarrollo regional, los planes de desarrollo de regiones específicas debían coincidir - en su énfasis y en las medidas complementarias de apoyo - con dicha política y con la incidencia de las localizaciones sectoriales en las estructuras productivas y sociales de las regiones. Igualmente, en vista de las experiencias negativas derivadas del énfasis "sectorialista" que prevaleció en la fase monorregional, los planes regionales fueron mostrando preocupación por un desarrollo más integral que abarcara no sólo los aspectos productivos y económicos, sino también soluciones para los efectos sociales adversos del modelo general de desarrollo vigente.

### 3. La planificación integral del espacio geoeconómico nacional

Planteamientos más recientes han destacado aún más la interdependencia entre las diversas parcialidades del territorio nacional, subrayando que más que un sistema de regiones-plan cuya definición se hace a priori, el objeto de la planificación "regional" a nivel nacional sería la estructura misma del espacio geoeconómico, uno de cuyos rasgos sería la existencia de configuraciones regionales (homogéneas o polarizadas), como subsistemas de dicha estructura. Así, la planificación del desarrollo espacial o territorial tendería a una estructuración o reestructuración del espacio que asegurara su funcionalidad respecto al modelo global de desarrollo y a objetivos sociales generales planteados en el plano nacional.

/Dentro de

Dentro de esta reestructuración planificada, sintetizada en una imagen-objetivo, quedarían definidas las regiones pertinentes, en función de la nueva estructura y de la nueva funcionalidad del espacio a que se estaría aspirando.

Este enfoque puede calificarse más bien como de planificación u organización del espacio, y en él las regiones-plan como objeto de planificación formal pueden incluso no ser necesarias. Más útil podría ser la definición de microrregiones administrativas básicas, que sirvieran de marco a la planificación local.

#### B. JUSTIFICACION DE LA PLANIFICACION REGIONAL A ESCALA NACIONAL EN AMERICA LATINA

##### 1. Agudización de los desequilibrios espaciales

No es coincidencia que la aparición del enfoque "nacional" de la planificación regional en América 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. Esta nueva fase llevó, como vimos, a una agudización de las características de "heterogeneidad estructural" de nuestras sociedades y nuestras economías, y a los agudos problemas económicos, sociales y políticos resultantes, cuya importancia fue cobrando proporciones nacionales. En consecuencia, se fue imponiendo en nuestros países la convicción de la necesidad de una planificación integral del desarrollo, con un importante papel del Estado en la orientación e implementación de este proceso. Esta heterogeneidad estructural está en gran medida asociada con la estructura espacial de la economía, en una relación causal recíproca; es decir, mientras por un lado la organización del espacio es la resultante y el reflejo de las estructuras, las interdependencias y el funcionamiento

/de la

de la economía y la sociedad en general, por otra parte esta estructura espacial, conformada históricamente, determina en gran medida los desarrollos sucesivos de la estructura económica y la evolución social. En términos más concretos, una estructura espacial desequilibrada, que refleja un desarrollo "heterogéneo", es un factor que contribuye a reforzar dicha heterogeneidad en todos los campos de la realidad societal.

La magnitud que fueron adquiriendo las desigualdades inter-regionales y el reconocimiento de este tipo de interrelaciones llevó necesariamente a insertar la planificación regional en el marco más amplio de la planificación global y convirtió el esfuerzo en favor del desarrollo regional y de una reestructuración del espacio en parte integrante del esfuerzo en pro del cambio socioeconómico en cualquier sociedad.

## 2. Estabilidad de las estructuras espaciales y de las tendencias concentradoras

Por otra parte, de la observación empírica se desprende la gran estabilidad temporal de las estructuras espaciales y la lentitud con que se verifican procesos de cambio significativos en la conformación del espacio.

Así, el rápido proceso de urbanización y concentración metropolitana, iniciado alrededor de los años treinta en nuestros países con el comienzo del desarrollo industrial "sustitutivo" y el desarrollo "hacia adentro" (y acentuado aún más en la fase actual, a partir del decenio de 1960) ha demorado décadas en mostrar más visiblemente sus efectos en la configuración del espacio; estos efectos no son otros que las enormes dimensiones que han alcanzado algunas de las áreas metropolitanas de América Latina, conjuntamente con un vaciamiento notorio de las áreas rurales. Con todo, en algunos países este proceso concentrador ha sido compensado en gran medida, en términos de su estructura espacial, por un continuado aumento de las poblaciones en amplias áreas rurales, a pesar de los éxodos migratorios.

/Igualmente, los

Igualmente, los efectos de difusión del desarrollo que pueden esperarse en una fase de "saturación" del centro <sup>12/</sup> son lentos y limitados a las áreas más inmediatas a éste, o a algunos centros urbanos mayores de la periferia, a juzgar por las experiencias en algunos de los países latinoamericanos más desarrollados.

Esto sugiere que una modificación más profunda y rápida de las estructuras espaciales, que fuera deseable por razones económicas o sociales, no puede ser dejada a los mecanismos automáticos de regulación atribuibles a las fuerzas del mercado.

Se hace necesaria una intervención más o menos directa y sostenida del Estado, durante períodos de tiempo considerables, sobre los procesos de localización de actividades, uso de recursos y provisión de infraestructura, para orientar y hacer efectivos tales cambios estructurales en la configuración del espacio. En no pocos casos el Estado debe asumir el papel de inversionista directo en la explotación de determinados recursos materiales o en industrias de carácter monopolista, como manera de socializar los excedentes que tales recursos o actividades generan, o para garantizar el uso racional de los recursos en el largo plazo. Esta necesaria visión de largo plazo confiere al Estado - desde el punto de vista de la planificación regional - una cuota de responsabilidad quizás mayor que en otros aspectos del desarrollo.

### 3. Extensión del autogobierno y participación en el plano regional y local

La democratización de nuestras sociedades implica una creciente descentralización de las responsabilidades y capacidades de decisión y su desplazamiento hacia organismos sociales intermedios, en una vasta gama de campos de acción bien definidos. Una parte importante de estos campos de acción corresponde a los distintos niveles

---

<sup>12/</sup> Debido a las crecientes deseconomías atribuibles a la congestión y a un recurrente decrecimiento de las tasas marginales de retorno a la inversión.

territoriales en que se organiza un país, desde las regiones-plan a los municipios. De esta forma el desarrollo regional - en su expresión más amplia - se vincula con el proceso de mayor participación popular, de creciente descentralización del poder y, en general, de expansión de la democracia, a medida que en forma creciente determinadas decisiones sobre el desarrollo de las unidades territoriales de distinto nivel son traspasadas a dichos organismos o a asociaciones representativas de las comunidades. Este traspaso de responsabilidades hacia la base territorial de la sociedad es un proceso que interesa e incumbe a la nación como un todo, y la rapidez del proceso, el ámbito de dichas responsabilidades y las modalidades propias que puede tomar el proceso en distintas partes del país son cuestiones que deben ser decididas con una visión de conjunto, nacional; ellas atañen por lo tanto, claramente, a la planificación regional enfocada desde el plano nacional.

4. El sistema de asentamientos humanos como un "continuum"

La emergencia de la planificación regional en América Latina ha sido estimulada por la magnitud que fueron adquiriendo los problemas metropolitanos (físico-espaciales, económicos y sociales) y, en general, los problemas de crecimiento de los centros urbanos más importantes. Estos problemas dieron origen a la planificación urbana como una derivación de la arquitectura y el urbanismo. Implícitamente se aceptaba, en un comienzo, una dicotomía entre los problemas de la organización del espacio urbano y los relacionados con el espacio rural circundante, al que no se dió demasiada atención. Pronto, sin embargo, se comprendió que los centros urbanos y sus problemas estaban vinculados con el desarrollo de sus respectivas regiones y éstas, a su vez, estaban vinculadas entre sí por interdependencias sectoriales, formando un sistema nacional de regiones; y, que en último término, estas regiones no eran más que elementos de una determinada estructura espacial

/de la

de la economía. Dentro de esta estructura los centros urbanos y los villorrios rurales constituían simples variantes de un continuum de asentamientos humanos, que, en esencia, también eran manifestaciones de esta estructura espacial nacional.

Se desprendía así, naturalmente, que la organización de los espacios urbanos y la del espacio rural deben ser vistas como procesos simultáneos y deben ser orientadas conjuntamente y desde el punto de vista de la organización global del espacio nacional; es decir, estos procesos específicos de planificación de espacio debían quedar insertos en una visión planificadora nacional.

Capítulo III

SINTESIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION DEL  
DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

A. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION A  
ESCALA REGIONAL

1. El caso del Nordeste brasileño

Esta macrorregión brasileña, que incluye nueve Estados, abarca 18 por ciento de la superficie del Brasil y contiene 30 por ciento de su población <sup>13/</sup> es una de las regiones más subdesarrolladas de América Latina. Su economía, típicamente primario-exportadora, se ha mantenido virtualmente en crisis desde el comienzo de la decadencia de la economía de la caña de azúcar, 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 economía ganadera, junto con la ampliación de las grandes áreas rurales dedicadas a cultivos de mera subsistencia y a las frecuentes sequías en el llamado sertão <sup>14/</sup>, no han hecho más que mantener la región en estado de estancamiento y miseria generalizada, que la ha 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 la regulación del abastecimiento de agua con el fin de poder enfrentar los períodos de sequía, que adquieren carácter catastrófico, sobre todo en las zonas de economía

---

<sup>13/</sup> Es decir, aproximadamente 30 millones de habitantes (en 1970); una población superior a la de la República Argentina.

<sup>14/</sup> Area interior, en la que se delimitó una zona crítica llamada "polígono das secas".

/de subsistencia.

de subsistencia. Se crearon organismos especializados <sup>15/</sup> que desarrollaron la infraestructura correspondiente (represas, canales de riego, etc.) en una fase que Hirschmann llamó críticamente como el "enfoque hidráulico" <sup>16/</sup>. En efecto, 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 <sup>17/</sup> la elaboración de un diagnóstico de los problemas del Nordeste, y de las grandes líneas de una estrategia de reformas. 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 del GTDN planteaba que una política regional exitosa en el Nordeste presuponía profundos cambios político-institucionales y de las estructuras de 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:

a) industrialización, con acento en la ocupación y utilización de recursos locales; entre los proyectos se incluía la implantación de una acería y de insutrias elaboradoras conexas, una planta de cemento y una de fertilizantes, todas localizadas en la zona costera densamente poblada; además, se preveía la modernización de la industria textil tradicional;

---

<sup>15/</sup> Como el Departamento Nacional de Obras contra las Secas (DNOCS) y la Comissão para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CDVSF).

<sup>16/</sup> En Caio K. Koch-Weser, La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo del Nordeste brasileño, ILDIS, Estudios y Documentos, núm. 22, Santiago, Chile, 1973.

<sup>17/</sup> Grupo de trabajo para el desarrollo del Nordeste (GTDN).

/b) reestructuración de

b) reestructuración de la actividad agropecuaria 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;

c) reestructuración de la actividad agropecuaria en las zonas secas interiores, para aumentar la productividad y reducir las áreas de economía de subsistencia; se preveía una especialización mayor en ganadería y cultivo del algodón;

d) colonización de las zonas lluviosas y boscosas vecinas a la Amazonia, para recibir mano de obra rural excedente.

Era condición decisiva para implementar esta estrategia 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 suscitó amplio debate y oposición de los sectores más conservadores, pero fue finalmente aprobado en 1961, con el apoyo de los sectores políticos reformadores. Este plan (1961-62), y su continuación, el Segundo Plan Modelo (1963-65), se vieron sin embargo 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 necesarios incentivos a la inversión de capitales nacionales en proyectos aprobados por la SUDENE.

En el Segundo Plan Modelo estos incentivos se ampliaron al capital extranjero <sup>18/</sup>, manifestación ésta de la transición gradual a la que llamamos segunda fase del modelo de desarrollo "hacia adentro".

La política de desarrollo de esa época, basada en una rápida industrialización substitutiva de importaciones, fue poco a poco perdiendo su dinamismo inicial por diversas insuficiencias y desequilibrios en el

---

18/ Según el conocido artículo 34/18.

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 formalmente 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 (1966-68) y luego el Cuarto (1968-73) confirman la permanencia formal 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 incentivación industrial del artículo 34/18; 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 puso en evidencia la modestia de los resultados de la política parcial seguida por la SUDENE, hecho que se reflejaba, por lo demás, en las estadísticas - que mostraban un ininterrumpido éxodo rural hacia el centro-sur - y dramáticamente, en la proliferación de las favelas de los grandes centros metropolitanos. Un aspecto fundamental de estos resultados se relaciona con el tipo de industrialización que se verificó en la región. Esta se concentró casi exclusivamente en Recife y Salvador (los mayores centros metropolitanos regionales) y fue en general de gran densidad de capital, con poco efecto de empleo en la región, y especializada en la producción de bienes de consumo durables, bienes de capital y productos intermedios para la industria metal-mecánica, lo que la vinculaba fundamentalmente al mercado del centro-sur (dada la pequeñez de la demanda regional); es decir, se desarrolló con

/marcadas características

marcadas características de enclave. Simultáneamente, las estructuras agrarias del interior se mantuvieron prácticamente intactas y sus poblaciones rurales continuaron en situación de marginalidad.

Con posterioridad a 1970 se inició, como reacción a la sequía de ese año, un Programa de Integración Nacional (PIN) que involucraba la construcción de un sistema de carreteras de penetración de la Amazonia - incluyendo la llamada Carretera Transamazónica - y proyectos complementarios de colonización de dichas 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, las dificultades de adaptación de los nuevos pobladores a condiciones ecológicas difíciles, etc.

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 real proceso de reforma agraria, en este caso en el Nordeste.

## 2. El caso de la Guayana venezolana

A comienzos de los años cincuenta, 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.

Como se adelantó más arriba, el desarrollo de la Guayana fue determinado esencialmente, no por problemas de la región misma, sino por las necesidades de la economía venezolana como un todo. La economía de Venezuela, como es sabido, descansa en sus exportaciones de petróleo, actividad extractiva que hace uso intensivo de capital y que ocupa sólo un 2 por ciento de la fuerza de trabajo del país. Los ingresos provenientes del petróleo posibilitaron - en los años cincuenta - el desarrollo de una actividad industrial substitutiva de importaciones, que consistió fundamentalmente en armaduras de productos de consumo a base de piezas o insumos importados.

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

Una alta tasa de crecimiento industrial (alrededor de 10 por ciento anual) y su dependencia de la capacidad importadora, indicaban que inevitablemente se llegaría a enfrentar problemas de balance de pagos, dado el crecimiento relativamente lento (de un 2 o 3 por ciento anual) de los ingresos procedentes del petróleo. Esta situación presionaba hacia una ulterior sustitución de las importaciones de productos

/intermedios por

intermedios por bienes de fabricación nacional. De otra parte, podían preverse crecientes necesidades de energía en relación con la expansión industrial esperada.

El Gobierno nacional, a comienzos de la década de 1950, tomó la decisión de construir una gran planta siderúrgica en Guayana, y de aprovechar el vasto potencial hidroeléctrico del Caroní, planes que fueron iniciados por la Corporación Venezolana de Fomento.

A fines del decenio, la necesidad de cambio estructural y diversificación de la producción industrial se dejó sentir con fuerza: el Plan de la Nación 1960-65 lanzó un ambicioso programa de desarrollo industrial. En él se concedía especial prioridad a la producción - en Guayana - de energía eléctrica, acero, aluminio, hierro enriquecido, productos metalmecánicos, pulpa de madera y productos químicos, para lo cual la región estaba abundantemente dotada de los recursos naturales necesarios.

El desarrollo de la Guayana venezolana constituyó, pues, una necesidad básica para el cumplimiento de los objetivos del Plan de la Nación 1960-65 y del desarrollo de la economía venezolana en el mediano y largo plazo. De aquí que, junto con iniciarse el Plan de la Nación, se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), organismo regional de desarrollo dotado de amplia autonomía de acción y encargado de ejecutar en la región los proyectos infraestructurales e industriales adecuados a sus recursos potenciales.

En 1960-65, la CVG, con participación de capitales públicos y privados, echó a andar un programa de Desarrollo de la Guayana, estableciendo metas de plazo corto (1960-65), mediano (1960-1968) y largo (1960-1980). En la fase de corto plazo, entró en producción la siderúrgica 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 (represa del Guri), vivienda, equipamiento urbano, etc. Para el largo plazo se establecieron metas "firmes",

/consistentes en

consistentes en la terminación o ampliación de proyectos ya comenzados o aprobados, y metas "potenciales", más ambiciosas, que incluyan proyectos deseables y factibles, pero aún en etapa de evaluación o promoción.

La concepción estratégica que ha guiado la acción de la CVG ha sido la de establecer en dicha región - concretamente en torno a Ciudad Guayana - un "polo de desarrollo" que incorporará la región y sus recursos a la economía nacional, a la vez que promoviera el desarrollo socioeconómico integral de Guayana; este polo debía representar un contrapeso a las fuerzas concentradoras de la región central (Caracas), y contribuir a una estructura espacial más equilibrada.

El importante esfuerzo realizado ha tenido efectos significativos en la estructura industrial venezolana, y aún más extensos en la misma región, en términos de su mayor integración y peso económico dentro de la nación y de un fuerte crecimiento poblacional debido a migraciones hacia las nuevas fuentes de ocupación; en particular, hacia Ciudad Guayana, el nuevo centro dinámico regional, cuya población estimada para 1980 alcanzaría los 300 000 habitantes y un nivel metropolitano. Estos logros constituyen evidentemente un éxito en relación con algunos de los objetivos planteados. Evaluaciones recientes, sin embargo, han subrayado los aspectos negativos de este desarrollo y sus insuficiencias respecto de otros objetivos. Así, el desarrollo industrial se ha limitado fundamentalmente a las ramas básicas, elaboradoras de insumos para la industria del centro; no se ha logrado establecer un verdadero complejo industrial, con suficientes encadenamientos hacia adelante en la misma región, lo que le daría una relativa autonomía frente al centro y un crecimiento más autosustentado. 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 inducir un desarrollo industrial diversificado en la región.

/Ciudad Guayana,

Ciudad Guayana, con todo su crecimiento espectacular, no ha logrado la diversidad y estabilidad que caracterizan un centro metropolitano maduro; por el sesgo de su desarrollo industrial, las poblaciones 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.

Debido a estas y otras insuficiencias se han creado varios conflictos sociales originados en la defraudación de las expectativas de las masas inmigrantes.

En suma, 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.

### 3. Algunos comentarios y conclusiones

Las dos experiencias descritas son las más destacadas y más ricas en lecciones entre las de enfoque monorregional en América Latina. Ambas regiones periféricas, pero de características fundamentalmente diferentes (periferia "tradicional", el Nordeste, periferia "virgen", la Guayana), han sido objeto de una acción orgánica de gran envergadura, encaminada a promover el desarrollo regional, emprendida por corporaciones autónomas (la SUDENE y la CVG, respectivamente) establecidas para ello, por sus gobiernos, con amplios poderes de decisión y abundantes medios financieros para su acción planificadora.

Ambas experiencias se iniciaron en forma embrionaria a mediados del decenio 1950-60 - etapa de gradual agotamiento de la fase de industrialización por sustitución de importaciones - y formal y orgánicamente, al comienzo de los años sesenta. La dependencia que

/mostraba la

mostraba la industria nacional respecto de insumos importados, y las consecuentes presiones sobre el balance de pagos, empujaban hacia una ulterior sustitución de las importaciones de insumos. Los gobiernos dieron, en consecuencia, gran importancia al establecimiento de industrias básicas (siderúrgicas y derivadas, industrias químicas y otras) y al desarrollo de la infraestructura energética necesaria para la continuidad del desarrollo industrial.

Por otra parte, en el aspecto espacial, el desarrollo muy concentrado en la región central y el estancamiento de las regiones de la periferia, consecuencia del modelo de desarrollo vigente, comenzaban también a preocupar, por las consecuencias negativas que llevaba implícitas y que tendían a agudizarse.

En esta fase particular - de transición - del proceso de industrialización de los respectivos países y, en general, de América Latina, la acción de estas grandes corporaciones de desarrollo regional se inscribe pues en este contexto global. Ellas fueron las primeras reacciones orgánicas frente a las necesidades de ulterior desarrollo de la industria nacional, al enfrentar ésta el agotamiento de una fase pasada y las exigencias de una nueva etapa, más compleja y más difícil.

El mérito principal de ambas experiencias radica, tal vez, en la coherencia de sus planteamientos iniciales: coherencia con la concepción que inspiró dichos planteamientos y programas, así como con la política económica nacional. Se pretendía llevar a cabo reformas profundas en las estructuras societales tradicionales como condición necesaria para modernizar y dinamizar el sistema socioeconómico vigente (cuya permanencia, por cierto, no estaba en discusión). Además, se abordaba en forma amplia, más integral, los problemas de las distintas regiones, definiendo acciones coordinadas en un número de frentes estratégicos interrelacionados, tanto de orden económico como social y político.

/Los aspectos

Los aspectos negativos, en cambio, se centran sobre todo en su incapacidad de cumplir en toda su amplitud y profundidad los objetivos propuestos, a pesar de sus indiscutibles realizaciones, exitosas en muchos aspectos. Este relativo fracaso debe atribuirse, fundamentalmente, al modelo de desarrollo que servía de marco a estas acciones, y cuyas características concentradoras fueron más poderosas que los esfuerzos de desconcentración realizados. Así, los incentivos otorgados a las inversiones privadas en las correspondientes regiones, por ejemplo, no fueron capaces de atraer capitales en cantidad necesaria para establecer los complejos industriales, ni menos los polos regionales de equilibrio propuestos. Por otra parte, las industrias que sí se instalaron en los nuevos centros industriales no siempre utilizaron las tecnologías generadoras de empleo que se adecuaban mejor a los objetivos del desarrollo regional, y los excedentes generados por ellas en gran medida se "fugaban" hacia el centro, atraídas por las mayores rentabilidades de corto plazo.

Otro factor que contribuyó a frustrar estos intentos fue la existencia - tanto en la esfera regional como nacional - de estructuras de poder opuestas a un programa de reformas que en gran medida podía afectar sus intereses. Su peso político determinó una actitud conciliadora de parte de los gobiernos de entonces, con lo que se logró neutralizar aquellas partes más conflictivas de los programas, relegando los ambiciosos objetivos sociales planteados inicialmente a enunciados de intenciones por cumplirse en el largo plazo.

Finalmente, el enfoque monorregional, o la planificación de regiones en el plano regional - como son los dos casos analizados - demostró ser metodológicamente insuficiente. El desarrollo de las regiones objeto de los programas estuvo lógicamente vinculado a la economía de la región central (y a otras regiones) por interdependencias funcionales, y los efectos (positivos o negativos) de estas relaciones se hicieron sentir. Por otra parte, el dar prelación a regiones mencionadas en las inversiones estatales, y obtenerse con ello logros relativos para su desarrollo, tuvo un efecto de demostración en las

/otras regiones

otras regiones periféricas de los países, que a su vez pudieron aspirar a la creación de sus propias corporaciones de desarrollo regional.

En suma, se llegó pronto a la conclusión de que es metodológicamente (y también políticamente) más correcto plantearse el problema del desarrollo regional con visión nacional, y enfocar el conjunto del territorio nacional como un sistema de regiones interrelacionadas, o como una estructura económico-espacial única no necesariamente dividida en regiones institucionalizadas.

Este tipo de enfoque nacional comenzó a propagarse a partir de mediados de los años sesenta, hoy se halla en vigencia en un buen número de países de América Latina, tendiendo cada vez más a generalizarse. En el acápite siguiente analizaremos algunos de los casos más relevantes de este tipo de experiencia.

B. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE PLANIFICACION REGIONAL  
A ESCALA NACIONAL

1. El caso de Chile

Chile es, tal vez, el primero de los países latinoamericanos que adoptaron e institucionalizaron un enfoque a escala nacional de la planificación regional, a partir de 1965. Por su configuración geográfica tan peculiar y la marcada 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 por ciento de la población, la mayor parte de los centros urbanos (incluso las tres áreas metropolitanas) y el grueso de la actividad industrial. Es esta zona, por lo demás, la que constituyó el Chile tradicional, de más antigua ocupación efectiva, a partir del cual se verificó un proceso de incorporación territorial hacia el norte y hacia el sur. Por sus condiciones geográficas y climáticas, el poblamiento de las dos zonas extremas fue escaso y la densidad de población en ellas 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, como hemos visto, con la fase de industrialización sustitutiva por los años treinta a cuarenta, se verificó esencialmente en la zona central,

/donde se

donde se halla Santiago, el naciente polo nacional y la periferia tradicional formada por áreas agrícolas que dan origen al grueso de los migrantes <sup>19/</sup>.

Los primeros intentos de promoción del desarrollo regional en Chile fueron de carácter monorregional, en particular en relación con las dos zonas extremas, por preocupaciones geopolíticas y tendientes a fortalecer la integración de dichas zonas con el resto del país. Concretamente, se dieron facilidades de importación para dichas zonas (puertos libres de Arica y Punta Arenas), creándose en el extremo norte una Junta de Adelanto de Arica, cuya labor contribuyó al desarrollo en dicha ciudad de una industria de armadura (automóviles, electrónica, etc.). Con ello no se abordaba, sin embargo, la parte fundamental del problema regional chileno, que se estaba gestando, como dijimos, 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 (ORPLAN), una por cada una de las doce regiones en que se dividió el territorio (incluyendo la llamada Zona Metropolitana de Santiago).

La estrategia regional adoptada fue la de los "polos y centros de desarrollo", jerarquizando en este sentido 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 intraregional, correspondientes a ciudades menores de influencia más

---

<sup>19/</sup> Para apreciar el grado de concentración urbana alcanzado en dicha zona, nótese que en 1975 de sus aproximadamente 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 la Gran Concepción, las otras dos áreas metropolitanas del país.

local. Se distinguen también, entre los "polos" regionales, aquéllos de "desarrollo fronterizo" (Arica y Punta Arenas), en razón de su ubicación e importancia geopolítica <sup>20/</sup>.

Se asignaron también prioridades 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 de "centro".

Esta definición de un sistema de polos y centros de desarrollo no fue, sin embargo, seguida de medidas consistentes de implementación, por lo que dicha definición no pasó, en los hechos, de un enunciado de metas espaciales de plazo indefinido. Se realizó, sí, un intento serio de promover a Concepción como un polo de desarrollo (en el sentido que al término da Perroux), con resultados muy discutibles.

Esta experiencia desconcentradora se dió virtualmente por fracasada, al menos en el mediano plazo, al centrar ODEPLAN su atención en la organización espacial de la llamada Macrozona Central (constituida por Santiago y las provincias circundantes), a partir de 1969. Se confirmaba así el hecho de que las fuerzas concentradoras inherentes al modelo vigente son realmente difíciles de revertir.

Durante el gobierno siguiente no se innovó en la regionalización existente, y ODEPLAN se preocupó en gran medida de problemas coyunturales. Sin embargo, se prestó atención a la definición de una estrategia de desarrollo territorial de largo plazo, que sirviera

---

<sup>20/</sup> Cabe destacar aquí que se utilizó en forma errada el término "polo" aplicándolo a centros que en realidad se les estaba asignando un rol de "lugares centrales" y que no tendrían la función dinámica implícita en el término consagrado por Perroux.

de marco de referencia a futuros planes anuales. Esta estrategia centró especialmente su atención en la zona central, para la que planteaba un proceso de desconcentración del desarrollo basado en la formación de "espacios integrados" (en oposición al carácter circunscrito de "polos" y "centros"), aspirando en el largo plazo a la configuración de un "corredor de desarrollo", un espacio integrado casi continuo entre La Serena y Puerto Montt; este corredor se estructuraría en base a grandes centros industriales desconcentrados y a 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 concierne a la configuración espacial propuesta; da tal vez una atención mayor a las regiones extremas con el fin de reforzar la integración nacional. Ella sería aplicada a un nuevo marco regional preestablecido, 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 con estos años, una implementación efectiva de un desarrollo regional más equilibrado habría requerido un

/manejo por

manejo por parte del Estado de medios poderosos, capaces de modificar estas 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.

## 2. El caso del Perú

La preocupación en el Perú por el desarrollo regional desigual del país es antigua. Pero sólo en 1965 surgieron los primeros intentos por parte del gobierno de abocarse a una planificación regional del desarrollo, 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 el caso de Chile (y de la mayoría de los países de Latinoamérica), existe en Perú una fundamental diferencia geográfica 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, y ha servido de punto de partida para los procesos posteriores de estructuración del espacio de manera funcional para las fases del desarrollo por las que ha atravesado la economía peruana. Como hemos visto en América Latina en general, los modelos de desarrollo seguidos por nuestros países 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 actual.

La gran división natural del Perú es longitudinal, en forma 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 por ciento del territorio

/nacional y

nacional y contiene alrededor de 48 por ciento de la población del país <sup>21/</sup> incluye el área metropolitana Lima-Callao, y las principales ciudades de tamaño medio del país <sup>22/</sup> y es la parte más "moderna", más urbanizada e industrializada del país. La zona de la Sierra, por su parte, ocupa cerca de un 30 por ciento del territorio peruano y concentra algo más del 50 por ciento de la población nacional (unos 8 000 000 de habitantes); se trata de una zona montañosa y de valles abruptos donde 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.

La Selva, por último, corresponde a la parte amazónica del Perú, y, es una enorme zona casi deshabitada (2 por ciento de la población), que comprende alrededor del 60 por ciento del territorio nacional. Sus habitantes son en su mayoría silvícolas amazónicos, y los recursos potenciales de la zona son prácticamente desconocidos. Se desprende que los problemas de desarrollo regional del Perú se refieren, por una parte, a la incorporación de la Selva a la economía nacional, pero que los problemas más significativos, en términos sociales y culturales, se dan en los desniveles y contrastes de desarrollo que se manifiestan entre las crecientes concentraciones urbano-industriales de la Costa, y las áreas rurales "tradicionales" de la Sierra; y dentro de la Costa, en la creciente preponderancia

---

<sup>21/</sup> Que era de unos 15 000 000 de habitantes en 1975.

<sup>22/</sup> De los 7 000 000 de habitantes de la Costa, unos 2 000 000 corresponden al área metropolitana de la capital.

y poder concentrador de actividades y población de la aglomeración Lima-Callao <sup>23/</sup>, frente a otros centros hacia el norte y hacia el sur.

Sin embargo, es necesario, destacar como punto de partida para el análisis de las estrategias de desarrollo regional peruanas, que el modelo primario-exportador o de "crecimiento hacia afuera" perduró en Perú, por diversos motivos, prácticamente hasta fines de los años sesenta, sin perjuicio de que se hubiera 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, por lo demás, en la tasa relativamente baja de urbanización y metropolización que presenta aún el Perú, y en las grandes masas rurales que todavía permanecen inmovilizadas 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 <sup>24/</sup>. En cada región se

---

<sup>23/</sup> Esta aglomeración ya concentra 60 por ciento del producto bruto industrial.

<sup>24/</sup> Estas 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.

/estableció una

estableció una Oficina Regional de Planificación, dependiente de la Dirección General.

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) <sup>25/</sup>.

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, a expensas del crecimiento vegetativo de las zonas sobresaturadas de la Sierra. A la vez, en cuanto al crecimiento urbano, propone la creación en el 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: la conurbación metropolitana Lima-Callao, en la región Lima Metropolitana.
- b) Ejes de desarrollo nacional: el eje Chiclayo-Trujillo-Chimbote, en la región Norte y el eje Arequipa-Ilo-Tacna, en la región Sur.

---

<sup>25/</sup> Incluso la limitación de la participación del capital extranjero.

/c) Polos regionales:

c) Polos regionales: Pucallpa, en la región Centro e Iquitos en la región Oriente.

Además de estos elementos estructuradores del espacio a escala nacional, en el nivel intrarregional se definieron 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 vigente en el Perú se caracteriza, como se puede apreciar, 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 global como uno de los objetivos nacionales de largo plazo, aparece relegada a segundo término, o a una fase ulterior.

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.

### 3. El caso de Panamá

La estrategia de desarrollo regional de Panamá es uno de los más recientes intentos de definir un esfuerzo de planificación del espacio a escala nacional en América Latina. Posee un interés especial porque se trata, por una parte, 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.

Por lo demás, en Panamá se hacen presentes 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.

Esta concentración espacial, que se desarrolla en torno al "corredor de tránsito", no es, por otra parte, consecuencia de un dinamismo interno autosustentado, de un "polo de desarrollo" nacional, sino más bien efecto de un factor exógeno <sup>26/</sup>; en otros términos, 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 casi no ha habido desarrollo industrial. La población es predominantemente rural (60%) y muy

---

<sup>26/</sup> En el fondo, el factor dinamizador de la economía panameña resulta ser la exportación de un recurso natural (desarrollo "hacia afuera"); este recurso es explotado por la inversión extranjera, utilizando tecnología con gran densidad de capital y con relativo 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.

/dispersa, siendo

dispersa, siendo muy escasos los centros de carácter propiamente urbano. 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: concretamente en tres macrorregiones: la Metropolitana, la Oriental y la Central-occidental, esta última destinada a dividirse en dos a mediano plazo. 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 del desarrollo espacial de Panamá se definen a partir de los objetivos generales del desarrollo nacional enunciados en la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, y se visualizan en tres categorías complementarias entre sí:

a) objetivos del sistema espacial, como son la integración física, económica, social y política y la organización funcional del espacio;

b) objetivos nacionales regionalizados, como el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad nacional, la reducción del desempleo y la marginalidad, la más justa distribución del ingreso, la vigorización del desarrollo económico; y

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

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 (en el mediano plazo) del desarrollo agropecuario y del medio rural sobre el industrial-urbano;
- d) combinación de ayuda directa a las personas (áreas de miseria) con ayuda estatal al desarrollo de los lugares;
- 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-occidental, 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; incluiría varios centros menores dependientes;

/d) tres centros

d) tres centros de servicios ("lugares centrales") existentes 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, cuya lógica interna difícilmente podrá ser contrariada con medidas que no estén inscritas coherentemente en ella.

#### 4. El caso de Bolivia

El inicio de la planificación económica en Bolivia se ubica en el año 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 oficializó expresamente un organismo encargado 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,

a) El Altiplano, que se inicia en el Perú alrededor del lago Titicaca, y que abarca 15% del territorio boliviano y contiene 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; 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 y silvícola 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 habitantes del país, y comparte su importancia con Cochabamba y Santa Cruz.

/Por esta

Por esta misma causa, en Bolivia las diferencias de desarrollo interregionales (medidas en términos del producto interno bruto per cápita) no se han agudizado tanto como en Chile o Perú. En cambio, el desequilibrio urbano-rural entre los ingresos per cápita es extremado (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 concentrador 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 1971-91 - 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

En el aspecto social se planteaba la expansión de la salud, la educación y los servicios 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 hemos 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 minero-industriales, siendo estas dos últimas categorías de jerarquía menor.

El Plan Quinquenal 1972-1977 que está actualmente en vigor tiene la limitación de no presentar líneas de acción suficientemente explícitas referentes al 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 dió comienzo en 1975 a la elaboración de una nueva estrategia espacial concordante con los actuales objetivos y orientaciones de la planificación económica global, en cuya preparación ha participado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se presentan aquí los lineamientos generales que fueron propuestos como base de dicha estrategia espacial.

En primer término, se plantea la necesidad de que las estrategias sectoriales y territoriales para el futuro inmediato - y en razón de restricciones en el balance de pagos - sean economizadoras de capital, si no se quiere agravar dicha situación. De aquí que la estrategia espacial que se defina deberá ser selectiva, y centrar la acción en áreas con claro potencial de crecimiento.

Se destaca el hecho que la estructura territorial de la economía boliviana 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

Santa Cruz detenta un poder económico preponderante. En este triángulo se halla localizada la mayor parte de los sectores productivos y de servicio, que generan la actividad y el ingreso del país; esta área contiene 90 por ciento 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.

Otro hecho que se hace notar en cuanto a las tendencias recientes (entre 1962-71) de cambio espontáneo de la estructura espacial boliviana es que dos zonas muestran claro aumento de su participación en la actividad económica del país: Santa Cruz y Chuquisaca-Tarija; por otro lado, el área tradicional (en torno a La Paz-Cochabamba) ha perdido participación. Se subraya al respecto que es tarea de una política nacional de desarrollo regional el 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 hinterland, por su actual dinamismo, y factores locacionales favorables y su efecto dinamizador potencial en las zonas circundantes (mineras y agropecuarias)

/b) el eje

b) el eje La Paz-Oruro-Potosí-Tarija, con una conexión hasta Sucre, más su hinterland, 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 (STF); 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 STF.

##### 5. Sinopsis comparativa de las experiencias analizadas

Los casos que hemos analizado muy sucintamente no agotan las experiencias o los intentos latinoamericanos por definir estrategias y políticas nacionales de desarrollo regional. Hemos escogido sólo los más representativos por las diferencias del marco en que se formularon, tanto por las características mismas de los países como por el contexto político. Así, Chile aparece como un país altamente urbanizado, donde el grado de concentración en el centro alcanza proporciones muy agudas; en este país se han planteado sucesivamente estrategias que han reflejado en parte la ideología de los grupos políticos gobernantes. Perú y Bolivia tienen muchos rasgos geográficos y humanos en común, y su urbanización es aún relativamente incipiente. Este último hecho parece propicio para planificar las migraciones rural-urbanas hacia centros que no sean la metrópoli o el polo nacional, con miras a lograr un sistema urbano y una estructura de la economía espacialmente más equilibrada. Panamá, por último, tiene especial interés por el hecho de ser un país pequeño, prácticamente monorregional, en el cual los problemas y las respuestas de la planificación deben ser específicos.

/Además de

Además de aquéllas de los países que se han analizado, existen otras experiencias importantes pero relativamente nuevas, como las de Venezuela, Colombia y Ecuador. De hecho, en casi todos los países de América Latina ha surgido, o está en estado embrionario, la conciencia de que será necesario sobrepasar la etapa de la planificación de determinadas regiones con un enfoque solamente regional, y abordar los problemas regionales con visión nacional.

Si revisamos las diversas estrategias enunciadas o parcialmente aplicadas en los cuatro países considerados, vemos que todos poseen como característica común la utilización - en una u otra forma - del concepto estratégico de polos y centros de desarrollo. Y es que esta concepción estratégica - asociada a la idea de una "desconcentración concentrada" - se ha impuesto virtualmente como la manera más eficiente de desconcentrar el desarrollo, dadas las ventajas de localización que ofrece la aglomeración de las actividades y de la población.

Es notorio, sin embargo, que ha habido una evolución desde los primeros planteamientos, como el de Chile en 1965, hasta los más recientes - de Chile, Perú y Bolivia, y también en alguna medida de Panamá - desde una concepción puntual del al polo, a la visión más areal en términos de "regiones centrales", "espacios integrados", "corredores de desarrollo" y "ejes de desarrollo".

Esta última visión es más rica conceptualmente y más flexible en lo que se refiere a la aplicación de la estrategia, pues envuelve una mayor interrelación de los diversos centros y zonas constitutivas de la correspondiente concentración "polar".

El concepto de áreas es una respuesta a varias experiencias sobre polos de desarrollo en América Latina, en que estos han funcionado como enclaves, sin vinculaciones funcionales y con un efecto dinamizador casi nulo sobre su hinterland inmediato. Podrían citarse los casos de Arica y Concepción en Chile; de Recife y Salvador en el Brasil, y varios otros.

/No es

No es posible hacer una evaluación global de la efectividad de esta concepción del desarrollo polarizado como estrategia de desarrollo regional en nuestros países, debido a lo breve de la experiencia (no más de 10 años). La reestructuración del espacio es un proceso que requiere décadas de acción sostenida y orientada por objetivos espaciales permanentes. Ninguna de estas condiciones se ha dado en los países latinoamericanos, como lo prueba el número de reformulaciones estratégicas habidas en los países escogidos, de más larga trayectoria.

Pero podemos afirmar que las posibilidades de éxito de estas políticas de desconcentración del desarrollo están vinculadas estrechamente al modelo de desarrollo que adopten los países (más o menos concentradores o distributivos), al grado de urbanización y concentración alcanzados, y a la capacidad - y voluntad - del Estado de emplear instrumentos apropiados de incentivación y/o de inversión pública, según el caso, que fueran eficaces para hacer prevalecer una visión estratégica de largo plazo sobre decisiones aisladas de localización orientadas por la rentabilidad de corto plazo.

Capítulo IV

ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS EXPERIENCIAS Y  
PERSPECTIVAS DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN  
AMERICA LATINA

Dado lo breve y global del análisis realizado, sólo nos limitaremos aquí a plantear tentativamente algunas conclusiones muy generales que parecen desprenderse de las experiencias examinadas, en especial de dos que nos parecen más atinentes a la definición de políticas nacionales de desarrollo regional. A partir de ellas intentaremos visualizar a grandes rasgos las perspectivas de la planificación en América Latina, dejando abierta las puertas a la necesaria profundización de un tema de enorme importancia para el desarrollo futuro de nuestros países.

1. Imposibilidad estructural de una nivelación espontánea de las diferencias interregionales

La primera conclusión importante que parece desprenderse es la comprobación de que no es posible entregar a las fuerzas del mercado la corrección de los desequilibrios regionales y espaciales que el modelo de desarrollo vigente trae consigo y agudiza cada vez más.

Dado este modelo, cuya lógica interna es esencialmente concentradora y acentuadora de la "heterogeneidad estructural" en todos sus aspectos, puede decirse, en general, que no existe la posibilidad de una nivelación espontánea de las diferencias entre regiones, o más exactamente, de una autocorrección significativa de la estructura del espacio en el sentido de una creciente desconcentración de las actividades y de la población.

Esto no significa sin embargo que, en determinadas condiciones, tal reestructuración espontánea sea enteramente imposible. En efecto, en América Latina se han dado casos de declinación de polos de desarrollo históricos en favor de un nuevo polo emergente, que

/termina por

termina por sobrepasar al primero en población e importancia económica nacional, debido a determinadas ventajas relativas o a condiciones históricas que no corresponde abordar aquí.

El ejemplo más claro de este tipo de proceso es el del Brasil, donde Sao Paulo ha desplazado a Río de Janeiro como polo nacional. Tendencias similares se dan en Colombia, entre Bogotá y Medellín, y en menor grado en Bolivia, entre La Paz y Santa Cruz.

Ahora bien, debe tenerse presente que durante la fase de desarrollo primario-exportador los países latinoamericanos se caracterizaron por un sistema urbano relativamente equilibrado (con centros mayores correspondientes a cada región dotada de recursos de exportación). Este equilibrio se mantuvo en algunos casos hasta bien pasados los años cincuenta por el inicio tardío del proceso de industrialización substitutiva. Comenzado éste, hubo un período en que uno o más centros pudieron competir con la capital nacional como punto de localización preferente de la naciente actividad industrial, lo que los hizo destacarse como focos dinámicos en la periferia hasta el punto de desplazar en algunos casos a la ciudad capital.

Pero estos cambios de polo nacional se hacen cada vez más difíciles a medida que la industrialización y su concentración espacial siguen su curso, especialmente una vez que se ha entrado a la actual fase de crecimiento basado en los bienes durables y orientado a un mercado muy restringido pero de altos ingresos. El proceso de concentración se refuerza a sí mismo y si bien en un comienzo puede haber primacía no definida entre dos centros, cuando uno toma decididamente la delantera, la tendencia se torna irreversible <sup>27/</sup>.

---

<sup>27/</sup> Por lo demás, en el caso de Sao Paulo y Río de Janeiro, las fases más recientes (y más concentradoras) del desarrollo industrial han terminado por incorporar ambas metrópolis en un solo polo nacional ampliado, constituido en torno al eje Sao Paulo-Río.

/En cuanto

En cuanto a la teoría que plantea que a la larga, una vez saturadas las posibilidades de crecimiento de "la región central" (por rendimientos marginales decrecientes), el proceso de localización se desviará espontáneamente hacia otras regiones más promisorias y se equilibrará así el desarrollo regional, ella tiene escasa validez en nuestro medio subdesarrollado. En efecto, lo impide la misma acentuación extrema de la heterogeneidad estructural en nuestros países; en cambio, la tendencia a rendimientos decrecientes en el polo puede revertirse con nuevas inversiones en infraestructura que restablezcan las economías de urbanización.

2. Necesidad de una política nacional de desarrollo espacial coherente e integrada con el modelo global de desarrollo

El reconocimiento de la imposibilidad de esa desconcentración espontánea del desarrollo en nuestros países ha dado origen a intentos de invertir esta tendencia mediante la intervención estatal, traducida en infraestructura, incentivos, etc. para lograr localizaciones industriales en centros preseleccionados de la periferia, de acuerdo con la llamada "estrategia de los polos de desarrollo o del desarrollo polarizado". Esta, en alguna de sus variantes, ha ganado amplia aceptación en el tratamiento de los problemas regionales en los países en desarrollo.

Sin embargo, los resultados de estos intentos en nuestros países han sido magros o poco duraderos, en la medida en que los nuevos polos regionales no han sido capaces de echar raíces y lograr un dinamismo autosustentado y basado en sus propias regiones; en el mejor de los casos se han transformado en meros enclaves del centro, totalmente dependientes de esta demanda externa.

/Se puede

Se puede aventurar la conclusión de que tampoco puede asegurarse un desarrollo regional más equilibrado mediante intervenciones estatales favorables a las regiones, por muy poderosos que sean los medios que se pongan en acción, si estos intentos van insertos en el mismo modelo global concentrador, que agudiza la heterogeneidad estructural de nuestras sociedades. Tales intervenciones entrarían en contradicción con la lógica interna del modelo y, en último término, sus efectos positivos serían pasajeros y se verían anulados a la larga por las fuerzas centripetas prevalecientes.

De aquí se desprende que debiera existir coherencia entre la política regional y el modelo de desarrollo económico por el que se ha optado. Y esta opción permanece abierta: o un desarrollo concentrador, basado en el libre juego de las fuerzas del mercado, que agudizará las diferencias de tecnología y productividad, de ingreso, de niveles de vida y de desarrollo regional (en otras palabras, agudizará la "heterogeneidad estructural"), o un desarrollo planificado, más igualitario o distributivo, más selectivo en materia de tecnologías que asegure un mejor empleo de los recursos humanos y naturales, y cuyo dinamismo esté basado en la demanda de un mercado interno amplio, masivo y, por lo tanto, diferente en su estructura del mercado actual.

Si se opta por la primera vía, la tarea de planificación regional, para ser consecuente, debiera concentrarse de preferencia en la organización y uso eficiente del espacio en la "región central", cuyo ritmo de crecimiento global seguirá siendo el más alto del país <sup>28/</sup> y atraerá cada vez más la actividad moderna y dinámica

---

<sup>28/</sup> Aunque esta misma planificación intrarregional de la "región central" puede definir un proceso de desconcentración hacia centros satélites, cuyas tasas de crecimiento subirían fuertemente, y determinar a la vez, un crecimiento más lento del área metropolitana misma.

del país y un creciente porcentaje de la población. Otro aspecto que la planificación debería abordar es el desarrollo de la infraestructura necesaria para la eficiente explotación de determinados recursos naturales o insumos, producidos en la periferia y necesarios a la economía de la "región central", y para asegurar su expedito transporte hacia ésta. Por último, podrá prever ciertas transferencias - subsidios directos o indirectos - a áreas o grupos de población en estado de extrema miseria, con el fin de aliviar estas situaciones y asegurar a la población remanente en la periferia los servicios esenciales y un nivel de vida mínimo.

En suma, se trataría de una planificación regional del tipo llamado "adaptador", destinada a eliminar los entorpecimientos a un proceso dinámico espontáneo y aceptado, provenientes de las realidades espaciales.

El eventual agotamiento, por saturación del mercado interno, de este modelo de desarrollo en los diversos países irá empujando hacia la integración de mercados internacionales o al mercado único latinoamericano como aspiración máxima. Esta integración, en términos espaciales, representaría la estructuración de un sistema crecientemente interdependiente de "regiones centrales" o polos nacionales, los que concentrarían en ellos el grueso de las economías de los respectivos países. Dependiendo de los tamaños de los países integrantes y del grado de industrialización y metropolización alcanzado, los polos del sistema tendrían distintos tamaños, distintas estructuras industriales y como consecuencia, distinto peso en el conjunto, distinta capacidad de atracción de inversión extranjera, y distinto potencial de desarrollo.

En resumen, se reproduciría en el plano internacional la situación hasta ahora analizada a nivel nacional. A medida que esta integración fuera abriéndose y tornándose más competitiva, la movilidad de los factores de producción se acentuaría y el modelo

/concentrador funcionaría

concentrador funcionaría cada vez menos entrabado, ahora a escala mucho mayor.

Las economías externas y los tamaños de los mercados serían factores decisivos en la localización de nuevas actividades industriales, que harían uso cada vez más intensivo de capital, que serían tecnológicamente más complejas, y en los cuales las materias primas representarían un porcentaje decreciente de los costos frente al valor agregado. En esta competencia entre polos del sistema integrado, los mayores y más industrializados tendrían todas las ventajas y se transformarían en nuevos polos continentales determinando, de acuerdo al funcionamiento del modelo concentrador, un decaimiento de la actividad de los polos menos favorecidos y acentuando - en este nuevo nivel - la heterogeneidad estructural que desde un principio caracterizaría al sistema integrado.

Una planificación regional a escala internacional, que teóricamente podría invocarse para tratar de controlar y equilibrar estas nuevas desigualdades crecientes - ahora entre países del sistema - no parece una solución viable por razones obvias de soberanía y menos aún si se le piden soluciones que no serían coherentes con el modelo vigente.

Si se opta por la segunda vía, el objetivo de la planificación regional deberá ser justamente, el contribuir a la homogeneización estructural de la sociedad, tanto en sus aspectos técnico-económicos, como socioeconómicos y socioculturales. Serán de su incumbencia los aspectos espaciales de esta homogeneización, es decir, su acción buscaría fundamentalmente una activación de los procesos de desarrollo en la periferia para llegar en último término a una distribución geográfica más equilibrada del desarrollo espacial y regional del país. Esta tarea, coherente con el modelo global distributivo al que se integra, significa necesariamente una visualización nacional del problema regional, en términos de un sistema de regiones interdependientes o de una estructura espacial que es necesario

/reestructurar para

reestructurar para que sirva a los objetivos nacionales de largo plazo. Este énfasis en las transformaciones estructurales a escala nacional y a largo plazo, no excluye la acción coyuntural en el plano local y regional, tendientes a solucionar problemas concretos.

En síntesis, esta vía más distributiva otorga a la planificación regional un papel mucho más activo como promotor de un desarrollo que necesariamente tendrá que ser planificado u orientado, por lo menos en sus grandes líneas fundamentales. La planificación regional, en estrecha coherencia con el modelo global y sus fases de aplicación, deberá definir para sus fines una "imagen-objetivo" espacial que refleje los objetivos nacionales y sea funcional para ese efecto, y una estrategia de desarrollo espacial de largo plazo que, en fases preestablecidas, sirva de marco de referencia para la elaboración de planes anuales y de mediano plazo, tanto nacionales como regionales, y la definición de políticas pertinentes.

Tanto estas políticas más generales, como los planes de corto y mediano plazo, sean los referentes al espacio nacional o los referentes a subsistemas espaciales menores, deben ser coherentes con los lineamientos generales y las fases definidas por la estrategia, para asegurar que su aplicación sucesiva vaya modificando la estructura espacial en el sentido indicado por la "imagen-objetivo". De más está decir que los elementos superiores, más generales y menos específicos de la planificación regional (imagen-objetivo, estrategia de largo plazo) pueden sufrir modificaciones y precisiones como consecuencia del proceso de planificación de corto y mediano plazo, y de la propia ejecución de planes y políticas, en un proceso circular de revisiones y adaptaciones a una realidad que cambia, no siempre de manera totalmente previsible o controlable.

BIBLIOGRAFIA

- AMARO, Agustín y otros "Región Guayana: una crítica de la teoría de los polos de crecimiento a través de un caso concreto".
- BOISIER, Sergio "Diseño de planes regionales", Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1975, ILPES/CEPAL, Doc. D/29, vol. I, Cap. 1, "Discusión de algunos conceptos básicos", pp. 1 a 58, (documento mimeografiado).
- "Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina", Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1971, ILPES/CEPAL, Doc. D/11 (mimeografiado).
- CASTRO, Antonio B. de "Una tentativa de interpretación del modelo histórico latinoamericano", en Andrés Bianchi y otros, América Latina, ensayos de interpretación económica, Editorial Universitaria, Santiago, 1969.
- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL) Estudio económico de América Latina, 1968, Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.70.II.G.1. Cap. II: "La distribución regional de la actividad económica".
- Estudio económico de América Latina, 1971, Publicación de Naciones Unidas, Nº de venta: S.73.II.G.1. pp. 23 a 114.
- América Latina: El nuevo escenario regional y mundial, Cuadernos de la CEPAL, Nº 1, Santiago, 1975.

/Desarrollo humano,

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Nº 3, Santiago, 1975.

Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, Cuadernos de la CEPAL, Nº 5, Santiago, 1975.

Corporación Venezolana de Guayana

El programa económico de Guayana, clave del desarrollo de Venezuela, Caracas, s/f.

FRIEDMAN, John

"Desarrollo de la Guayana venezolana en una perspectiva regional", Revista de Planificación Nº 3, Santiago de Chile, junio de 1966.

Gobierno de Panamá,

"Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá", Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Proyecto PAN/72/008.

Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, (ILPES)

"La planificación del desarrollo regional en el marco de las actividades del ILPES", borrador, Santiago, junio de 1976, pp. 1 a 7.

KOCH-WESER, Caio K.

La SUDENE, doce años de planificación para el desarrollo en el Nordeste brasileño, ILDIS, Estudios y Documentos, Nº 22, Santiago, 1973.

MATTOS, Carlos A. de

"Notas sobre la planificación regional a escala nacional", Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1973, ILPES/CEPAL, Doc. D/1, pp. 1 a 11 (documento mimeografiado).

/NEIRA ALVA,

NEIRA ALVA, Eduardo

"Las políticas de desarrollo regional en América Latina", V Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1974, ILPES/CEPAL, Doc. D/17 (mimeografiado).

Oficina de Planificación Nacional (Chile)

Política de desarrollo nacional, directivas nacionales y regionales, Santiago, 1968.

"Estrategia de desarrollo espacial de largo plazo" (Resumen), 1972 (documento mimeografiado).

PINTO, Aníbal

"Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina", en Inflación: raíces estructurales, del mismo autor, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, N° 3, México, D.F., 1973, pp. 104 a 140.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

"Planificación regional. Bolivia, conclusiones y recomendaciones del proyecto", DP/UN/BOL-71-010/4, Nueva York, 1974 (documento mimeografiado).

STOHR, Walter

El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972.

TRAVIESO, Fernando

"Ciudad Guayana, ¿polo de desarrollo?", VI Curso de Planificación Regional del Desarrollo, 1975, ILPES/CEPAL, Doc. E/2 (mimeografiado).

