

50,878

Tesis que presenta:

OSMAR RICARDO MEDINA DURAND

Para obtener el grado de:

MAESTRO EN INGENIERIA
(PLANEACION)

Créditos asignados a la tesis: DOCE (12)

"POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA
PLANEACION REGIONAL"

JURADO:

Presidente: M.en I. RUBEN TELLEZ SANCHEZ

Vocal: Dr. JUAN PABLO ANTUN

Secretario: Dr. RAUL CUELLAR SALINAS

Suplente: M.en I. ARTURO FUENTES ZENON

Suplente: M.en I. EUGENIO LOPEZ ORTEGA

Rubén Tellez
Juan Pablo Antun
Raul Cuellar Salinas
Arturo Fuentes Zenon
Eugenio Lopez Ortega



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



DEPFI

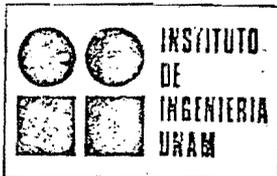


DEPFI

T. UNAM

1 9 8 6

MED



México, 23 de julio de 1985

Dr Gabriel Echavez Aldape
Jefe de la División de Estudios de Posgrado
Facultad de Ingeniería
UNAM

Estimado Dr Echavez:

Acepto la designación de Director de Tesis del alumno OSMAR MEDINA DURAND ,de la maestría en Planeación.

El nombre de la tesis a desarrollar es "POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION REGIONAL".

Agradeciendo la designación, lo saludo atentamente,

Dr Juan Pablo ANTUN CALLABA
Investigador Tit A IC
Sistemas B-101
INSTITUTO DE INGENIERIA
Tel: 550.5215 ext 3651

Su Referencia: E.5.1/.geg./22 de julio 1985

G(2)-

Es cierto que he venido de algún sitio
en cuyas piedras hay grabado signos de desastre,
y es cierto que al arribar
un golpe de amargura me trajo algunas nostalgias,
algunas candorosas verguenzas.

Es cierto que soy débil como tantos,
pero que me defiendo a mis antepasados,
de sus armas hoscas y pesadas
puestas en tierra con un ademán de derrota.

Es cierto todo esto. Pongo para probarlo
estas líneas, una noche cualquiera en que espero
ser el brote triunfante de otra vida.

SEBASTIAN SALAZAR BONDY
- poeta y ensayista peruano -

A mis hijos:

Tonatiuh Eduardo y Yohualli Paulo,
con profundo amor,
y por el tiempo concedido para realizar este trabajo

A mis padres:

Hipólito Medina y Juana Durand,
a quienes todo les debo.

A Patricia,
quien a pesar de la distancia,
siempre mantuvo su palabra de aliento.

A Miriam,
por su compañía y apoyo.

DESEO AGRADECER :

Al Dr. Juan Pablo Antún, Director de esta tesis, por su orientación, dedicación, permanente ayuda moral, docente y académica, que hicieron posible la realización del presente trabajo.

Al M. en I. Eugenio López Ortega, quien durante el desarrollo de la tesis me brindó siempre su apoyo y consejo.

A los miembros del jurado, M. en I. Arturo Fuentes por la orientación brindada a lo largo de mis estudios, Dr. Raul Cuellar por acrecentar mi inquietud sobre los sistemas sociales, y al M. en I. Rubén Tellez por su vocación docente.

A los profesores de la DEFFI y a mis compañeros de curso, en especial a los mexicanos.

Al programa de becas Convenios Culturales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que colaboraron con mis estudios en México.

A Consultores en Desarrollo e Ingeniería (CODINSA), por su valioso apoyo en infraestructura de oficina y computo.

C O N T E N I D O

	PAGINA
I. INTRODUCCION	3
II. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA PLANEACION REGIONAL	7
II.1. Introducción.	7
II.2. La Concentricidad Funcional de Von Thünen.	8
II.3. La Teoría del Lugar Central.	11
II.4. La Teoría Económica Espacial de Lösch.	16
II.5. Polos de Desarrollo y Centro de Crecimiento.	19
II.6. Las Concepciones de Región de Boudeville.	22
II.7. La Autodenominada Ciencia Regional (Walter Isard y la Regional Science Association).	24
III. DISCUSION SOBRE LA PRACTICA DE LA PLANEACION REGIONAL EN AMERICA LATINA.	30
III.1. Introducción.	30
III.2. Acerca de los inicios de la práctica de la planeación regional en América Latina.	31
III.3. Polos y centros de desarrollo en América Latina:	
El caso de Ciudad Guayana.	36
III.3.1. Antecedentes y Origen.	36
III.3.2. La Estrategia propuesta de desarrollo regional.	38
III.3.3. Evaluación de la experiencia de desarrollo regional de Ciudad Guayana	39

III.4	Planeación de regiones deprimidas:	
	El Caso del Nordeste Brasileño.	42
III.4.1	Antecedentes y orígenes.	42
III.4.2	La estrategia de desarrollo.	46
III.4.3	Evaluación de la experiencia.	48
III.5	Conclusiones.	51
IV.	RECONSTRUCCION DEL MARCO TEORICO.	53
IV.1	Introducción.	53
IV.2	Los estratos de la realidad.	54
IV.3	El espacio como categoría.	56
IV.4	Dimensión espacial de los procesos sociales.	59
IV.5	De las formaciones sociales al concepto de región.	61
IV.6	El concepto de planeación.	65
IV.7	Planeación regional.	68
IV.8	Dimensiones de la planeación regional.	70
V.	DIEZ TESIS SOBRE LAS POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA PLANEACION REGIONAL.	73
V.1	Tesis 1: El marco ideológico de los agentes sociales participantes en la toma de deci- siones de la planeación regional configura el carácter de las posibilidades y limita- ciones que ella tiene.	73
V.2	Tesis 2: Los enfoques teóricos tradiciona- en planeación regional establecen más limi- taciones que posibilidades en el diagnósti- co de la problemática regional.	77
V.3	Tesis 3: Toda regionalización establece, de alguna manera, una partición artificial de la formación social que en ella se desarro-	

11a.		81
V.4	Tesis 4: El análisis regional encuentra más posibilidades con el estudio de las formas de acumulación y centralización de capital a nivel regional y su relación con el sistema nacional.	84
V.5	Tesis 5: La problemática de las desigualdades regionales no sólo puede ser analizada a partir de indicadores socioeconómicos.	89
V.6	Tesis 6: El Estado, ejecutor de la planeación regional, no se encuentra por encima y separado de la sociedad sino que es una expresión de la misma.	93
V.7	Tesis 7: La creciente inversión pública en el aparato productivo regional y la puesta en valor de los recursos naturales de la región no restringe a la iniciativa privada, por el contrario es complemento y apoyo.	98
V.8	Tesis 8: La incorporación de las variables medioambientales proporciona una visión más integral y revitaliza a la planeación regional.	102
V.9	Tesis 9: La desagregación regional de planes nacionales requiere contar con la agregación de los planes regionales para no convertirse sólo en una asignación espacial de inversiones e infraestructura.	108
V.10	Tesis 10: La planeación regional requiere tener un carácter participativo, negociado, iterativo, ascendente y descentralizado.	111
VI.	CONCLUSIONES.	118
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	123
VIII.	ANEXOS.	

I. INTRODUCCION.

I. INTRODUCCION.

El conocimiento científico de la realidad, en forma explícita o implícita, está referido a la búsqueda de mejores niveles de vida para la sociedad; aunque el hombre ha logrado un gran volumen de conocimiento, materializado en la existencia de instrumentos que podrían hacer de la vida algo más placentero, la mayoría de la humanidad vive en lamentables condiciones y con pocas posibilidades de mejorar su situación en el futuro.

En el mundo en general, y en América Latina en particular, la búsqueda de mejores condiciones de vida ha estado sustentada en diversas teorías sobre el desarrollo, de las cuales ha primado la teoría estructuralista, que se apoyó en la planeación como el instrumento capaz de lograr cambios necesarios en la sociedad latinoamericana [1].

En toda planeación del desarrollo aparece el componente espacial, manifestado en los siguientes aspectos de una política de desarrollo socioeconómico [2]:

- Localización de actividades económicas [localización territorial de inversiones].
- Desarrollo de las diferentes regiones de un país de acuerdo a sus condiciones naturales, económicas y sociales.
- Armonizar el desarrollo de regiones y sectores en el marco nacional.

Es ese aspecto espacial el constitutivo específico de lo que se denomina planeación regional. Los problemas del hombre y su ser social, la sociedad, necesariamente se materializan en un espacio y tiempo determinado, y es en y

1. Paz Pedro, Sunkel Oswaldo; "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo"; Ed. Siglo XXI, Mexico 1970, pg. 35.

2. Alayed Enrid; "La planificación regional y el desarrollo socioeconómico"; Curso del ILPES, CEPAL, Stgo. de Chile, 1976, mimeografiado, s.p.

a partir de ellos en que se da la interacción de los factores involucrados en la práctica social de los hombres: la producción de bienes y servicios, su relación con la tecnología, con los recursos naturales, económicos, el proceso de la distribución de la riqueza, la manifestación de intereses individuales y colectivos, la producción y el uso de los aspectos intelectuales, culturales, etc.

La planeación regional, en un sentido limitado, comprende la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social destinados para una, algunas o todas las regiones de un determinado país [3]. Esto ha determinado que la planeación regional sea una práctica de agencias públicas u organismos gubernamentales, la cual debe ser diferenciada del campo de especialización profesional en que también se constituye [4], dimensión en la cual se han desarrollado una serie de conceptos y marcos teóricos.

Puede afirmarse, en base a algunos autores [5] [6] [7]

3. Ibidem.

4. Friedmann John; "La planeación regional como un campo de estudio"; Coordinación de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad Católica de Chile, 1967.

5. Utría Rubén; "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina"; en Kuklinski Antoni, -compilador-, "Aspectos sociales de la política y la planeación regional"; F.C.E., Mexico 1981.

6. Coraggio Jose L.; "Cuestiones metodológicas relativas al análisis de los problemas regionales en América latina"; Publicación del CEED del Colegio de Mexico, 1978.

7. Hilhorst J.G.; "Regional development theory: an attempt to synthesize"; La Haya, Instituto de Ciencias Sociales, 1970.

8. Boisier Sergio; "La planificación del desarrollo regional en América latina"; en Boisier S., Cepeda F., Hilhorst J., Riffka S. y Uribe-Echevarria F., -compiladores-, "Experiencias de planificación regional en América Latina"; NU., CEPAL, ILPES, SIAP, Stgo de Chile 1981.

[8], que ninguna de estas dimensiones, la teoría y la práctica, han respondido de manera satisfactoria a los problemas planteados en el aspecto regional, más aun si nos referimos a América latina.

Esta limitación de la planeación regional se manifiesta en que, a pesar de más de tres décadas en el desarrollo teórico y práctico en el ámbito latinoamericano, los problemas socioeconómicos y políticos en lugar de haber disminuido, han aumentado, apareciendo nuevas manifestaciones y consolidándose otras: marginación creciente de grandes sectores de la población, agudización de las diferencias interregionales [9], niveles cerca del agotamiento de determinados recursos naturales, una desproporcionada y creciente deuda externa, etc.

Esta situación es la que nos impulsa a realizar una revisión sobre lo que existe o puede existir alrededor de la planeación regional, tanto en sus aspectos teóricos como prácticos. En este sentido, nuestro objetivo central es analizar las posibilidades y limitaciones de la planeación regional, para lo cual nos proponemos: i.) realizar una revisión y análisis de los orígenes y evolución de la teoría y la práctica de la planeación regional; ii.) reconstruir un marco teórico que nos permita establecer los aspectos más relevantes de la problemática regional y iii.) formular diez tesis para una planeación más posible y menos limitada.

En el presente trabajo nos abocamos más a la teoría sustantiva de la planeación que al aspecto de la teoría normativa, partimos de constatar que toda práctica se apoya en una teoría, y que las limitaciones en la planeación regional se originan desde sus bases teóricas, situación que nos lleva a reafirmar un marco teórico diferente a los tradicionales, y que brinde más posibilidades a la construcción del problema de estudio.

Con respecto a la tradición teórica en la planeación regional (en el segundo capítulo), se realiza una revisión de sus orígenes y evolución, destacando tanto a los autores como a los principales conceptos que han sustentado los

enfoques teóricos tradicionales de la planeación regional.

Toda práctica refleja una teoría, pero existen aspectos que destacan más en la práctica que en la teoría; en ese sentido (en el capítulo tres), se desarrolla una discusión sobre los orígenes y la práctica de la planeación regional en América latina, con la finalidad de rescatar aquellos aspectos que no aparecen explícitos en la teoría que la sustenta. También se revisan dos experiencias significativas de la planeación regional en América latina, no como estudio de casos sino como evaluación global de la forma en que la planeación regional se ha desarrollado en el continente.

Luego de revisar el origen y evolución, tanto de la teoría como de la práctica de la planeación regional, se reconstruye un marco teórico capaz de dar cuenta de lo que en esencia es la problemática regional; en él se desarrollan conceptos tales como: estratos de la realidad, el espacio como categoría, la dimensión espacial de los procesos sociales, región, formaciones sociales y las diferentes dimensiones de la planeación regional.

En base a las elaboraciones anteriores, en el capítulo cinco, se desarrollan diez tesis que permitan realizar una planeación regional más posible y menos limitada. Finalmente, se presenta un capítulo referente a conclusiones que resume los aspectos más relevantes del presente trabajo así como de posibles continuaciones en la perspectiva del mismo.

II. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA
PLANEACION REGIONAL

II.1 INTRODUCCION.

En el presente capítulo se abordara el origen y la evolución de la planeación regional y se revisarán diferentes conceptos y enfoques teóricos que han servido de fundamento a su desarrollo.

Las primeras preocupaciones de la planeación regional han estado ligadas a la configuración física de las actividades productivas, a la búsqueda de una optimización de la función de producción en base a la ubicación territorial que de ellas se pueda realizar. A medida que tanto la teoría como la práctica de la planeación regional evolucionaron, las preocupaciones aumentaron, y no sólo interesaba construir un marco teórico de interpretación y análisis de la configuración física, sino también establecer las relaciones que ella tiene con el conjunto de la sociedad y los beneficios que esta última pueda obtener de determinadas "organizaciones espaciales".

En el presente capítulo se presentan las tres escuelas de mayor relevancia en los orígenes y evolución de la planeación regional, cuyos conceptos en muchos casos están presentes en trabajos actuales. La escuela alemana es presentada a través de Von thünen, Christaller y Lösch, la francesa por Ferroux y Boudeville y la angloamericana por Isard y la Regional Science Association. Por la secuencia presentada, tendremos una visión no sólo de la evolución cronológica, sino también como la teoría de la planeación regional ha venido conformandose, desde ser una teoría de la localización hasta presentar un cuerpo teórico con intension de responder a todos los problemas que a nivel regional se presentan.

II.2 LA CONCENTRICIDAD FUNCIONAL DE VON THÜNEN.

Se considera a Von Thünen [1] como el primer autor que de manera sistemática racionaliza el porqué y el cómo lograr una distribución óptima de las actividades productivas, obteniendo una teoría de la ubicación de la producción agropecuaria, con razonamientos que luego serán punto de partida para aportes subsiguientes que por mucho tiempo constituirán bases teóricas de la Planeación Regional.

En el planteamiento del problema Von Thünen considera: la existencia de una gran población ubicada en el centro de una llanura con características uniformes, en cuyos límites se encuentran tierras no cultivables e inhabitables que separan al sistema del mundo exterior. En este modelo la población central suministra los diferentes productos que tanto ella como la zona rural necesitan, constituyéndose en el mercado de los productos agropecuarios de la llanura. Bajo esas condiciones el problema se plantea en cómo establecer un "patrón de cultivos" para que la producción agropecuaria se lleve a cabo de manera racional (producción óptima).

Partiendo de los costos de producción de los artículos, así como del razonamiento que las mercancías pesadas y voluminosas en relación a su valor deben ser producidas cerca de la población, Von Thünen establece anillos concéntricos a la población central, donde en cada uno de ellos existe una diferente función de producción, denominadas de "concentricidad funcional".

1. Thünen Von; "Von Thünen's Isolated State", trad. Watenburg Carla, Oxford 1966 -el original fue escrito en alemán en 1826-.

U S O S

Ganadería, lechería

Tierras arables

Arables con carencia

Arable intensiva

Silvicultura

Huertos

PRODUCTOS

Verduras y frutas

Maderas, combustibles

Cereales

Leguminosas

Granos

Mantequilla, queso, carne.

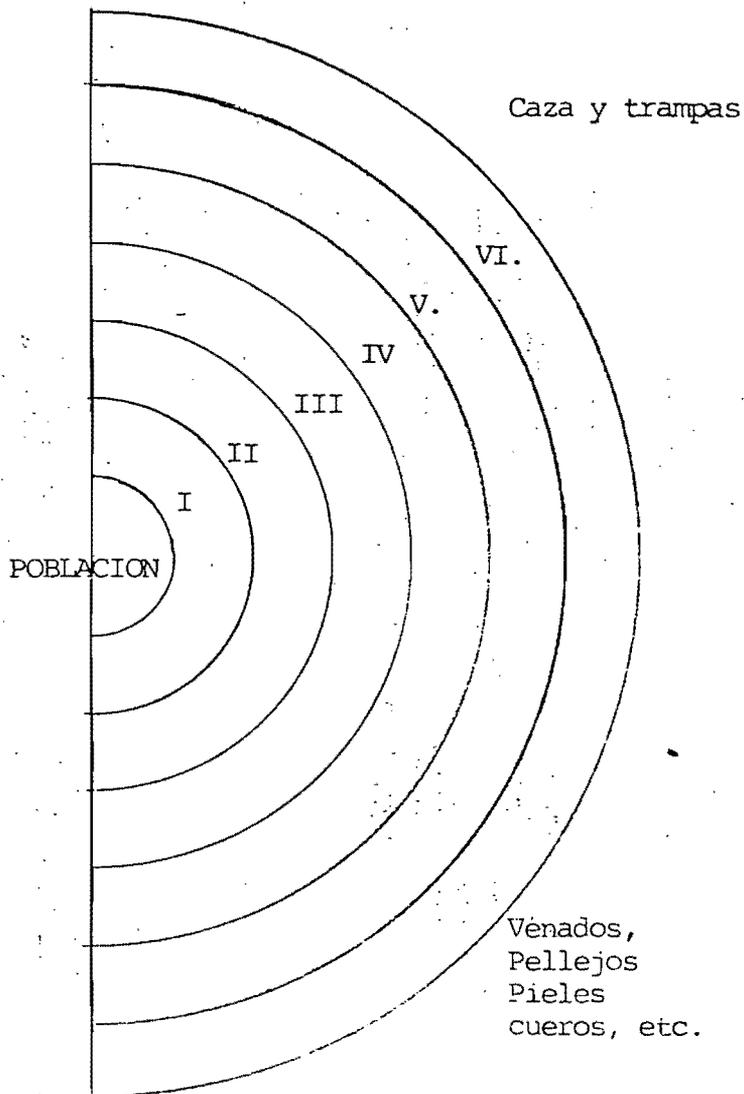


FIGURA II.1 Concentricidad Funcional de Von Thünen (*)

(*) Tomado de Johnson E.A.J.; "The organization of space in developing countries"; Harvard University Press, Cambridge MASS 1970.

Para los cálculos de los costos de producción se consideran los costos de oportunidad de dejar de producir otro cultivo pero, lo que de manera significativa está presente en la decisión sobre que producir son los costos relativos al transporte, los que son considerados de manera proporcional a la distancia, esto implica tener en cuenta tanto los costos de transporte del producto como él de los insumos e instrumentos de trabajo requeridos.

Por la condición de linealidad de los costos de transporte, en relación a la distancia, y la existencia de un solo centro urbano, los resultados de Von Thünen sobre el uso del suelo son anillos concéntricos a la población central (ver figura II.1).

A los planteamientos de Von Thünen se señalan una serie de deficiencias tales como:

- i. No haber explorado de manera más detallada las funciones de la demanda.
- ii. Una reducción de la relación entre campo y ciudad.
- iii. Tomar como premisa una concentración urbana al considerar una sola "gran población".
- iv. Tener una base sumamente empírica.
- v. Tener un carácter más descriptivo que analítico.

El mérito y la importancia de este trabajo se encuentra en el planteamiento mismo del problema: la "organización espacial" de los sistemas productivos y la búsqueda del uso racional de dicha organización, problema que hasta la fecha es uno de los ejes centrales de la Planeación Regional en las versiones en que predominan los aspectos locacionales.

II.3 LA TEORIA DEL LUGAR CENTRAL.

El punto de partida y principal aporte en esta teoría fue desarrollado por Christaller W. [2]; en ella se trata de explicar la "organización espacial" de un sistema económico.

Christaller, en la formulación del problema se plantea las siguientes interrogantes [3] :

- i. Hay principios generales que determinen el número, el tamaño y la distribución de asentamientos humanos?.
- ii. Son las ubicaciones de las poblaciones, grandes y pequeñas, simplemente el resultado fortuito de la historia?.
- iii. Existe una relación determinada entre aspectos físicos del territorio y la población en el asentada?.
- iv. Es posible encontrar detrás de todas esas causas aparentemente fortuitas, alguna fuerza fundamental y orgánica?.

Para Christaller, el problema consiste en encontrar "el patrón simbiótico de dependencia e interdependencia" entre las diversas unidades de la organización espacial, afirma que "la cristalización de masas en torno a un núcleo es una forma elemental de orden, y la función principal de una población es la de ser centro de una región" [4]; con

2. Christaller Walter, "Central Places en Southern Germany"; trad. Baskin Carlisle; Englewood Cliffs, New Jersey, 1966 (el original fue escrito en alemán en 1933).

3. Johnson E.A.J.; "The organization of space in development countries"; Harvard University Press, Cambridge Mass. 1970; pg.480.

4. Ibidem, pg. 132

ello la designación de Lugar Central (Central Place) queda reservada para cualquier población.

Si bien, en esta teoría todas las poblaciones serán lugares centrales, existirán diferencias entre ellas de acuerdo a las funciones que realizan, con el consiguiente establecimiento de una jerarquización. Existen lugares centrales de orden superior, inferior y auxiliares (es decir una jerarquía entre ellos), donde estos últimos carecen de importancia central y conjuntamente con los de orden inferior, están subordinados a los primeros.

La jerarquización de lugares centrales no depende de su tamaño, sino de la importancia de las funciones que realiza, de "los esfuerzos económicos combinados de sus habitantes y los grados de intensidad que se aplican a ciertas tareas importantes" [5].

La importancia de un Lugar Central es un concepto de comportamiento, de función, de calidad más que de cantidad. Existirá una relación entre la importancia del Lugar Central y el tamaño de la región de la cual sea centro, reflejada en el tamaño de la población, pero su condición de lugar central estará determinado por las funciones que en él se realizan.

El "centralismo" de un lugar es consecuencia de que en él se realizan ciertas actividades (se ofrecen bienes y/o servicios centrales), que son requeridas por los habitantes del lugar central y de toda la región, los que son adquiridos con el ingreso proveniente de la venta de artículos denominados "dispersos" (no centrales).

Los artículos denominados "centrales": no necesariamente se producen en el lugar central, pero sí se ofrecen en él, con lo que la esencia del concepto de centralidad no radica en la producción sino en la "oferta", en el comercio, en la circulación de la mercancía: el "centralismo" de un lugar está en relación directa con la función comercial que en él se desarrolla y que lo enlaza con su "región complementaria".

El tamaño de una región complementaria depende del tipo de artículo a comercializar y tendrá variaciones periódicas de acuerdo a la función de demanda; a pesar de ello, el tamaño de una región tiene una definición constante derivada de la "distancia económica" que para cada artículo la población está dispuesta a recorrer por él, o el límite después del cual los costos de transporte son inadecuados frente a otras ofertas del mismo artículo [6].

La atracción de un Lugar Central no depende completamente de la distancia y sus costos para llegar al lugar, también están presentes características como la variedad, la calidad y fundamentalmente los precios de los bienes y servicios que se ofrecen. Un aspecto fundamental en el desarrollo de un Lugar Central es el consumo de artículos que en él se pueda realizar, por lo que los precios deben estar acordes con los ingresos de los habitantes de la región que se va atender.

La configuración de la "organización espacial" de un espacio económico es visto, por Christaller, a través de modelos geométricos donde se establecen las posibles interrelaciones entre diferentes Lugares Centrales en una misma región económica. La propuesta establece dos modelos geométricos, el primero tiene como base un principio de mercado de los lugares donde se ofrecen las mercancías; el segundo, contempla un principio de circulación de dichas mercancías.

El principio de mercado tiene como objetivo brindar artículos "centrales" en un número mínimo de Lugares Centrales, donde cada uno de ellos tendrá una zona de influencia y la oferta de determinados tipos de artículos. Dicha distribución óptima son hexágonos que se intersectan y donde los vértices que limitan el radio de acción de un centro² y su producto son también lugares centrales. En la figura II.2, P1 es el Lugar Central Superior y los vertices del hexágono (P2) son los Lugares Centrales inferiores que a su vez son centro de otros hexágonos y límites del área

6. En esta formulación queda implícito el concepto de "región económica".

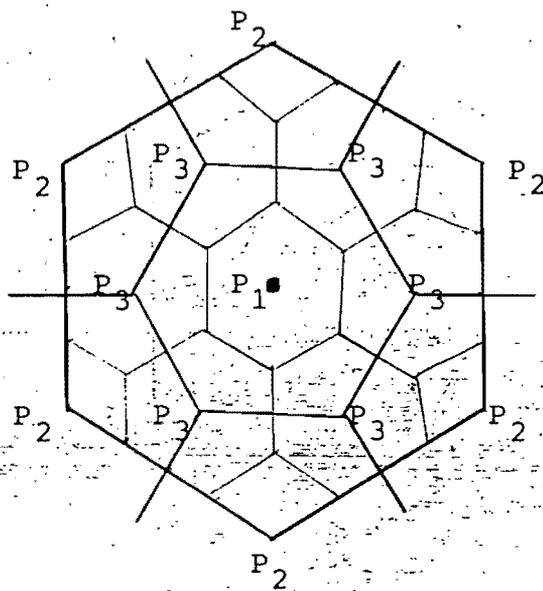


FIGURA II.2 Sistemas de Lugares Centrales en base al principio de mercado. (*)

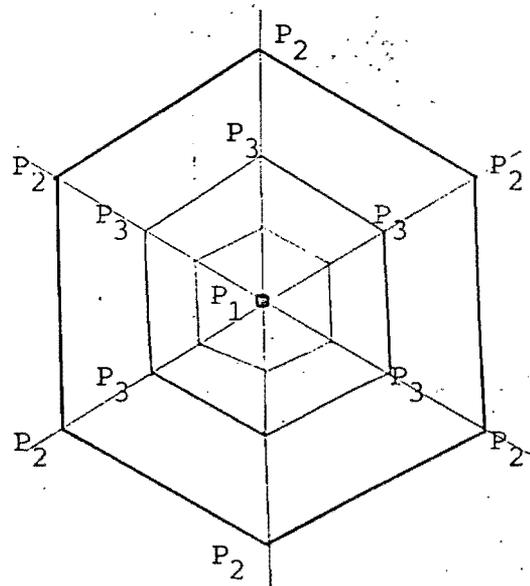


FIGURA II.3 Sistemas de Lugares Centrales en base al principio de circulación. (*)

(*) Gráficas basadas en Beavon Keith, "Central Place Theory: a reinterpretation"; Longman Inc., New York, 1977, pg.29

de P1.

El principio de circulación es opuesto al de mercado, busca satisfacer al mínimo costo la demanda para el transporte de artículos, por lo que los Lugares Centrales deben estar ubicados en el sentido del tráfico, con lo que se obtiene una configuración diferente (ver figura II.3).

Los Lugares Centrales tendrán una distribución que dependerá de las funciones que se establezcan para ellos. En el aspecto económico, son las funciones de mercado y de circulación las más importantes, obteniendo configuraciones como las mencionadas en los párrafos anteriores; en años recientes algunos autores han usado estas premisas pero con otras funciones para los lugares centrales, tales como las políticas, administrativas, de servicios de salud, educación, y básicamente las comerciales.

II.4 LA TEORÍA ECONÓMICA ESPACIAL DE LÖSCH.

A diferencia de Christaller, que parte de un conjunto de zonas de mercado con determinados centros urbanos que disminuyen su importancia a medida que la distancia se hace mayor, Lösch parte de la idea de un conjunto de centros de producción y de consumo, y es en la interrelación de estas unidades que define una región.

Una idea central en la Teoría Económica Espacial, una vez establecida la región, es que ésta debe relacionarse con otras regiones, por lo que sus ingresos dependerán tanto de su productividad como de los precios y volúmenes de sus exportaciones e importaciones (idea central de lo que se conoce como base económica de exportación); con ello se establece una forma de interpretar las diferencias interregionales a partir de la estructura económica interior y sus relaciones con el exterior.

Por tener como base la interrelación entre unidades regionales y el nivel de productividad que en ellas exista, la localización se convierte en el aspecto fundamental de esta teoría, donde los principios de una "localización racional" difieren según se contemplen desde el punto de vista individual (de una unidad productiva) o desde el conjunto de varias unidades productivas.

Para la economía de una empresa se parte de que están dadas todas las localizaciones salvo una, que es la que se debe determinar (son condiciones "ceteris paribus"), y el objetivo es averiguar el lugar para el centro de producción o de consumo que sea más favorable, con lo que la oferta y la demanda, tanto de insumos como del producto (a través de los costos involucrados a ellos), desempeñan el papel más importante.

Si se toman en cuenta las implicancias de una elección de localización sobre la ubicación de las ya existentes,

estamos en la teoría de la localización general, donde, por los efectos recíprocos, carece de sentido explorar una sola localización aislando sus relaciones con las existentes; el estado de equilibrio entre productores y consumidores debe ser expresado a través de un sistema de ecuaciones donde las variables serán los volúmenes de producción a ofrecer y los que la población demande, teniendo en cuenta tanto las ventajas de las economías individuales como el número máximo de existencias independientes.

La teoría de la localización de la economía individual y de la economía global dan base para la teoría de las regiones económicas, que tiene en cuenta tanto las relaciones entre productores y consumidores de una misma mercancía como las relaciones entre diferentes mercancías, y su importancia para el establecimiento de ciudades principales y arterias de tránsito.

Entre los lugares de producción y de consumo, vistos desde un mercado total, se presentan un gran número de diferentes combinaciones, que pueden dividirse en determinados grupos para los cuales es ventajoso comerciar entre sí. La reunión de varios productores alrededor de un consumidor se denomina "zona de compra", y la de varios consumidores alrededor de un productor "zona de venta"; ambas constituyen regiones de mercado, las primeras tienen mayor importancia en la teoría de la localización agraria, y la segunda en la teoría de la localización industrial.

Lösch distingue entre lo que denomina "aglomeración de punto" y "aglomeración de superficie", de acuerdo a la localización de la oferta o de la demanda en el mercado, y referida a una o a varias mercancías. La localización de punto explicaría por qué llegan a coincidir las mejores localizaciones de muchos productores o consumidores, por qué la producción es grande en algunas localidades, o por qué y donde se forman las ciudades. En las localizaciones de superficie, los centros se encuentran a poca distancia entre sí y sus regiones de mercado están separadas aunque presentan una conformación compacta, además, se tratan de localizaciones de distintas actividades industriales, considerando a estas últimas como regiones industriales.

Más allá de las localizaciones mismas, un aspecto importante relativo al concepto de región, son las líneas que, en la dispersión superficial, separan las zonas de

influencia para las localizaciones por punto, o sea los límites entre mercancías diferentes, entre regiones que fabrican o consumen mercancías distintas, entre mercados diferentes. Por lo que las regiones son espacios de mercado rodeadas de fronteras económicas, ellas "no son el resultado de desigualdades naturales o políticas de ninguna clase, sino que surgen de la interrelación de fuerzas puramente económicas, algunas de las cuales impulsan a la concentración y otras a la dispersión. En el primer grupo están las ventajas de la especialización y de la producción en gran escala; en el segundo, las relativas a los costos de transporte" [7].

Los límites regionales de la localización que separan zonas de compra y venta de mercancías iguales y los que separan zonas de producción o consumo de mercancías diferentes, constituyen redes de mercado que originan un sistema de organización espacial que determinan lo que Lösch denomina un paisaje económico. "El paisaje económico es el resultado de la superposición de redes de área de mercado que corresponden a las distintas actividades productivas que desarrolla la economía. Para cada bien el plano queda cubierto por una red de divisiones, cada una de las cuales es un área de mercado. Cuando esas redes se superponen de manera tal que los requerimientos de transporte se reduzcan a un mínimo (por coincidir el mayor número de localizaciones...) se obtiene como resultado un sistema de redes agrupadas en torno a un núcleo o polo central" [8].

Para Lösch es el mercado, las mercancías y su circulación, el que determina una región y sus límites, el objetivo principal en su elaboración es la localización de centros de producción y/o de consumo, por lo que el concepto de desarrollo, implícito en esta teoría, está ligado a la industrialización y a la comercialización que una zona pueda ofrecer.

7. Lösch August; "The Economics of Location"; New Haven, Yale University Press, 1954, pg.105.

8. Ibidem, pg. 124.

II.5 POLOS DE DESARROLLO Y CENTROS DE CRECIMIENTO.

El concepto de Polos de Desarrollo fue introducido y divulgado por Francois Ferroux, quien define el término única y exclusivamente en relación al concepto de "espacio económico", sin referencia a una instancia geográfica. En el espacio económico los polos cumplen una función de centros o nodos a partir de los cuales emanan fuerzas económicas que difunden el desarrollo sin importar el lugar físico donde se localicen.

El enunciado básico y generador del concepto de Polo de Desarrollo establece que "el crecimiento (se refiere al económico, asumido como la expresión básica del desarrollo) no se presenta en todas partes al mismo tiempo, al contrario, se manifiesta en ciertos puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y se propaga por diversos canales y con efectos finales variables dentro del conjunto de la economía" [9]. Este texto, que se ha convertido en la piedra angular del concepto de polo de desarrollo, parte de un fenómeno visible en el crecimiento económico, la polarización del mismo, convirtiéndose en una explicación del proceso de desarrollo.

En su formulación inicial, el concepto de polo de desarrollo no está ligado a la planeación regional, su vinculación a ella es posterior, él pretende dar una explicación al desarrollo en los países occidentales después de la gran guerra, su formulación no es ajena a la necesidad de justificar la expansión de la inversión de los países del denominado "primer mundo" [10], para lo cual "la necesidad y ventaja del crecimiento industrial (en los del "tercer mundo") rebasa los intereses nacionales, apuntando

9. Ferroux Francois; "L'Economie du XXe Siecle"; Presses Universitaires de France, Paris 1964, pg. 143.

10. Coraggio Jose L.; "Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo"; en Unikel L., Necochea A. - compiladores -, "Desarrollo Urbano y Regional en América Latina", F.C.E., México 1975.

hacia una economía generalizada a partir de una integración al sistema capitalista.

Posteriormente, otros autores retoman el concepto de polo de desarrollo para trasladarlo a la planeación regional, en este sentido, se afirma que un polo de desarrollo es un centro o foco "de donde emanan fuerzas centrífugas y hacia donde se atraen fuerzas centrípetas. Cada centro es centro de atracción y repulsión, de modo que tiene su propio campo colocado en el campo de otros centros" [11], aquí se percibe la aprensión de las características de los "polos" en física [12]. Esta atribución de propiedades físicas al concepto original de polos de desarrollo se convierte en fundamento para la introducción de teorías gravitacionales en torno a la distribución geográfica de recursos, poblaciones y ubicación de centros de producción y de consumo [13].

La constitución de un polo de desarrollo sucede a través del establecimiento de un grupo de industrias o empresas con características de "interdependencia industrial", o sea con la existencia de enlaces hacia atrás y hacia adelante [14]. Cualquier grupo de empresas no constituye un polo de desarrollo (en algunos casos sólo se estará estableciendo un parque industrial), se requiere la existencia de una industria "motriz" o "propulsora".

11. Hermansen Tarmod; "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional"; en Kuklinski Antony -compilador-; "Polos y centros de crecimiento en la planeación regional"; F.C.E., México, 1977.

12. Con una clara referencia a las propiedades físicas de los polos magnéticos.

13. Estas teorías son retomadas y luego ampliamente desarrolladas por lo que se denomina la escuela anglo-americana y en especial por la denominada Regional Science, que veremos mas adelante.

14. Nos referimos a las relaciones técnicas que se establecen tanto a partir de los procesos que anteceden a los insumos como de los posteriores a los productos elaborados.

Para que una empresa o industria sea considerada como "motriz" (o "propulsora") necesita tener las siguientes características:

- i. Que la empresa o industria mantenga un "dominio" sobre las otras, manifestado en la absorción de los bienes producidos por las otras.
- ii. Que sus productos tengan una alta elasticidad ingreso.
- iii. Que sea una industria relativamente nueva y altamente tecnificada.
- iv. Que sea una unidad productiva grande, con capacidad de constante innovación y con fuerza de negociación en su medio ambiente.
- v. Tener una tasa de productividad mayor que el promedio nacional.

A pesar de las preocupaciones en algunos autores [15], por mayor precisión en los conceptos involucrados en la teoría de polos de desarrollo y no reducir su concepción al establecimiento de un "ensamble industrial" o de una "industria básica", la planeación regional al hacer uso de esta teoría ha mantenido un concepto de desarrollo equivalente a crecimiento económico a través de un crecimiento industrial, que conduce a la creencia que la sola ubicación de una industria motriz, y un grupo de empresas alrededor de ella, generarán un desarrollo en la región, con un claro desden por los aspectos sociales del desarrollo.

Otra preocupación en esta teoría, es la falta de criterios más específicos respecto a la decisión de que industrias deben estar presentes en un polo, así como la ubicación y número de ellos. También se han realizado estudios de las áreas alrededor de los polos, generando como resultado una teoría complementaria relativa a los centros de crecimiento, que son definidos como centros urbanos con capacidad de albergar un polo de desarrollo y actuar como punto focal para la planeación y el desarrollo de una región.

En la localización de los polos de desarrollo se ha buscado apoyo en teorías preexistentes, tales como la teoría de la localización, la teoría del lugar central y en

estudios relacionados con el tamaño óptimo de ciudades.

II.6 LAS CONCEPCIONES DE REGION DE BOUDEVILLE.

Si bien Ferroux genera la idea de polarización en el desarrollo, su aplicación en la planeación regional es producto de otros autores, aunque algunos llegan a afirmar que la propuesta de Ferroux no es muy clara en términos de su aplicación al desarrollo regional [16]. A pesar de ello es innegable que gran parte de la construcción teórica actualmente existente tiene como punto de partida la idea inicial del desarrollo polarizado.

En la planeación regional, la concepción de región es eje central para su construcción teórica y práctica [17]. Teniendo como base las ideas de Ferroux [18], J. Boudeville elabora tres conceptos de región que luego serán de vital importancia y de uso casi continuo en desarrollos posteriores en análisis de problemas regionales. Estos conceptos tienen como base el de espacio económico, entendiendo a este como la porción de territorio donde se desarrolla una actividad económica con características

16. Darwent David; "Growth poles and growth center in Regional Planning: a review"; Berkeley, University of California Press, 1969.

17. "El concepto de región en planeación es indisociable del propósito de la planeación misma y del proceso de regionalización asociado a la metodología de ésta."; Antón Juan P.; "Planificación regional de sistemas de transporte de carga. Reflexiones y esquema metodológico preliminar"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol. XX, No 78, 1986.

18. "...por la vía abierta por F. Ferroux, la noción de región puede analizarse en términos de región homogénea, región polarizada y región plan.", en Boudeville Jacques; "Los espacios económicos", Ed. Universitarias, Buenos Aires, 1965. pg. 10.

determinadas, en ese sentido podemos hablar de espacio homogéneo, espacio polarizado y el espacio como plan.

El espacio homogéneo (que genera a la región homogénea) es la idea más "elemental" y de uso común en la geografía, está basada en la conexidad de elementos con mayor uniformidad u. homogeneidad, es decir donde las partes constitutivas presentan características muy semejantes o "las más próximas posibles a las demás". Las características de referencia son tomadas tanto de las actividades productivas (por ejemplo el cultivo de determinado tipo de producto) o por indicadores socioeconómicos tales como el poder adquisitivo de los pobladores, gastos en infraestructura urbana, etc.

La región polarizada representa la noción "fisiológica de interdependencia" que sucede al interior de una región, la heterogeneidad por medio de la cual una de las partes evidencia supremacía sobre las otras, a pesar de su interdependencia: "...la ciudad trafica con el campo y con las ciudades satélites que gravitan en su entorno, de esa manera se forma una región alrededor de una capital regional" [19]. Dicha interdependencia no excluye la relación con el exterior de la región, sólo es una manifestación de la integración interna y no de autosuficiencia. Al interior de la región existirá una jerarquización entre las ciudades de acuerdo al tipo de funciones que realicen en términos de los bienes y servicios que suministran tanto a la región como a otras regiones (que en algunos casos hasta pueden ser externas al sistema nacional).

La Región Plan es el resultado de un acto de decisión, su establecimiento responde a una idea preconcebida en términos de quehacer en el futuro, es básicamente un "espacio" de administración y su generación depende de la autoridad. Ella cae bajo un objetivo preconcebido, pero en algunos casos su determinación se alimenta de las otras dos concepciones de región.

Estos tres conceptos no son excluyentes entre sí, una región programática puede ser homogénea o polarizada y en

algunos casos existe una superposición o por lo menos un traslape entre ellas. La aplicación de estos conceptos no sólo ha buscado describir una situación, sino también impulsar un determinado tipo de desarrollo. El concepto de región polarizada, de frecuente uso en la práctica de la planeación del desarrollo regional, puede aplicarse en regiones establecidas por un plan, con él se busca a través de la polarización (concebida más como complementariedad que como dominio) una homogeneidad en el bienestar, tanto en el ámbito individual como territorial, bajo este esquema es que en una región "subdesarrollada" se promueve un polo que la pueda llevar a características semejantes a las de las regiones centrales ("desarrolladas") del país.

II.7 LA AUTODENOMINADA CIENCIA REGIONAL (Walter Isard y la Regional Science Association).

Un intento de síntesis y profundización de los conceptos iniciados por Von Thünen, Christaller, Lösch, Weber, etc, lo constituyen los desarrollados por Isard y la Regional Science Association; esta escuela consideró abordar todo lo relacionado con los problemas regionales, creyendo haber logrado toda una teoría y técnicas suficientes para enfrentar dichos problemas, asumiendo que nada nuevo podía existir mas allá de sus elaboraciones.

Los trabajos de la Regional Science tienen una abierta orientación cuantitativa, propia del pensamiento anglosajón; el análisis regional se realiza con un marcado acento sobre la economía y en su base teórica se encuentra la generalización del problema, buscando su universalidad tanto en el tiempo como en el espacio, asumiendo una independencia de las particularidades que los sistemas socioeconómicos puedan tener.

En los trabajos realizados por la Regional Science se ven reflejadas las dos grandes corrientes que han primado en las teorías económicas: la microeconomía y la

macroeconomía. La primera ha brindado conceptos a lo que es la microeconomía espacial o teoría de la localización [20], se caracteriza por ser bastante conceptual y abstracta; la segunda, ha servido de base para la macroeconomía regional o también denominada análisis regional, que es más empírica e instrumental [21].

En la teoría de localización, la obra de la Regional Science se ha convertido en la piedra angular del tema, donde la localización se realiza buscando una teoría general del equilibrio espacial: "su objetivo es mejorar la estructura espacial y regional de las diferentes ciencias sociales, particularmente de la economía, mediante el desarrollo de una teoría general más adecuada de la localización y del espacio económico" [22].

En este enfoque una característica está dada por la importancia que se le concede al factor transporte como un insumo más, y si bien, también se consideran otros factores locacionales, entre ellos el trabajo y la aglomeración, el énfasis no recae sobre ellos. El factor distancia ha propiciado la fusión entre los estudios "espaciales" y la teoría económica convencional, tomando como punto de partida la teoría de la empresa. De la resistencia que ofrece cualquier desplazamiento a través del espacio se desprende la existencia de discontinuidades en él, que permiten comparar valores de los bienes distribuidos en el espacio en relación con un punto específico del territorio.

20. Muestra de ello es: Isard Walter; "Location and space economy: a general theory relating to industrial locations, market areas, land use, trade, and urban structure"; The Technology Press of MIT, New York, 1956.

21. Siguiendo esta línea tenemos: Isard Walter; "Métodos de Análisis Regional: una introducción a la ciencia regional"; Ed. Ariel, Barcelona, 1977.

22. Isard W., (1956), Op.cit. pg. VIII.

En la teoría económica espacial no se elabora un concepto propio de región, se retoma uno ya existente [23], donde la misma está definida por la factibilidad técnica y económica de la movilidad de los factores, considerando que en el nivel interregional estos son inmóviles [24].

En la búsqueda de enfoques globales y totalizantes, la Regional Science se basa en algunos postulados de la macroeconomía, desarrolló aspectos metodológicos e instrumentales para el análisis regional, y recurrió a conceptos de otras disciplinas tales como la teoría general de sistemas y la investigación de operaciones.

Para la Regional Science la problemática a la que se enfrenta el análisis regional contempla diversos aspectos, entre los que señala [25]:

1. La identificación de industrias concretas que puedan operar de modo eficiente y con beneficio en la región, ya sea de manera individual o en grupo.
2. Se debe evitar un complejo industrial que sea muy sensible a los altibajos de la actividad económica nacional o internacional, o que su conformación presente un alto porcentaje de industrias anticuadas.

23. Se asume el concepto de región de Ohlin: "La región... es aquella área dentro de la cual existe perfecta movilidad de los factores" citada por Isard W. (1956) Op.cit. pg. 51.

24. Lo que supone un sistema cerrado; situación válida para el análisis de sistemas nacionales, pero de limitada ayuda para el caso de sistemas regionales, donde los intercambios de flujos, materiales y de información, presentan dificultad en su determinación.

25. Isard W. (1970), Op.cit. pg. 423

26. En este enunciado se aprecia la fusión entre los intereses particulares de la empresa y los de la "región"; donde de manera implícita está el concepto de desarrollo polarizado.

de lento desarrollo o en decadencia [26].

3. La necesidad de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región, usando como referencia el aumento de los ingresos per cápita, y "quizá conseguir una más equitativa distribución de la riqueza".
4. La necesidad de plantear el desarrollo industrial de una región asumiendo la existencia de un conjunto de regiones y una coherencia tanto intraregional como interregional.
5. El uso óptimo de las fuentes de recursos limitados que posee una región.

La Regional Science ha desarrollado una serie de técnicas para el análisis regional, teniendo en cuenta que "...una teoría general de la localización y del espacio económico tiene escasas aplicaciones en el tratamiento de problemas concretos de la realidad. Para que tal teoría resulte operativa debe complementarse forzosamente con técnicas de análisis regional", con ellas se pueden estimar magnitudes fundamentales del espacio económico, los que "son requisitos básicos para el análisis de los problemas de todo orden que surgen en el seno de las regiones, así como que son instrumentos indispensables para la formulación de las correspondientes políticas" [27].

A diferencia de los primeros desarrollos teóricos de la Regional Science, donde el concepto de región y la delimitación de la misma no se presenta como un problema básico, en la macroeconomía regional existe especial atención a ellos. Retomando los conceptos de Boudeville sobre regiones homogéneas, polarizadas y de plan, se desarrollan técnicas que puedan delimitar una región. Se proponen dos clases de técnicas; las primeras corresponden al enfoque de homogeneidad y la delimitación se hace en base al análisis de factores [28] considerando las características más relevantes en relación a los fines

27. Isard W. (1970), Op.cit. pg. XXXI.

28. Isard W. (1970), Op.cit. pgs. 661 y ss.

perseguidos.

Las segundas corresponden a una concepción funcional, en concordancia al concepto de región polarizada, y son usadas en la delimitación de regiones de uso múltiple. En ellas se pueden distinguir:

1. El análisis de flujos espaciales, que pretende reflejar las relaciones de interdependencia al interior y al exterior de una región. Estos flujos se representan en mapas, donde se establecen los movimientos de bienes, servicios, capital, mano de obra, migraciones, etc. [29].
2. Los modelos de interacción espacial, entre los que destacan los gravitacionales, con los que se logra delimitar sistemas de regiones nodales. Estos modelos descansan sobre el principio de la interacción directa entre las masas de población y la relación inversa, de acuerdo a una función determinada, con las distancia que los separa [30] (clara extensión de los principios de la física.
3. Una tercera técnica en la delimitación de regiones, aplicación de instrumentos de la macroeconomía, son los modelos derivados de la matriz insumo-producto, donde se pretende abarcar las relaciones de intercambio entre sectores y ramas que se puedan dar en una unidad territorial.

En resumen, los esfuerzos de la Regional Science constituyen la culminación de todo un período en la planeación regional, donde se intentó dar estructura y acabado a un cuerpo teórico que diera cuenta de manera exhaustiva de la problemática regional, en base a desarrollos teóricos del campo de la economía, anexando aspectos de diferentes disciplinas que hasta esas fechas eran de reciente aparición. En ella la cuantificación ha sido una constante al igual que la falta de incorporación de las relaciones sociales que se suceden al interior de

29. Isard W. (1970), Op.cit. p. 118-179.

30. Ibedem, pgs. 507 - 584.

una región; o en el mejor de los casos la reducción de ellas a un enfoque económico. A pesar de las deficiencias y críticas que se pueden hacer al enfoque de la Regional Science, cabe mencionar que ella cumplió un rol importante en el desarrollo teórico de la planeación regional, aunque en la práctica muchos de sus postulados no se cumplieron, ni en los países denominados desarrollados, donde fue concebida, y mucho menos en los del denominado "tercer mundo" donde sus técnicas y esquemas fueron adoptados [31].

31. Kuklinski Antony; "Estudios regionales: Quo vaditis?"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol. XIII, No 52, 1979.

III. DISCUSION SOBRE EL ORIGEN Y LA PRACTICA
DE LA PLANEACION REGIONAL
EN AMERICA LATINA

III.1 INTRODUCCION.

La planeacion, sea nacional, sectorial o regional, carece de sentido si no esta relacionada con el concepto y busqueda del "desarrollo", ella no es un fin en si misma. Desde sus inicios, en los países de América Latina, fue definida como un instrumento capaz de impulsar y realizar un conjunto de políticas de desarrollo [1]. Por esta razón, y por aspectos que desarrollaremos en el capítulo siguiente, cuando hablamos de planeación regional nos estamos refiriendo a la planeación del desarrollo regional.

La planeación regional en América Latina ha tenido como referencia la planeación del desarrollo nacional, que los gobiernos del área comenzaron a introducir a partir de la década de los cuarenta. A pesar que las primeras experiencias se presentan como esfuerzos aislados de desarrollar algunas regiones en particular, sin contemplar de manera exhaustiva todo el espacio nacional, son propuestas realizadas en coordinación con los planes de desarrollo nacional.

Revisar la práctica de la planeación regional en América Latina permite identificar:

- La confrontación que la teoría ha tenido con la realidad
- Los esquemas teóricos que han primado en dicha práctica
- Los modelos de desarrollo que han servido de marco de referencia.
- Las limitaciones de trasladar determinados conceptos, planes y estrategias concebidos en realidades diferentes.

1. La definición de la planeacion como instrumento para el desarrollo aparece de manera explícita en el capítulo "Requisitos básicos para el desarrollo" de la Carta de Punta del Este; Consejo Interamericano Económico Social, Alianza para el Progreso, Documentos Oficiales, Unión Panamericana, Washington DC 1981, pg.12.

En el presente capítulo, además de abordar los orígenes de la planeación regional en América Latina, nos detendremos a realizar un breve análisis sobre dos experiencias representativas. Nuestro objetivo no es llegar a un análisis exhaustivo de ellas, ni mucho menos realizar un estudio de casos, sino observar a través de ellos los esquemas teóricos que sustentan esas prácticas, abstraer conceptos que en la teoría muchas veces no son del todo explícitos, y ahondar en las posibilidades y limitaciones de la planeación regional.

La importancia de estas experiencias no solo radica en la envergadura de las mismas (en términos de montos de inversión, áreas territoriales a abarcar, horizontes de tiempo, modelos teóricos implantados) sino también que, de alguna manera, se repitieron en otros lugares y constituyen formas iniciales que establecieron una manera de llevar a cabo la planeación regional aun hasta la actualidad.

III.2 ACERCA DE LOS INICIOS DE LA PRACTICA DE LA PLANEACION REGIONAL EN AMERICA LATINA.

A pesar de existir ciertos factores comunes en el desarrollo histórico de la sociedad latinoamericana, es evidente que a lo largo y ancho del continente se vive una heterogeneidad de situaciones entre las diversas unidades nacionales, y también al interior de ellas. Estas diferencias en la estructura social, en los niveles de desarrollo, en los niveles económicos, en recursos humanos, etc, que en realidad son expresiones de las diferencias en la formación social, hacen que la planeación del desarrollo de cada unidad regional necesite de políticas y estrategias diferenciadas.

La centralización del poder político, económico, de funciones administrativas, etc, son el resultado de modelos socioeconómicos que han imperado a través de nuestra historia, en ellos la planeación nacional ha sido un instrumento que ha visto en la entidad nacional una homogeneidad, que sólo ha tenido en cuenta las situaciones

regionales cuando estas son funcionales a los intereses que se imponen desde los centros de poder a nivel nacional.

Las políticas nacionales han tenido relativo impacto en las instancias regionales por la heterogeneidad de estas últimas, que solo logran beneficiarse de ellas cuando cuentan con cierta capacidad de respuesta. Estas condiciones han estado marcadas por la capacidad que la región tiene para participar en la economía de mercado (donde el ritmo lo establece la demanda), por la existencia de una estructura básica regional o local, de mano de obra calificada, capacidad para la adaptación a la innovación tecnológica, etc; condiciones que en la mayoría de los casos, solo las regiones alrededor de las ciudades capitales tienen.

A pesar del impacto que sobre determinadas regiones hubiesen logrado algunas políticas de carácter nacional, estas no pueden ser consideradas como esfuerzos de planeación regional por no estar encaminadas a la búsqueda del desarrollo específico de una región en el largo plazo.

Sobre los inicios de la práctica de la planeación regional en América Latina existe una inquietante y sospechosa coincidencia entre los diversos autores que han tocado el tema; entre las causas que se señalan no se hace referencia a las teorías que las sustentan, ni a la importación teórica de que son objeto, ni tampoco a las coincidencias cronológicas en su implantación a pesar de la heterogeneidad de las situaciones nacionales.

Segun Hardoy y Geisse, los planes de desarrollo regional "fueron introducidos en la década de 1940 para desarrollar cuencas fluviales, solucionar problemas socioeconómicos concretos de regiones depresivas (deprimidas) o problemas derivados de catástrofes nacionales" [2]. En el primer caso, se encuentra la creación de la Corporación del Valle del Cauca en Colombia y la Comisión del Tepalcatepec, antecedente de la Comisión del Rio Balsas en México. En regiones deprimidas tenemos la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en

2. Geisse G., Hardoy J.; "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina"; Buenos Aires 1972, pg.18.

Brasil; y en el tercer caso, se cita la creación de la Corporación para la Promoción de la Producción (CORFO) en Chile después del terremoto de 1943.

Para Stohr, el inicio de la práctica de la planeación regional se encuentra en "la necesidad humana de defenderse de las condiciones ambientales en las áreas periféricas y de las catástrofes naturales, tales como inundaciones, terremotos y sequías" que "accionaron cierto número de programas de desarrollo regional y descentralización administrativa" [3]. Estas acciones de carácter temporal han sido y son respuestas racionales y alternativas a las estructuras altamente centralizadas que no son capaces de reaccionar de manera rápida y eficiente ante problemas de emergencia en la periferia, y aun en el centro [4]. Stohr vuelve a mencionar los casos anteriormente citados, agregando las corporaciones que se formaron en el Perú y en El Salvador como respuesta a movimientos telúricos, señalando que si bien el desarrollo de estas corporaciones obedeció a situaciones de emergencia con una proyección a corto plazo y con carácter específico, con el transcurso del tiempo y ante determinadas condiciones regionales, muchas de ellas se transformaron en instituciones que gestaron el desarrollo de la región estableciendo planes a largo plazo.

Por otro lado, A. Ganz [5] subraya otros motivos que promovieron el inicio de la práctica de la planeación regional en América Latina:

- i. La incorporación de áreas agrícolas de regiones con condiciones de vida por debajo de la media nacional (regiones deprimidas), con aplicación de técnicas más adecuadas, de extensión del régimen de riego y de un

3. Stohr Walter; "El desarrollo regional en América Latina, experiencias y perspectivas"; Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972, pg.89.

4. La preocupación por el "desarrollo regional" y la descentralización a cobrado importancia para el caso de México, después del terremoto de Setiembre de 1985.

5. Ganz Alexander; "La planificación regional clave de la etapa actual del desarrollo en América Latina"; Ed. SIAP, Buenos Aires 1962, pg. 50.

uso más rentable de la tierra [caso del Nordeste Brasileño].

- ii. Programas coordinados integrando la generación de energía hidroeléctrica, contención de avenidas, ampliación de áreas de riego y agricultura a gran escala, con experiencias tales como la del Valle del Cauca en Colombia y las Comisiones de cuencas hidrológicas en México.

Otra razón que los autores señalan, es la puesta en explotación de áreas con abundantes recursos naturales demandados en el mercado nacional y/o internacional. Este ha sido un objetivo importante en la orientación y preocupación del interés nacional hacia la región, que ha derivado en una economía de enclave en diversas regiones del continente, que en algunos casos se ha convertido en el pilar de la economía nacional.

Entre las causas mencionadas, debemos descartar las de desastres naturales, que si bien han tenido como respuestas acciones programadas e institucionalizadas, no fueron intencionalmente programadas con objetivos específicos para el desarrollo de una región. Aunque no descartamos que los eventos telúricos evidencian y agudizan las situaciones de crisis que determinadas regiones viven, constituyendo un factor para que en ella se apliquen programas con mayor horizonte de tiempo.

Los casos relacionados con el aprovechamiento agrícola e hidroeléctrico de recursos fluviales, han sido imitación de proyectos similares que en los países del denominado primer mundo se habían realizado [6]. Este tipo de experiencia de desarrollo regional fue muy socorrido en las décadas de los cuarenta y cincuenta, pero posteriormente su

6. Una expresión representativa de este tipo de desarrollo regional en el mundo "desarrollado", lo constituye la explotación de recursos a partir del río Tennessee y la formación del Tennessee Valley Authority (TVA), que tiene como antecedentes a proyectos anteriores en New York y Wisconsin. Sobre estas experiencias se puede ver Friedmann John; "Territorio y Función"; (trad. Toro Carmen), Instituto de Estudio de Administración Local, Madrid 1981.

difusión ha sido limitada, y hoy no constituyen una forma alternativa adecuada de desarrollo regional [7] aun cuando los recursos fluviales continuen siendo aprovechados.

Estos proyectos, de riego e hidroeléctricos, han tenido una fasceta de desarrollo regional, o por lo menos se han presentado como tales; mas que una acción de beneficio a la región y por la región, han sido un intento de integración económica por el lado de la oferta ante las necesidades de los centros nacionales. Se convirtieron en un aumento de la oferta de energía eléctrica que el centro necesitaba para impulsar su estructura industrial.

Mas allá de las causas aparente de los orígenes de la práctica de la planeación regional en América Latina (situaciones de desastres, aprovechamiento de recursos hidroeléctricos y desarrollo de zonas deprimidas) es necesario revisar algunas experiencias para rescatar otros motivos que impulsaron a diversos gobiernos a implantar programas de desarrollo regional. En ellos podremos ver otros factores concretos de carácter económico, políticos e ideológicos predominantes en la escena nacional y aún en la internacional.

7. Tal vez por "su muy reducido efecto demostrativo al resto del sistema y (por)... su fuerte contenido importado como modelo organizativo" Rofman Alejandro, "Teoría y Práctica de la planeación regional en América Latina"; ponencia presentada en el "Seminario sobre la cuestión regional en América Latina", El Colegio de México, 1978.

III.3 POLOS Y CENTROS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA:

EL CASO DE CIUDAD GUAYANA

III.3.1 Antecedentes y origen.

En 1958, en Venezuela se crea la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), responsable de la creación de un plan de desarrollo que, a partir de un uso racional de los recursos, logre un crecimiento armónico y equilibrado de la nación, reduciendo la dependencia de la economía nacional de la explotación del petróleo. La estrategia de desarrollo que se plantea CORDIPLAN busca: i) la diversificación de la estructura productiva; ii) la generación de empleos; iii) una mejor distribución del ingreso individual y regional; y iv) la generación de oportunidades para mejores niveles de vida.

Bajo estas consideraciones, al año siguiente, se forma un Comisionado para la región de Guayana que debía formular un esquema administrativo para el desarrollo y explotación de los recursos al Sur del Orinoco y oriente del país. Como resultado del trabajo de la comisión, en 1960 se crea el Instituto Autónomo Corporación Venezolana de Guayana (CVG), con los siguientes objetivos [8]:

- Estudiar los recursos de Guayana.
- Estudiar, organizar y desarrollar el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico del río Caroní.
- Programar el desarrollo integral de la región.
- Promover el desarrollo industrial de la región con participación del sector público y privado.
- Contribuir a la programación, desarrollo y funcionamiento

8. Izaguirre Maritza; "Ciudad Guayana y la estrategia de Desarrollo Polarizado"; Ed. SIAP - Planteos, Buenos Aires 1977.

to de los servicios públicos necesarios a los fines del desarrollo de la zona.

La Corporación hizo un contrato con el "Joint Center for Urban Studies", de la Universidad de Harvard y el Instituto Tecnológico de Massachusetts, para la asesoría en la elaboración del plan de largo plazo del desarrollo industrial, urbano y humano de la región.

En el programa de Guayana se enfatiza que el "foco central es el aprovechamiento hidroeléctrico y la industria metálica básica", para lo cual se formaron, como subsidiarias de la corporación, la Empresa Siderúrgica del Orinoco y la empresa Electrificación del Caroní (EDELCA).

El área de influencia de la Corporación no fue designada a partir de una región geográfica, ni tampoco de una región administrativa, sino más bien como una región programa [9], traslapándose con el rango de influencia de autoridades administrativas tradicionales (gobernadores, alcaldes, etc). Esta área, tendría un sistema urbano-regional con centros políticos, industriales, agropecuarios, de servicio, comunidades rurales y asentamientos mineros.

La Corporación Venezolana de Guayana se restableció como un instituto "autónomo", su instancia máxima estaría formada por un directorio que incluye un presidente con rango de comisionado especial para Guayana. Todos ellos, al igual que sus suplentes, son nombrados por el Presidente de la República; su organización interna, también aprobada por él, tendría tres divisiones: Administración, Recuperación de tierras y desarrollo agrícola, y la División de estudios, planificación e investigación. Las oficinas centrales se establecieron en la capital de la república y las oficinas delegadas en la ciudad de Guayana.

III.3.2 La estrategia propuesta de desarrollo regional.

La estrategia de desarrollo regional de Guayana está basada en la teoría de los polos de desarrollo, para ello se identificó un grupo de industrias motrices, que conjuntamente con otras, impulsarían el desarrollo de la región. Fue necesario que la inversión pública se orientara a la creación de infraestructura capaz de generar economías externas (planeación de ciudad Guayana), y estrategias particulares de desarrollo humano para contar con los recursos adecuados.

Bajo el criterio que "la vocación de la región era industrial" y su desarrollo requería que los procesos de transformación se realizarán en la misma Guayana, se estableció un programa industrial condicionado a [10]:

- Satisfacer las metas de orden nacional.
- Utilizar tecnología moderna que permita un uso racional de los recursos de la región.
- Fomentar economías de escala para una producción con precios competitivos tanto en el mercado interno como externo.

El desarrollo económico de la región está basado en un programa con tres rubros: i) industria; ii) minería y iii) generación de electricidad; cada uno de ellos con una lista de proyectos y estimados del aporte financiero de la Corporación. Los objetivos en dicho programa estaban orientados a [11]:

- Reorganizar la industria siderúrgica para incrementar la producción de acero. Incluye un proyecto para aumentar el valor agregado del mineral de hierro [briquetas].
- Aprovechar la energía eléctrica para la producción de

10. Rowin Lloyd and Associates; "Planning Urban and Growth and regional development. The experience og the Guayana program of Venezuela"; MIT Press, 1970, pg. 66.

11. Izaguirre M., Op.cit., pg.28.

aluminio.

- Aprovechar el gas cercano para la producción de amoníaco.
- Aprovechar los recursos forestales para la producción de pulpa de papel.
- Aprovechar el acero y la disponibilidad de electricidad en un proyecto de maquinaria pesada.
- Generación abundante de energía eléctrica.

La producción de acero fue encargada a la Siderúrgica del Orinoco, que inició sus operaciones en 1963. Para la producción de aluminio se estableció una empresa mixta en 1961 (con capital de la Reynolds International Inc.), que inició sus operaciones seis años después, en 1973. Otra empresa mixta, con capital japonés, inició la producción de aluminio primario como respuesta al aumento de la demanda en el mercado internacional. Para la prerreducción de mineral de hierro se estableció en 1963 una empresa mixta, con capital norteamericano (la Orinoco Company), que recién en 1973 inició sus operaciones.

En 1964 se estableció la C.A. Pulpa Guayana con capital mixto nacional (que originalmente fue planteada totalmente privada, pero por falta de disposición al riesgo en el sector privado, el proyecto fue abandonado hasta 1975), y la planta comenzó sus operaciones recién en 1982.

Respecto a los proyectos de maquinaria pesada, en 1964, se iniciaron estudios con el "Battelle Memorial Institute", pero sólo en 1973 se estableció la empresa METALMEG, con capital nacional e internacional, dedicada a la fabricación de implementos metálicos para la industria petrolera, petroquímica y similares.

III.3.3 Evaluación de la experiencia de desarrollo regional en Guayana.

El desarrollo regional de Guayana no se promueve a partir de problemas de la región, sino como respuesta a las necesidades económicas nacionales de buscar una diversificación e independencia de la explotación del recurso petrolero. En este sentido, la creación de la CVG

es parte de la estrategia de desarrollo nacional planteada por la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Los ingresos generados por la exportación de petróleo, dieron un impulso a la industria de sustitución de importaciones, ubicada en la capital y la zona central del país, pero su crecimiento necesitaba un aumento en la oferta de energía eléctrica y de insumos básicos de origen nacional, por lo que la propuesta de industrialización de Guayana responde más a las demandas del centro que a las de la región.

Por la razón anterior, la industrialización de la región fue enfocada a la elaboración de insumos tanto para el mercado nacional como para el internacional, sin establecer lo que podía ser un verdadero complejo industrial con encadenamientos hacia adelante en la misma región, que hubiera generado una autonomía relativa con respecto al centro y con un crecimiento propio de la región, sin las características de economía de enclave que hoy tiene.

La estrategia central fue constituir a ciudad Guayana como un polo capaz de generar el desarrollo regional, pero al mismo tiempo incorporar sus recursos a la economía nacional. En su elaboración no sólo se importó la teoría, sino que su propia formulación dependió de un centro de estudios e investigación externo, por lo que su filosofía y forma de abordar el problema de la programación del desarrollo regional ha tenido un carácter meramente técnico (el desarrollo visto sólo como crecimiento industrial), dejando al margen los aspectos políticos y sociales de la problemática regional.

La inversión pública no sólo fue complementaria a la inversión privada, fue soporte para ella, estableció la infraestructura necesaria para su posterior desarrollo, y fomentó la producción de insumos básicos que ella necesitaba en sus industrias del centro.

En una estrategia de polo de desarrollo, los costos de inversión inicial son tales que muchas veces el capital privado nacional no está en capacidad de involucrarse en él, además, las tasas de ganancia en algunos (infraestructura y generación de energía en algunos casos)

no son muy atractivas, y sólo el Estado, y en algunos casos el capital extranjero, están en posibilidad de realizar dichas inversiones.

El Estado realiza grandes erogaciones en espera que el capital privado, tanto nacional como internacional, realicen inversiones al contar con la infraestructura necesaria, pero ello no ocurre como se espera; el compromiso de la inversión privada con el desarrollo regional es relativo, depende de las tasas de ganancia que pueda obtener; en el caso de ciudad Guayana, esta situación contribuyó a un atraso constante en la programación establecida por la Corporación.

En el aspecto administrativo hay una evidente y voluminosa participación del poder central, las autoridades son designadas desde la casa de gobierno con una participación regional nula. El establecimiento externo de autoridades regionales, con amplio poder de decisión y una enorme cartera de inversión, relativiza la gestión de las autoridades locales, creando una dualidad de poder, típica de los esfuerzos de desarrollo regional dirigidos desde el centro.

El plan de desarrollo regional no ha logrado detener la concentración del crecimiento industrial en la región central, tampoco ha reducido significativamente la diferencia de ingresos y calidad de vida entre el centro y la periferia; y la economía venezolana continúa dependiendo de la explotación y exportación petrolera.

III.4 PLANEACION DE REGIONES DEPRIMIDAS:

EL CASO DEL NORDESTE BRASILEÑO.

III.4.1 Antecedentes y origen.

El Nordeste del Brasil es considerado un caso típico de "región deprimida"; la característica principal para tal definición ha sido la situación de pobreza económica que ha imperado en la región.

El Nordeste constituye el 18% del territorio brasileño y la tercera parte de la población nacional (35 millones de habitantes), abarcando nueve estados. En términos geográficos se distinguen tres grandes sectores: el sector oriental de la costa atlántica, el sector semi-árido también denominado polígono de sequías (sertao), y una zona de alta vegetación en el Estado de Maranhao.

Las periódicas y prolongadas sequías que a través de la historia han azotado al nordeste brasileño, han sido señaladas como la causa principal de la pobreza de esa región. Como negra anécdota, a finales del siglo pasado, a consecuencia de una sequía murió la mitad de la población de la región, situación que provocó que el gobierno central formara la Comisión Nacional para el Estudio de la Sequía, que sería la primera de una serie de instituciones creadas para responder ante situaciones similares, que en la región se sucedían con una periodicidad aproximada de diez años y una duración de dos o tres, castigando la economía nordestina basada en la agricultura.

A través de la historia, la economía del nordeste brasileño se sustentó en el monocultivo y exportación de la caña de azúcar bajo un régimen latifundista, que sólo en esporádicas situaciones, y dependiendo del mercado externo, fue combinado con la producción de tabaco, cacao y algodón.

CARACTERISTICAS DE LAS REGIONES BRASILENAS
(en porcentaje)

REGION	SUPERFICIE	POBLACION	INGRESO TOTAL
Norte	42 %	4 %	2.2 %
Nordeste	18 %	32 %	15.9 %
Centro-Sur	18 %	60 %	79.4 %
Centro-Oeste	18 %	4 %	2.5 %
BRASIL	100 %	100 %	100.0 %

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística
(Fundação Getulio Vargas)

La respuesta a las periódicas sequías durante la primera mitad del presente siglo, tuvo como principal característica la asistencia a través de diferentes instituciones. En la primera década del presente siglo se formó la Inspección General de Obras contra la Sequía que realizó inversiones en obras hidráulicas, carreteras, ferrocarriles y puertos; en 1945 fue reemplazada por el Departamento Nacional de Obras Contra la Sequía, que continuó con la política de su antecesora, aunque extendiendo el área geográfica de incidencia con la creación de la Comisión del Valle de São Francisco (al sur de la región nordeste). En 1951, a raíz de otra fuerte sequía, se creó el Banco del Nordeste del Brasil (BNB), con cierto matiz diferente a las instituciones anteriores que enfocaron su acción a la creación de obras de infraestructura, canalizando para el crédito blando reservas financieras nacionales que constitucionalmente estaban destinadas a la región del nordeste.

La creación del BNB manifiesta un cambio en la forma de enfocar el problema de la región, apunta a reforzar la economía regional a través de la inversión y el crédito para actividades productivas, y no sólo a través de la creación de obras de infraestructura, que también eran necesarias pero que sólo mantenían la estructura agrícola existente y frágil ante las sequías.

A diferencia del estancamiento económico y el carácter agro-exportador del nordeste, la región centro sur había tenido un acelerado proceso de industrialización, permitiendo al país tener un crecimiento del siete por ciento anual (en la década de los cincuenta), lo cual acrecentó las tensiones sociopolíticas tanto al interior del nordeste como en su relación con la región centro-sur que absorbía gran parte de los recursos federales y de las inversiones privadas. La situación económica y la marginación política de sectores de la población regional, fueron condiciones que desembocaron en diferentes manifestaciones de rechazo al gobierno central [12], entre ellas la organización campesina (Las Ligas Agrarias), que

12. El descontento en la región, en el terreno legal, se manifestó en la elección de gobernadores de la oposición en los dos estados más importantes de la región.

entre sus reivindicaciones principales proponía el establecimiento de una reforma agraria que acabara con la tenencia latifundista de las tierras más productivas de la región.

En estas circunstancias, en 1958, se produce una de las más grandes sequías ocurridas en el nordeste brasileño, que agudiza el clima de tensión política ya existente, y da como consecuencia millones de refugiados nordestinos y una emigración a las zonas urbanas, en especial a la región centro-sur, creando una situación de inestabilidad generalizada. Fuera de las medidas de emergencia que se dictan para la situación inmediata, se establece el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del nordeste (GTDN), con el objetivo de realizar un estudio, análisis y propuesta para el desarrollo de la región. La conclusión del GTDN, enfoca a la estructura económica como la causante del subdesarrollo nordestino: su estructura agroexportadora a los mercados extranjeros y su condición de importadora neta de la región centro-sur.

La propuesta del GTDN establece como base tres políticas fundamentales [13]:

- i. La intensificación de las inversiones industriales, como eje central de una política integral de cambio y fortalecimiento de la economía del nordeste.
- ii. Reorganización de la agricultura, cultivos más apropiados en relación a los tipos de suelo y a las demandas de agua, aumento de la producción de alimentos y reorganización de la tenencia de la tierra.
- iii. Relocalización de los exedentes de población, programas de colonización para el Estado de Maranhão.

Con la propuesta realizada por el GTDN el congreso aprobó, en Diciembre de 1959, la creación de la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), que tendría como objetivo central la reorganización ordenada, integral y planificada de la economía regional.

13. GTDN; "Uma política para o desenvolvimento do Nordeste"; GTDN, Recife 1967. citado por Vera Luis; "El proceso del desarrollo regional en el nordeste del Brasil"; Revista de la Sociedad Interamericana de desarrollo, Ed. SIAP, Vol. I No. 1, Buenos Aires 1967.

La ley de creación de la SUDENE establece para esta los siguientes objetivos:

- Estudiar, elaborar y coordinar los proyectos de desarrollo a cargo de los organismos federales de la región.
- Ejecutar directamente o mediante convenios, acuerdos o contratos, los proyectos relacionados con el desarrollo regional.
- Coordinar los programas de asistencia técnica y extranjera en esa región.

La SUDENE fue creada como ente federal pero administrativamente autónomo, con una administración interna integrada por un Consejo Deliberante, una Secretaría Ejecutiva y una oficina técnica. El Consejo está compuesto por veintisiete miembros, incluyendo un Superintendente nombrado por el presidente de la república, los gobernadores de los Estados y representantes de entidades bancarias estatales, nacionales y regionales.

III.4.2 La estrategia de Desarrollo.

La estrategia de desarrollo para la región busca alterar la estructura económica existente basada en el agro, el aspecto fundamental de la estrategia está basada en una política de desarrollo industrial [14] buscando convertir a la región en un centro autónomo de expansión manufacturera.

14. "... sí, para el Centro-Sur de Brasil la industrialización es una forma nacional de abrir camino al desarrollo, para el Nordeste es la única forma de abrir ese camino. En caso que se demostrase que la solución no es válida, no le quedaría al Nordeste sino la alternativa de despoblarse o permanecer como región de bajísimo nivel de renta"; GTDN, Op.cit. pg.58.

La estrategia industrial, base del desarrollo de la región, se resume en los siguientes objetivos [15]:

- Utilización de materias primas regionales.
- Creación de infraestructura adecuada capaz de hacer competitiva a la industria en el mercado regional y nacional.
- Aprovechamiento del factor regional, mano de obra barata.
- Modernización de la industria tradicional.
- Radicación de industrias que presenten mayor viabilidad económica.
- Prioridad sobre sectores más dinámicos, con especial énfasis en la instalación de un núcleo de industria siderúrgica para la expansión de industrias de la transformación del hierro, acero y mecánicas.

Sólo dos años después de la creación de la SUDENE fue aprobado su primer plan trianual. La política contenida en el primer plan, y que se mantuvo en los posteriores, se resume en la necesidad de [16]:

- Sistematizar las inversiones en transporte para el establecimiento de una red regional.
- Dar mayor dinamismo a las inversiones en el sector de energía eléctrica por la importancia que tiene en el desarrollo industrial.
- Reestructurar la economía rural para el aprovechamiento más racional de los recursos de tierra en la zona húmeda.
- Reformular la política de aprovechamiento del recurso agua.
- Extender la frontera agrícola en zonas húmedas y selváticas.
- Orientar los movimientos de población, colonizando o poblando tierras sub-utilizadas.
- Movilizar recursos técnicos y financieros para salvar las industrias tradicionales y necesarias para la región, pero que se vean afectadas por factores institucionales o circunstanciales.
- Ampliar y coordinar los incentivos a la iniciativa privada en el campo de la inversión industrial.

15. Moreira Raimundo; "Una política regional de Industrialización. El Nordeste Brasileño"; Ed. SIAP-Planteos, Buenos Aires 1976.

16. Vera L. Op.cit.

Los programas de inversiones para el desarrollo de la región pueden ser agrupados en: i.) en el área de la producción; ii.) en infraestructura; iii.) capacitación del recurso humano; y iv.) inventario y evaluación de los recursos naturales.

En el área de producción las inversiones están ligadas a la agricultura e industria. En el primer caso se busca un aumento en la oferta de alimentos, mejorar la productividad de los cultivos mediante la introducción de nueva tecnología y mejora de los sistemas de comercialización de los productos agropecuarios. Para la industrialización se optó por una política de incentivos a la iniciativa privada tales como: exención a la importación de determinados tipos de equipo a industrias similares a nivel nacional, exención total o parcial a industrias nuevas o instaladas que hagan uso de materias primas regionales, y en política tributaria y financiera el principal mecanismo fue el denominado sistema 34/18, que establece que las personas jurídicas ubicadas en cualquier parte de país, pueden dejar de pagar hasta el 50% de sus impuestos sobre la renta para invertir o reinvertir en proyectos en áreas establecidas por la SUDENE como prioritarias para el desarrollo regional.

En el área de infraestructura, las inversiones están dedicadas a los renglones de transporte, generación y transmisión de energía, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, y otros aspectos de la infraestructura urbana en las capitales de los estados y en especial a las ciudades de Recife y Salvador. Respecto al desarrollo de recursos humanos se elaboraron programas de capacitación técnica, de mano de obra, perfeccionamiento de funcionarios públicos, estudios sobre el mercado de trabajo y sus perspectivas y una campaña de alfabetización a nivel regional.

III.4.3 Evaluación de la experiencia.

A pesar que la región del nordeste del Brasil continúa teniendo un ingreso percapite inferior al de la región Centro Sur, la diferencia ha sido acortada desde la implantación de los programas de desarrollo en la región, pero aún continúa siendo la región con más alto grado de concentración de ingresos. Aunque los programas de desarrollo, de alguna manera, han dado resultado en aminorar los efectos de las sequías, las condiciones de pobreza en la región, aunque en menor grado, todavía continúan.

Si bien son las condiciones internas de pobreza las que impulsan a concebir un programa de desarrollo de la región, agudizadas por las constantes sequías, son las condiciones de crisis socioeconómica y sus posibles efectos políticos en el plano nacional, las que en definitiva preocupan al poder central y lo inducen a prestar atención a la región. Los movimientos políticos sociales en el nordeste cada vez se hacían mas fuertes y comenzaban a tener niveles de organización discrepantes con los sectores que controlaban el gobierno del país.

La aprobación del primer plan de la SUDENE sufrió demoras derivadas de las presiones de los sectores más conservadores de la región, los latifundistas, que veían que perderían parte del poder y beneficio que obtenían de las crisis cíclicas derivadas de las sequías [17], finalmente estos sectores accedieron al programa, con claro carácter industrial, porque no se hacía ninguna referencia a cambios sustantivos a los regímenes de tenencia de la tierra.

La vía de la industrialización se apoyo de manera decidida en la iniciativa privada, dadole a ésta las mayores facilidades para su incursión en la región. Estudios de evaluación de la experiencia [18] dan cuenta que el mayor porcentaje de la inversión privada (más del

17. Las políticas nacionales de carácter regional en las épocas de las sequías estaban orientadas a ofrecer ventajas a los latifundista de la región. Fue tan marcada esta situación que algunos autores la denominan la "industria de la sequia".

18. Moreira Raimundo, Op.cit.

90%) provenía de capitales de la región Centro Sur, con lo que el desarrollo autónomo de la región quedó relativizada, convirtiéndose en una extensión de capitales exógenos a la región, que aprovechando los incentivos tributarios, técnicos locacionales (relativos a la creación de infraestructura), vieron en el nordeste no sólo un nuevo lugar de inversión sino también el de un nuevo mercado interno. Durante los primeros diez años del programa de desarrollo sólo un 3.5% de los capitales invertidos provenían de la misma región.

La estructura industrial regional, a pesar de la intensión manifestada por la SUDENE, quedó convertida en una estructura funcional de insumos y productos para la región Centro Sur, con características de enclave a partir de las necesidades de esta última. La existencia de flujos intrasectoriales en la propia región es relativa, derivando una estructura dependiente de la demanda externa, el 63% de los gastos en compras de bienes intermedios corresponden a compras de insumos de origen extraregional [19].

Como consecuencia del "abaratamiento" del factor capital a través de los incentivos brindados para la inversión en la región, la industria tiene una característica de uso de capital intensivo, en desmedro del de mano de obra, por lo que el nivel de empleo en la región no ha sufrido un aumento significativo, y continúa siendo el sector agrícola el de mayor peso en este renglón, con el 62% del empleo total de la región generando el 40% del producto interno bruto (con estos datos se evidencia la baja productividad en este último sector). El 70% de asalariados tienen un ingreso menor que el salario mínimo establecido en la región [20], y la tasa de subempleo regional es el doble que la del promedio nacional.

El desarrollo industrial de la región tiene un alto grado de concentración, principalmente está ubicado en dos ciudades (Recife y Salvador), ciudades costeras que tradicionalmente han concentrado la infraestructura:

19. Goodman D., Cavalcanti R.; "Incentivos a industrialização e desenvolvimento do nordeste"; Ed. IPEA, Rio de Janeiro 1973. pg.360.

20. Ibidem. pg.156.

industrial y comercial, y que denotan cierta cercanía, en relación a las capitales de los estados de la región, con la región Centro Sur. El objetivo de desplazamiento de la población a zonas de baja densidad dentro de la región, ha sido de relativo impacto, los desplazamientos migratorios internos mas fuertes se han verificado a las zonas urbanas antes mencionadas y algunas capitales de los estados.

III.5 Conclusiones.

Es evidente que entre las razones que impulsan a los gobiernos a realizar políticas de desarrollo regional, no son sólo las de carácter endógeno a la región las que predominan, aún más, éstas aparecen como justificación de la "intervención" de los gobiernos centrales en la región, donde los motivos básicamente se encuentran en las necesidades que para el esquema de desarrollo nacional la región pueda cumplir.

Las causas que dan origen a la planeación regional en América Latina, no sólo pueden ser observadas como respuesta a situaciones de desastre, a situaciones de alta pobreza regional, aprovechamiento regional de recursos hidroeléctricos, sino mas bien como:

- Respuesta ante situaciones de conflictos sociales que de alguna manera amenazan la estabilidad sociopolítica, no sólo regional sino también nacional.
- Actualización de estructuras sociales atrasadas en las zonas periféricas, que de alguna manera obstaculizan el "desarrollo" nacional y la expansión de los mercados, tanto de insumos como de productos.
- Aumento de la oferta de insumos y materias primas que posee una región y que son requeridos por el centro, a partir de la dinámica de desarrollo nacional existente.

En todos estos aspectos los móviles son de carácter social, políticos y económicos, con agentes económicos y sociales que participan tanto en la escena regional como en la nacional.

El concepto de desarrollo que está presente en la práctica de la planeación regional encuentra su base en el desarrollo industrial, con claras restricciones de lo que podría ser un concepto mas amplio de desarrollo integral. La presencia del concepto de polo de desarrollo y su uso, es una consecuencia de entender el desarrollo como resultado de un crecimiento industrial, de un aumento de la planta productiva, y un análisis restringido de los agentes económicos que serán beneficiados con las políticas de los programas de planeación regional.

A diferencia de la teoría, en la práctica el Estado se revela como un factor fundamental en las políticas de desarrollo regional, no sólo es un instrumento de su ejecución, se convierte en su gestor principal participando a nombre del "bien común". No sólo orienta la inversión privada, a través de incentivos, créditos y políticas fiscales, sino también con aporte de capital a invertir de manera directa.

La participación de los actores sociales regionales es relativa, por lo general es de manera indirecta y el desarrollo de la planeación no contempla un entendimiento de proceso social, se convierte en una alteración de la estructura económica regional dirigida desde el gobierno central, con muy pocas posibilidades de participación de organizaciones y organismos de carácter estrictamente regional.

La participación de la iniciativa privada en los planes de desarrollo regional, ha sido encarada como fundamental, pero ella determina su participación a partir de las ganancias que pueda obtener, con lo que los planes resultan muy vulnerables ante variables económicas exógenas a la región (los elementos técnicos locacionales no dependen totalmente de la región). Las voluminosas inversiones estatales en la creación de infraestructura capaz de generar economías de escala, como incentivo para la inversión privada, no es una garantía para que ésta ocurra, por lo que se ha hecho indispensable una política contemplativa de incentivos fiscales y tributarios, que aún a pesar de sus bondades tampoco garantizan la participación privada.

IV. RECONSTRUCCION DEL MARCO TEORICO.

IV.1 INTRODUCCION.

En capítulos anteriores vimos los orígenes y evolución de la planeación regional, los diferentes conceptos que han sustentado la forma de abordar los problemas regionales y como estos se han llevado a la práctica en América latina. En ellos notamos una clara ausencia de los procesos sociales que son los que constituyen la esencia de la problemática regional.

En los enfoques tradicionales, la planeación regional es la planeación de la organización territorial de unidades productivas; las que son vistas en su aspecto básicamente físico, donde el espacio, en su versión "superficie territorial", es un continente o recipiente capaz de albergar dichas unidades. Las restricciones para la ubicación física de los sistemas productivos aparecen como conceptos económicos, que en el fondo reflejan condiciones físicas de las mercancías y de su entorno también físico (distancia que el mercado pueda abarcar).

Estos enfoques manifiestan "limitaciones" en la planeación regional: la configuración física de la organización territorial de las unidades de producción y de consumo no sólo responden a restricciones de carácter físico, su explicación tiene que ser encontrada en la dinámica de los procesos sociales que la generan.

En el presente capítulo, y apoyándonos en bosquejos de nuevos paradigmas dentro de la planeación regional, nos abocamos a la tarea de reconstruir un marco teórico, que en base a la definición de conceptos tales como estratos de la realidad, espacio, espacialidad, dimensión espacial de los procesos sociales, etc, nos permitan tener un punto de referencia para analizar las posibilidades y limitaciones de la planeación regional. Todo cuerpo teórico nos permite establecer la construcción del objeto de estudio, pero él mismo genera las posibilidades y limitaciones en el análisis del problema a tratar.

IV.2 ESTRATOS DE LA REALIDAD.

El objetivo del conocimiento científico es el conocimiento de la realidad, es la búsqueda de "la reproducción intelectual de la realidad" [1], poder explicar las causas que originan los fenómenos que ocurren en el mundo real, para actuar sobre ellos y transformar la realidad al servicio del hombre.

Esta realidad, preocupación del conocimiento científico, esta ordenada en los siguientes estratos [2]:

- i. Materia inerte.
- ii. Vida orgánica.
- iii. Vida psíquica.
- iv. Vida histórica colectiva.

Cualquier aspecto de la realidad puede ser ubicado en alguno de estos estratos, o abarcando mas de uno. Esta estratificación no niega la totalidad de la realidad, la segmentación que se realiza de ella es sólo un artificio, un constructo, para penetrar en el conocimiento de la misma.

La forma de unidad de la realidad no es precisamente la homogeneidad, sino mas bien la existencia de estratos diferentes en ella, donde estos últimos tampoco reconocen una homogeneidad en su interior, en consecuencia, el conocimiento mismo de cada uno de estos estratos ha necesitado la existencia de diferentes disciplinas científicas que se ocupen de fragmentos de cada uno de ellos.

1. Kosik Karel; "Dialéctica de lo Concreto"; Ed. Grijalbo, México 1976, pg. 52.

2. Hartmann Nicolai; "Ontología"; F.C.E., México 1960, Vol 3, 4.

En esta estratificación de la realidad vamos de lo más "simple" a lo más "complejo", de estratos inferiores a superiores; se observa que existen categorías de los estratos inferiores como elementos de los superiores, aunque algunas de los superiores no se encuentran en la estructura de los inferiores. Así, categorías de la materia inerte se pueden encontrar en la vida orgánica, pero categorías propias de ésta última es imposible encontrarlas en la materia inerte [3]. Sin embargo no todas las categorías de los estratos inferiores están comprendidas en la estructura de los superiores [4].

Si bien, las categorías de los inferiores son condición para la existencia de los superiores "...la categoría de lo superior no puede conformar con la materia de lo inferior todo lo que quiera, sino sólo lo que es posible en la materia" [5]. Por ejemplo, en la producción de un bien se combina la existencia material de los insumos y el trabajo manual e intelectual del hombre, que cambia la forma de la materia que ingreso al proceso productivo, pero el producto final mantiene su condición de materia (no es creada ni destruida solo transformada), y las categorías de su existencia en su forma esencial se mantienen.

Estos estratos no sólo se presentan de manera aislada, mas bien, gran parte de la realidad se revela como "formaciones reales complejas", las que no son representantes de un estrato determinado, aunque mantienen una estructura estratificada. El hombre es una formación real compleja que mantiene una instancia psíquica, una orgánica y también una material; pero su ente psíquico no tiene en su seno lo orgánico, aunque el hombre sí; su vida psíquica no puede ser entendida flotando fuera de la

3. Por ejemplo, categorías como la asimilación, autorregulación, reproducción y muerte, propias de la vida orgánica, es imposible encontrarlas en el estrato de la materia inerte.

4. Por ejemplo la realidad física propia de la materia inerte y de la vida orgánica no está presente en la vida psíquica; no estamos afirmando una presencia metafísica de los estratos superiores, sino la forma de existencia de sus categorías.

5. Hartmann N.; Op.cit. pg. 566 Vol.3.

orgánica, la tiene como una condición de existencia, como una categoría inferior en un estrato superior, y en su aspecto de totalidad se ve afectado por categorías de los estratos inferiores, sometiéndose a características de categorías tales como la gravedad, autorregulación, reproducción, etc, donde la muerte de la vida orgánica implica la muerte de la vida psíquica.

Las formaciones socioeconómicas, que en esencia son las relaciones que se establecen entre los hombres, son formaciones reales complejas y estratificadas que van más allá del estrato de la vida psíquica individual, abarcando el de la vida histórica colectiva, y si bien, se sujetan a las categorías de los estratos inferiores, encontrando restricciones inherentes a ellos, no reducen su acción a las mismas, aún más, son las categorías de los estratos superiores las que sobreconforman a las inferiores, estableciendo leyes propias que rigen el comportamiento de la formación compleja real como marco general al interior del cual se inscriben las de los estratos inferiores.

IV.3 EL ESPACIO COMO CATEGORIA.

En el mundo de la pseudo concreción, de la noción común, del fenómeno y no de la esencia, el espacio es visto como un continente capaz de albergar un contenido, dándole una existencia propia e independiente; en lenguaje cotidiano hablamos de espacio ocupado o espacio vacío, asumiendo una materialización del espacio.

El espacio es una categoría, el no existe por sí mismo. Es una categoría de dimensión de la extensión pero no es la extensión misma; como toda categoría su existencia está ligada a ser principio de lo concreto, no tiene existencia real fuera o al lado de las cosas y de los procesos reales. El espacio, al igual que el tiempo, no pre-existe antes de las cosas o de los procesos reales, es dimensión real de la existencia de ellos.

El espacio real es una categoría de los estratos

inferiores; tanto la materia inerte como la vida orgánica tienen una dimensión espacial que nos confunde y nos hace afirmar que ocupan un espacio; la existencia física material no puede ocurrir al margen del espacio, tiene una dimensión espacial intrínseca a ella, afirmar lo contrario: que las cosas existen al margen del espacio, olvidando la dimensión espacial que ellas tienen, implica asumir que el espacio es un ente material, si lo último puede aparentar cierta lógica (el espacio está vacío u ocupado) lo primero si se presenta como un absurdo evidente.

El espacio como categoría de los estratos inferiores es una dimensión real, una dimensión física, pero, en los estratos superiores es una categoría ideal, una dimensión de objetos ideales.

El espacio ideal corresponde a objetos ideales, aunque también puede ser a una abstracción de la dimensión espacial de objetos reales. En el espacio ideal podemos observar las siguientes características:

- i. Es un sistema de dimensiones de magnitud extensiva.
- ii. Es homogéneo.
- iii. Es continuo.
- iv. Puede proveer patrones de medidas o métricas.
- v. Es considerado un continente capaz de albergar cosas.

Esta noción de espacio ha sido desarrollada en las matemáticas y en la física, y en muchos casos ha sufrido un traslado mecánico a otras disciplinas científicas y entre ellas a la planeación regional. Su versión más acabada aparece en la geometría, donde la concepción eucladiana ha imperado por mucho tiempo, aunque en los últimos años han aparecido nuevas concepciones geométricas, que para determinados tipos de problemas han demostrado su eficiencia.

Por otro lado, el espacio real es una dimensión de los objetos reales materiales y de las relaciones que se establecen entre ellos, los que también participan al interior de los procesos que involucran al hombre, y que en determinadas situaciones pueden ser objeto de abstracción a un espacio ideal.

Los objetos materiales, como entes físicos, tienen un

aspecto cuantitativo de su dimensión espacial (su espacialidad) marcada por su tamaño, extensión, forma, posición, dirección y movimiento, características que pueden ser objeto de abstracción a un espacio ideal sin que se distorsione la geometría del espacio real.

El espacio ideal y las ciencias que se ocupan de él, nos permiten conocer y manejar aspectos de los procesos reales, pero el conocimiento de la esencia de los procesos reales no puede estar restringido o basado en teorías del espacio ideal, ya que sus leyes rebasan los aspectos inherentes a una configuración espacial, la misma que más que causa puede más ser efecto. Por ello, el conocimiento de las formaciones reales complejas, y en especial el de las formaciones sociales, no puede apoyarse en la geometría o en la física, ciencias del espacio ideal, porque dichas formaciones contienen categorías que van más allá de las pertenecientes a los estratos inferiores.

La dimensión espacial de los entes materiales involucrados en formaciones reales complejas, podrá encontrar explicación a partir de leyes que rigen el comportamiento de dichas formaciones, y no sólo por las condiciones de espacialidad que los estratos inferiores involucrados en ellos tengan.

La disposición física, por ejemplo, de un ente orgánico (o sea su espacialidad y configuración) no puede ser entendida sin tener como base de explicación, además de las leyes que determinan el comportamiento de las categorías de la materia inerte, las leyes que gobiernan la vida orgánica y los procesos inherentes a ella.

Si bien la vida psíquica no tiene una espacialidad directa, no puede existir sin estar sustentada en categorías de los estratos inferiores; ella está sustentada en un ente orgánico a través del cual mantendrá una "espacialidad indirecta"; al igual, toda formación real compleja mantendrá una espacialidad indirecta que se manifiesta a través de los entes materiales físicos que en ella están envueltos y que su explicación se inicia a partir del conocimiento de las leyes que determinan dicha formación.

IV.4 DIMENSION ESPACIAL DE LOS PROCESOS SOCIALES:

Hemos visto, que tanto el espacio ideal como el real son categorías de los estratos de la realidad, que las formaciones reales complejas tienen una espacialidad indirecta manifestada en el espacio real, y que los procesos sociales son formaciones reales complejas en cuyo interior se dan los diferentes estratos de la realidad.

Los procesos sociales, son las relaciones que se establecen entre los hombres a partir de la interacción que estos tienen con la naturaleza, a través del proceso de producción. Una sociedad, y los procesos que en ella suceden, están determinados por el "metabolismo" económico y la forma en que los hombres participan en él.

El metabolismo o proceso económico de una sociedad es, en resumen, una serie de cadenas de operaciones de producción, circulación y consumo de bienes y servicios, donde cada una de ellas puede ser definida como[6]:

- i. Operaciones de Producción. Son aquellas a través de las cuales se logra un bien o servicio a partir de la transformación de determinados insumos [recursos naturales, materias primas y/o productos intermedios] para lo cual se hace uso de la fuerza de trabajo y de los medios de trabajo.
- ii. Operaciones de circulación. Las cuales están constituidas tanto por las de transporte como las de almacenamiento. Las primeras logran el traslado de los bienes de un lugar a otro buscando acoplar las operaciones de producción con las de almacenamiento o consumo. Las segundas buscan la conservación de los bienes y responden a la falta de continuidad en las operaciones de producción y consumo.

6. Coraggio José L.; "Consideraciones teóricas metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, VOL. VII No 32, Buenos Aires 1974, pg.83.

- iii. Operaciones de consumo. Pueden ser individual y/o colectivo, y con un carácter final o intermedio.

Esta cadena se repite constantemente y su organización requiere de los siguientes aspectos físicos:

- Ubicación física de los medios de trabajo en los tres tipos de operaciones básicas del proceso económico.
- Ubicación física de medios de vida [infraestructura capaz de satisfacer las necesidades del hombre].
- Desplazamiento al lugar geográfico de las operaciones de producción de:
 - fuerza de trabajo
 - materias primas
- Ubicación geográfica de medios de consumo [tanto los de carácter final como los intermedios].

Estos requerimientos físicos de los procesos sociales son parte de su espacialidad indirecta, y estarán sujetos tanto a las leyes que rigen los procesos sociales como a las determinaciones de espacialidad de los entes físicos materiales involucrados. Esta "cristalización" espacial de los procesos sociales se manifiesta, en terminos generales, por:

1. Localización de medios de trabajo: fábricas, instalaciones, maquinarias, etc.
2. Localización de infraestructura para los medios de transporte: lugares de interfase o transbordo (aeropuertos, puertos, estaciones de ferrocarril, etc), carreteras, líneas de ferrocarril, etc.
3. Localización de infraestructura de almacenamiento: almacenes, silos, comercios, depósitos en general.
4. Localización de centros urbanos o áreas habitacionales.
5. Localización de infraestructura de apoyo, regulación y control del proceso económico: centrales de comunicación, oficinas administrativas, sistemas de crédito, líneas telefónicas, servicios informáticos, servicios eléctricos, etc.

El proceso económico, de producción, circulación y consumo, se presenta como indispensable para toda sociedad, sin él su existencia sería imposible, aunque las formas que adquiere pueden variar de acuerdo a la participación de los hombres en la propiedad de los medios de producción como también por la apropiación y consumo de los productos.

En el desarrollo de una sociedad existe una sobreconformación de las categorías físicas por parte de las históricas, que relativiza los enfoques donde la localización de los entes materiales ligados a los procesos sociales se realiza a partir de categorías exclusivamente físicas, como en el caso de la aplicación de modelos gravitacionales.

Sin embargo, es posible que podamos encontrar determinadas analogías entre la configuración de la dimensión espacial de los procesos sociales y la correspondiente a fenómenos físicos o formas geométricas regulares; pero la explicación, tanto de los procesos sociales como de su espacialidad indirecta, no puede restringirse ni a las leyes de la física ni a las de la geometría; el significado social de las formas geométricas que puedan tener los estratos materiales de los procesos sociales no es un significado geométrico, sino el de procesos reales de orden histórico.

IV.5 DE LAS FORMACIONES SOCIALES AL CONCEPTO DE REGION.

Un concepto importante en la planeación regional es el de región, los enfoques tradicionales de ella han sustentado una visión ahistórica y atemporal del mismo; resultado, en términos generales, del marco ideológico de dichas concepciones y, en términos particulares, del entendimiento del espacio como un continente neutro.

En términos generales el concepto de región ha estado ligado a dos significados. Primero, haciendo referencia a

una noción abstracta de un ámbito al interior del cual suceden, ciertas características de semejanza u homogeneidad, con expresión tanto en el espacio real como en el ideal. Un segundo significado, de menor generalidad y referido a realidades físicas, ha tratado de determinar porciones de superficies terrestres basándose en criterios específicos provenientes tanto del ámbito geográfico como social, y donde en algunos casos también se han considerado los aspectos de homogeneidad.

Es este segundo significado, la región como delimitación territorial, la que interesa en la planeación regional y la que ha orientado la formulación de diferentes conceptos de región.

En los enfoques tradicionales de la planeación regional, el concepto de región ha sido formulado en base a: i) la homogeneidad en la dotación de factores tales como los geográficos, recursos naturales, tipo de mano de obra, condiciones sociales existentes, etc. (región homogénea); ii) la existencia de actividades y sus interrelaciones funcionales (expresión del concepto de región polarizada); iii) la intervención normativa de la autoridad, o sea la delimitación derivada por un marco normativo de carácter nacional (la región plan) [7]; iv) las áreas de mercado para uno o varios productos (región económica) [8].

Los conceptos de región anteriormente citados, comparten los siguientes aspectos:

1. La dimensión de análisis para explicar el proceso de formación regional está basada en una o en un conjunto de variables, de carácter socioeconómico en el mejor de los casos, pero sin hacer referencia explícita de la formación social a la cual dichas variables pertenecen, dejando de lado las que para efectos de homogeneidad no

7. Estos tres tipos de regiones fueron definidas en el capítulo II., y provienen de la denominada escuela francesa.

8. El concepto de región económica es resultado de elaboraciones en la denominada escuela alemana, con autores tales como Christaller y Lösch, también citados en el capítulo II.

son "relevantes".

2. No se consideran las diferencias internas del sujeto social que se desenvuelve en dicho territorio, que están referidas a aspectos tales como clases sociales, participación en el poder político, en el económico, etc, que son componentes básicos en una unidad regional.
3. Como mencionamos en el primer párrafo de este subcapítulo, estos conceptos de región tienen un carácter ahistórico, buscan una aplicación independiente de la formación social que se trate, y no consideran los antecedentes y condiciones que la llevaron a su situación actual.

El análisis de la espacialidad indirecta o dimensión espacial de un proceso social necesariamente debe iniciarse con el análisis de este último, porque es él el que determina su configuración espacial. Esta configuración es el resultado de las relaciones que se establecen entre el hombre y la naturaleza por intermedio de los procesos de producción, de la organización social del proceso económico, o sea de la formación social existente.

"Las formaciones sociales son estructuras concretas, organizadas y caracterizadas por un modo de producción dominante que conforma lo decisivo de un complejo conjunto de modos subordinados de producción" [9], o sea la interrelación de instancias económicas, sociales y políticas que se manifiestan en un momento específico. Una formación social implica diferentes momentos, constantes reacomodos del conjunto de modos subordinados y su relación con el dominante.

Todo sistema nacional reconoce una determinada formación social; sus subsistemas tienen características generales provenientes del sistema total, pero mantienen

9. Amir Samir; "Dependencia y subdesarrollo en Africa Negra: su origen histórico y formas contemporaneas" en "Planeación Regional y Desarrollo Nacional en Africa"; Ed. SIAP, Buenos Aires 1973, pg. 21.

particularidades que los hacen diferentes al todo. La falta de similitud de las partes hacia el todo, proviene de estructuras diferenciadas de la formación social, o sea, la región como subsistema es una formación social propia cuyas estructuras económicas, sociales y políticas se comportan no de modo igual pero sí en correspondencia con las del sistema nacional [10].

Las diferencias entre la formación social regional (aspecto constitutivo de la unidad regional) y la nacional se encuentran en los siguientes niveles:

1. En el sistema productivo, donde la oferta de los recursos considerados como inmóviles dan determinadas características al aparato productivo de la región. En el caso de los recursos naturales, la decisión de su explotación va a depender de la estructura del poder dominante, de los intereses del capital (tasas de ganancias competitivas), del desarrollo de las fuerzas productivas (nivel tecnológico), y además que constituyan un "recurso" para la demanda observada en los mercados regionales, nacionales o extranjeros.
 2. A nivel de los factores móviles: capital constante (maquinaria, capital de trabajo, etc) y fuerza de trabajo, que se constituyen en aspectos que marcan diferencia entre la formación social regional y la nacional; dicha movilidad depende de las diferencias existentes tanto al nivel de tasas de ganancias como de remuneración al factor trabajo.
 3. En la estructura social, donde es posible reconocer diversas clases y grupos sociales definidos y organizados en términos de los modos de producción dominantes y dominados, con determinada composición interna y alianzas diferenciadas entre ellos.
 4. En la estructura jurídica institucional, cuya organización determina demarcaciones administrativas
-
10. Aquí se establece lo que en esencia hace a una región: su formación social; y la interdependencia entre ésta y la nacional, aunque con una determinación de la segunda sobre la primera.

con diferentes pesos en la participación del Estado y de las autoridades regionales. La organización político institucional a nivel subnacional es generalmente de escaso poder de decisión y su jurisdicción administrativa no coincide con los límites de la formación social regional. Las regiones, a pesar de contar con una estructura "económica propia" y relaciones de producción no necesariamente coincidentes con las nacionales, cuenta con un escaso poder político frente al estado central y su autonomía es relativa a su grado de inserción en la economía nacional.

En resumen, una región es la manifestación a nivel territorial de fenómenos socioeconómicos, es un subsistema nacional con una formación social propia, con estructuras económicas, sociales y políticas diferenciadas pero interdependientes con la nacional.

IV.6 EL CONCEPTO DE PLANEACION.

En todo estudio de planeación es necesario distinguir entre Teorías Normativas (también denominada teoría procedimental) y Teorías Sustantivas de Planeación [11]; las primeras, que no deben ser confundida con planeación normativa, se refieren a las teorías relativas al procedimiento de la planeación; mientras que las segundas son teorías para la planeación que abarcan el conocimiento del sujeto a planear. Si bien, ambos aspectos pueden ser vistos de manera separada, existe una relación entre los métodos y las técnicas a usar en el proceso de planeación y el sujeto de la misma.

11. Friedmann John (1981), Op.cit.; también en Galloway T., Mahayni; "Planning theory in retrospect: the process of paradigm change"; America Institute of Planners Journal, Vol.43., Washington 1977.

En términos generales, planificar es "decidir en el presente que acciones se tomarán en el futuro, a fin de obtener ciertos propósitos preestablecidos" [12], es definir cierto estado futuro deseable y la forma o caminos para llegar a él. Estas acepciones son indiferentes al asunto a planear, sea este de carácter macro, micro, nacional, regional, etc. Por esa causa y a fin de centrarnos en nuestro tema de estudio, haremos referencia a algunas definiciones de planeación relativas a la orientación de procesos sociales.

Para O. Lange [13], la planeación se originó en las economías socialistas, donde "es un elemento esencial en su desarrollo", para ser luego adaptada por las economías capitalistas, donde la "planificación del desarrollo" busca aumentar las tasas de crecimiento económico, o por lo menos que sean mayor que el de la población. Para el autor, planificación es sinónimo de decisiones en los campos de movilización de recursos, orientación de inversiones, establecimiento de sistemas de precios, sistemas de incentivos, etc.

Bettelheim [14] al hablar de planificación, también hace referencia a sistemas sociopolíticos existentes, hace distinción entre "planeación socialista" y "programación económica" o planeación indicativa, donde la primera es propia de las economías planeadas y la segunda de las economías de mercado. Esta última "no puede modificar las relaciones de producción capitalistas y por lo tanto mantiene en lo esencial el carácter del sistema mismo" [15]; por el contrario la primera no sólo es una técnica sino un modo de funcionamiento de cierto tipo de sociedad.

12. Elizondo Jorge; "Algunos Enfoques de Planeación"; Instituto de Ingeniería, UNAM, México 1974.

13. Lange Oscar; "Economía política"; F.C.E., México, c1981, pg.158 y ss.

14. Bettelheim Charles, "Planificación y crecimiento acelerado"; F.C.E., México 1965.

15. Ibidem, pg.9.

Para Ahumada Jorge [16], la planeación "es una simple técnica con carácter ética y políticamente neutro", que permite escoger entre alternativas diferentes, elaborar políticas de modo racional, seleccionar uno o un conjunto de medios, determinar compatibilidad entre fines y factibilidad de los mismos.

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Social y Económica (ILPES) la planeación en América Latina "...ha venido ha ser considerada como el instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo ... (teniendo en cuenta que)...el mecanismo de precio y por lo tanto el mecanismo de mercado presentan deficiencias importantes" [17], con lo que la planeación es un instrumento de racionalización de políticas que buscan superar problemas de índole social que se presentan en el continente.

A pesar de la aparente divergencia entre las definiciones mostradas es posible, a partir de ellas, enunciar las siguientes conclusiones:

1. La planeación es un instrumento de desarrollo (de cambio), que en el caso de las sociedades capitalistas aparece como un mecanismo de ordenamiento y como un medio para alcanzar niveles "aceptables de desarrollo" económico, social y político.
2. Si bien existen diferencias sustantivas entre la planeación en sociedades socialistas y en las capitalistas, en estas últimas la planeación se convierte en un "complemento" del mercado para su regulación.

16. Ahumada J., "Notas para una teoría general de la planificación" Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación"; Vol. IV, No 4, 1976.

17. Instituto Latinoamericano de Planificación Social y Económica (ILPES); "Discusiones sobre Planificación"; Ed. Siglo XXI, México 1975.

3. La planeación de procesos sociales es una responsabilidad asumida por el Estado (en los hechos) con carácter indicativo, pero con capacidad para seleccionar e imponer estímulos fiscales, sistemas de precios, barreras arancelarias, etc., con lo que puede alterar las relaciones al interior de las formaciones sociales existentes.

4. La planeación tiene un doble aspecto: tanto como teoría normativa o procedimental y como teoría sustantiva. El primero es conceptual e intrínscico a la teoría de planeación, es un factor de racionalización a nivel formal que busca la optimización entre medios y fines. En su segundo aspecto, es un proceso social donde destaca su racionalidad sustantiva abarcando la problemática del conjunto de la sociedad, convirtiéndose en un medio para determinar los objetivos y los cambios requeridos para llegar a ellos. La planeación, por lo tanto, busca el máximo de racionalidad formal, entendida ésta como el uso de instrumentos y técnicas de planeación, pero además trata de maximizar la racionalidad sustantiva, o sea el conocimiento de las estructuras y funcionamiento de las cosas por planear.

IV.7 PLANEACIÓN REGIONAL.

Hablar de planeación regional es hacer referencia a una planeación con "apellido", que involucra no sólo teoría de planeación sino también teoría para la planeación, donde esta última encuentra su razón de ser en el análisis de la problemática regional.

Como hemos visto, la planeación tiene dos aspectos, el primero que es conceptual y formal en lo referente a la planeación y sus teorías; y el segundo, que también está en un plano de abstracción y conceptos, se refiere al objeto a planear.

La planeación regional tiene, por un lado, un cuerpo

"procedimental" derivado de los diversos instrumentos y conceptos que mejor se adapten al logro de los objetivos del sujeto de la planeación; y por otro, la abstracción del objeto de estudio: la cuestión regional, que nos permite analizar, diagnosticar y predecir comportamientos futuros de los procesos sociales en su dimensión regional.

A diferencia de los enfoques tradicionales, para nosotros la planeación regional no constituye una preocupación del espacio por el espacio, o del espacio como determinante de los procesos sociales que "en él" ocurran, sino más bien por la dimensionalidad espacial o espacialidad indirecta de ellos. La región es un subsistema nacional con una formación social determinada, específica y capaz de ser diferenciada de la del todo nacional y la de otros subsistemas regionales; siendo este el aspecto esencial de la región, la planeación regional es la planeación del desarrollo de los procesos sociales de características determinadas que lo definen como región, y que como tales tienen una configuración física territorial intrínseca a ellos.

La planeación regional es la elaboración de alternativas de acción en una demarcación territorial determinada, donde se busca la transformación de los procesos socioeconómicos que en él se desenvuelven; es tratar de llegar a una situación imagen futura deseada y factible a partir de una situación real existente, proceso que se manifiesta en inducir el desarrollo de la formación social regional, con lo que en esencia es un proceso de cambio social deliberado, intencionado y "auspiciado" por un sector o sectores de la sociedad.

La planeación regional, por ser una estrategia de desarrollo de un subsistema de la formación social nacional, esta ligada a la concepción de desarrollo que a nivel nacional se tenga, mejor dicho a la de los sectores dominantes en el plano nacional, por lo que su formulación se ve restringida por los intereses que a nivel nacional se impongan y por la capacidad política y económica de los sectores sociales asentados en la región.

IV.8 DIMENSIONES DE LA PLANEACION REGIONAL.

La práctica de la planeación regional, al igual que la nacional y sectorial, ha sido dirigida desde "arriba", desde las instancias supuestamente globalizadoras de los intereses de la sociedad; en ella el Estado ha jugado un rol protagónico como encargado de realizar esta actividad, que por un lado ha necesitado de un método específico de procedimiento, y por otro, de un determinado entendimiento de desarrollo. El primero corresponde a la teoría de planeación procedimental (teoría de planeación), y el segundo a una doctrina de la planeación regional.

En la Figura III.1 mostramos un esquema de las dimensiones que involucra la planeación regional [18], en él la dimensión ideológica aparece como el paraguas que envuelve a las otras, ella es el marco general que establece una forma de ver y entender el mundo que nos rodea (la realidad en la cual estamos inmersos) y constituye la base para establecer valores sobre esa realidad.

Las teorías sustantivas de la planeación regional son las que tratan de interpretar los fenómenos socioeconómicos que suceden en la sociedad, constituyéndose en base para el análisis y diagnóstico de ella, y en su desarrollo se ven involucradas disciplinas científicas tales como la sociología, ciencias políticas, economía.

La doctrina de la planeación regional, será el entendimiento de desarrollo, el concepto que de él se tenga, su formulación estará basada en los enfoques asumidos en la teoría sustantiva y en la ideología que se tenga.

La teoría de planificación procedimental, es el aspecto que en la planeación regional establece un

18. En base Friedmann John, (1979), Op.cit. pg.16.

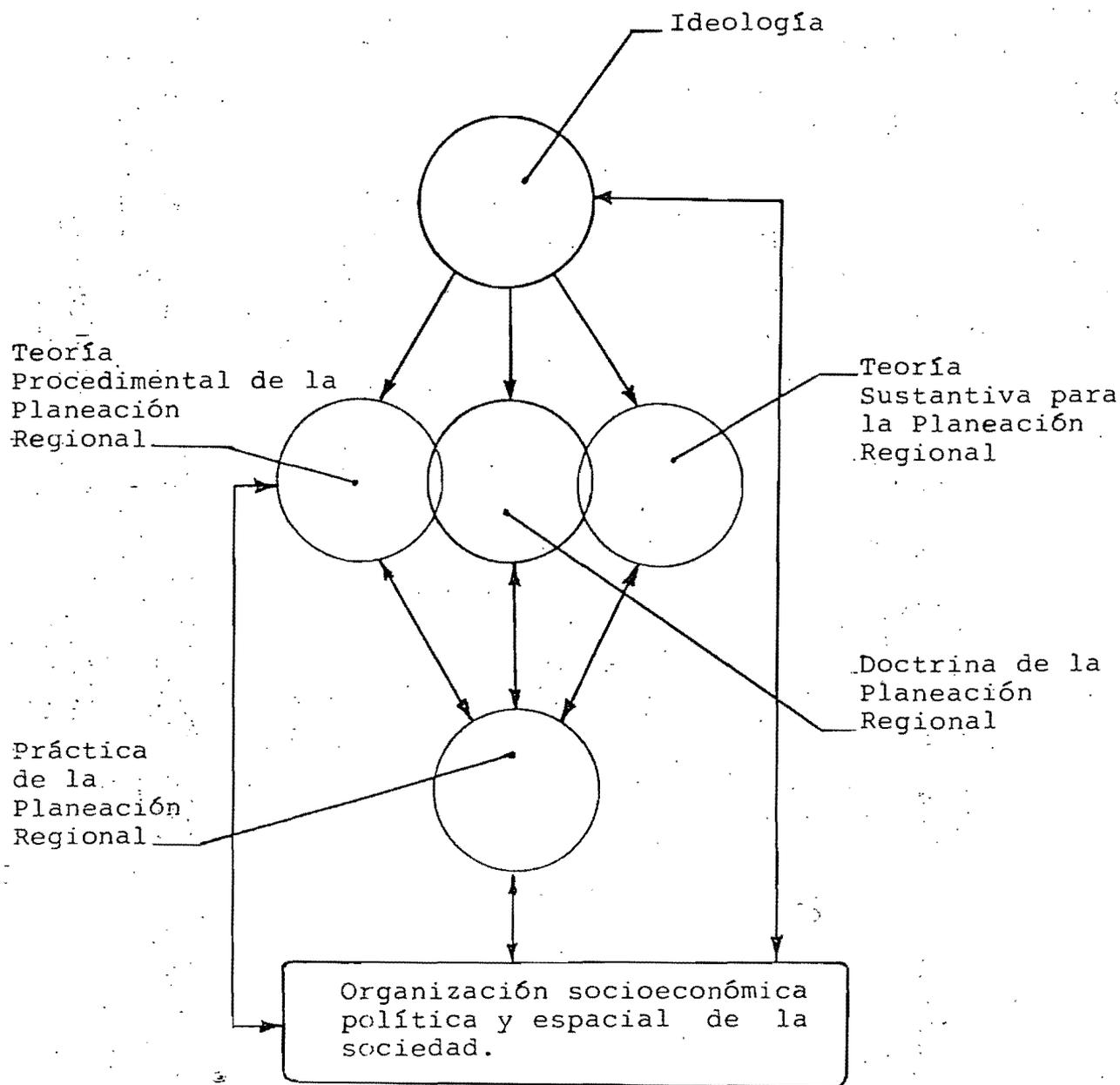


FIGURA III.1 Dimensiones de la Planeación Regional. (*) -

(*) En base a Friedmann John (1981), Op.cit. pg. 15.

procedimiento a seguir, involucra un conjunto de conceptos, instrumentos y técnicas que nos ayuden a trazar y recorrer el camino hacia el estado futuro deseado. En esta dimensión participan disciplinas tales como la sociología, psicología social, teoría general de los sistemas, teorías de organización y de la información.

Una última dimensión, es la práctica misma de la planeación regional. ella ha estado reservada a las instancias de gobierno en cuanto a la dirección de su ejecución, pero en su desarrollo, independientemente de los deseos, cuenta con la participación implícita, y en algunos casos explícita, de los sectores sociales ubicados tanto en la región como fuera de ella.

Las posibilidades y limitaciones de la planeación regional se presentan en las diversas dimensiones que ella tiene, desde la concepción teórica que nos permite abstraer el problema regional hasta la práctica misma de como se realiza.

V. DIEZ TESIS SOBRE LAS POSIBILIDADES Y
LIMITACIONES DE LA PLANEACION
REGIONAL

V.1 TESIS 1: EL MARCO IDEOLOGICO DE LOS AGENTES SOCIALES PARTICIPANTES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA PLANEACION REGIONAL CONFIGURA EL CARACTER DE LAS POSIBILIDADES Y LIMITACIONES QUE ELLA TENGA.

El conocimiento inmediato de la realidad encuentra en la ideología su primer obstáculo, es ella la que domina el mundo de la pseudoconcreción y se convierte en un lente que distorsiona la realidad, que sólo nos deja ver aquello que es coherente con su estructura. La ideología es "intermediaria entre los hombres y las cosas. El hombre ve lo que su ideología le permite ver. Si la realidad fuera transparente,...,la ideología no existiría y la ciencia sería de dominio general" [1].

La ideología no sólo se interpone en la observación de la realidad sino que también da pautas a nuestra actitud y acción frente a ella. La ideología es "un sistema de opiniones que fundándose en un sistema de valores admitidos, determina la actitud y el comportamiento de los hombres" [2]; "es un conjunto de creencias y actitudes morales sociales y políticas que forman y configuran la interpretación del mundo y el comportamiento de un individuo o grupo social" [3], en este sentido la ideología de los diversos agentes sociales que participan en la planeación regional cumple un papel importante en su gestación y desarrollo.

Toda planeación implica concebir una situación "imagen futura deseada", que será el resultado de los objetivos e

-
1. Matus Carlos; "Planificación de situaciones"; F.C.E., México 1980, pg.158.
 2. Schaff Adam; "Sociología e ideología"; Barcelona 1969, pg.23.
 3. Bernstein R.J.; "Reestructuración de la teoría social y política"; F.C.E., México 1982.

intereses de los actores involucrados en ella. Esa imagen orienta el proceso de la planeación, formulándose como un objetivo final del mismo y confrontándose a la "situación real actual" que se desea cambiar.

La situación imagen futura, expresa las intenciones y aspiraciones de agentes sociales en relación a la formación social a transformar, reflejando sus juicios de valor sobre la estructura y funcionamiento de esa formación, por lo que toda situación imagen futura se apoya en la ideología de los agentes que la conciben.

La solución al problema planteado entre la situación real actual y una situación imagen futura deseada [4], en términos generales, estará delimitada por las condiciones de la primera en función de que es ella la que establece el rango de posibilidades de situaciones futuras a las que se puede llegar en un horizonte de tiempo determinado (mejor dicho, el grado de factibilidad de la imagen futura deseada), por lo que se hace indispensable un análisis y diagnóstico de la situación real actual, que por ser una abstracción de la realidad y responder a la imagen futura que el agente social tiene, debe estar sustentado en un marco teórico compatible con la ideología de dichos agentes.

La conjugación de la situación imagen futura con el diagnóstico de la situación real actual, dara como resultado una o un rango de "situaciones imagen futura factibles y deseadas, que el agente social puede sustentar de manera consistente con sus aspiraciones e intereses. La trayectoria a recorrer, para llegar a esta última situación, es la estrategia a diseñar, concibiendo posibilidades de situaciones intermedias, que de alguna manera también son expresión del marco ideológico del agente social.

4. Un problema, de manera general, es la contradicción entre lo existente y lo que se desea que exista.

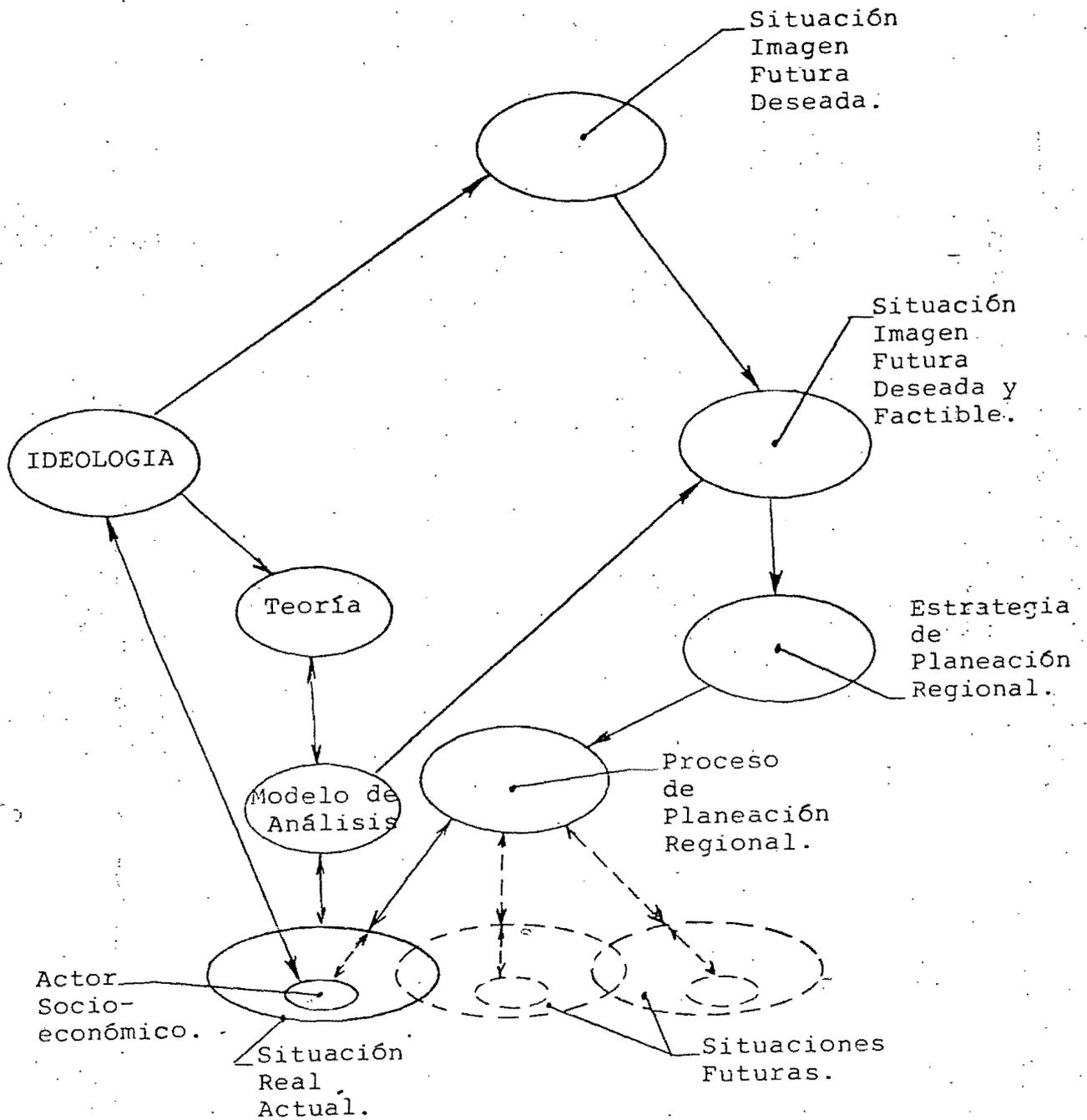


FIGURA V.1 La Ideología y los diferentes aspectos de la planeación Regional.

La figura anterior, muestra la forma en que se interrelacionan los diversos elementos que están presentes en la elaboración de estrategias de planeación que cada agente social puede concebir. La planeación regional no termina con el diseño de estrategias y un plan o programa a seguir, un aspecto importante es su implantación como proceso, en él se requiere la participación de agentes sociales, que colaborarán si la imagen futura factible deseada corresponde a sus intereses y aspiraciones, pero que en caso contrario obstaculizarán el desarrollo de la planeación, ya sea de manera activa o con indiferencia al proceso.

Precisado los aspectos fundamentales de la presencia de la ideología en el proceso de la planeación, se señalara el carácter que ésta pueda tener. De manera general, el pensamiento ideológico puede ser conservador, reformista o no apologético al sistema existente. En el primer caso, se afirma la estructura social existente sustentando el orden establecido y buscando la continuidad del mismo; en el segundo, se buscan cambios en algunos aspectos de la estructura de la formación social, pero respetando los que podrían ser considerados básicos, o sea un reacomodo de las relaciones entre los modos de producción dominados y dominantes pero manteniendo a este último; en el tercero, se tiende a negar la estructura de la formación social existente, buscando establecer un nuevo modo de producción dominante con la consiguiente alteración de las relaciones entre este y los dominados. En cualquiera de estos casos se hace presente un compromiso del pensamiento ideológico, y el de los agentes que lo sustentan, con la formación social, ya sea para mantenerla o cambiarla, en parte o por completo.

En toda formación coexisten diversos agentes sociales (clases y grupos sociales [5]) que sustentan diferentes situaciones imagen futura, pero de todas ellas solamente las de los agentes presentes o representados en el proceso de toma de decisión política, podrán participar en el proceso de la planeación regional; estas situaciones imagen

5. Mayor aclaración sobre los conceptos de clases y grupos sociales se puede ver, entre otros, en Matus Carlos; Op.cit. pg.180 y ss.

futura, representan el carácter ideológico del agente que las sustenta, con lo que se establece el carácter de las posibilidades y limitaciones que la planeación regional pueda tener con los niveles de cambio de la formación social existente.

V.2 TESIS 2: LOS ENFOQUES TEORICOS TRADICIONALES EN PLANEACION REGIONAL ESTABLECEN MAS LIMITACIONES QUE POSIBILIDADES EN EL ANALISIS Y DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMATICA REGIONAL.

La teoría sustantiva para la planeación regional, o teoría para la planeación [6], es el plano conceptual a través del cual abstraemos el problema regional para su análisis, comprensión y diagnóstico. Esta teoría, en términos generales ha estado sustentada en la teoría económica espacial, la macroeconomía regional y en la teoría de los polos de desarrollo.

Las teorías sustantivas tradicionales de la planeación regional tienen como eje central de análisis del proceso social la dimensión económica, basándose en la microeconomía y en la macroeconomía, que a pesar de presentarse como enfoques opuestos, consideran al modo de producción capitalista como un estado natural de la sociedad y no como un producto del proceso histórico de la misma.

En ellas, el espacio es un continente neutro donde se pueden ubicar entes materiales que sujetan su configuración no sólo a leyes económicas, sino también a las de la geometría y de la física. La región es un área territorial definida a partir de indicadores económicos y/o sociales,

6. Mayor aclaración sobre el significado de este concepto puede verse en los puntos IV.7 y IV.8.

de relaciones de interdependencia o de programas preconcebidos [7].

La teoría económica espacial está basada en aplicaciones de la microeconomía a la teoría de la localización, en ella la preocupación central es la configuración física de la organización territorial de las actividades productivas, considerandola factor determinante en el desarrollo económico de la sociedad. Esta configuración no se ve como resultado de un proceso social, sino como el de la maximización de las utilidades a partir de la ubicación de las unidades productivas.

Para ella, el todo social es reducido a un sistema de unidades de producción y de consumo (discretización del todo social), con un comportamiento uniforme marcado por la búsqueda de maximización de utilidades. El eje motriz de la sociedad es el mercado, donde los individuos concurren a consumir o brindar satisfactores. Con esta reducción de la sociedad al mercado y la circulación, la función económica del hombre, en el proceso de producción, circulación y consumo, se ve restringida a su condición de productor o consumidor, dejando de lado la organización social de la producción, asumiendo que las establecidas en el sistema vigente son naturales a la vida de la sociedad por lo que no necesitan ser mencionadas y mucho menos analizadas.

Con la reducción del proceso social a las leyes que rigen el mercado, la organización territorial queda determinada:

- Por la organización territorial ya existente.
- Por las condiciones de factibilidad económica de los procesos productivos.
- Por las condiciones de factibilidad técnica.

Con lo que la búsqueda de mejores condiciones económicas en una región determinada se reduce a la localización de objetos físicos, tales como la localización de unidades productivas, unidades de servicios, carreteras, e infraestructura en general.

-
7. Acerca de los conceptos de espacio y región en las teorías tradicionales ver los puntos II.6, IV.5 entre otros.

**DEPFI**

El enfoque económico neoclásico trasladado al análisis regional plantea que, cualquiera que fuese la división espacial del sistema nacional, los intercambios entre los diversos agentes económicos y las condiciones del mercado tenderán en el largo plazo a equilibrar los precios de los factores y de las rentas percapite de los subespacios nacionales llamados regiones, o sea una autorregulación del mercado tanto regional como interregional y en consecuencia, también el de los ingresos en las diversas regiones de una nación.

Bajo este supuesto la planeación regional debe buscar apuntalar el equilibrio perdido por medio de:

- Reestablecer condiciones mínimas para que las tasas de ganancia en una región puedan ser competitivas con las del mercado nacional: establecimiento de infraestructura, ventajas tributarias y políticas de subsidio.
- Selección y apoyo a determinados procesos productivos a partir del reconocimiento de las ventajas comparativas que en dotación de recursos una región puede tener.
- Fortalecer las políticas de aglomeración y urbanización para mejorar las economías de escala y hacer competitivos a los productos regionales.

En la macroeconomía regional, aplicación de los conceptos de la macroeconomía a una entidad regional [8], la preocupación por el proceso social también se reduce al aspecto económico pero tomando a la región como un entidad global. Su análisis parte de variables agregadas que intentan describir la situación de la región y las relaciones entre los diversos sectores productivos. En ella no se postula una autorregulación del equilibrio regional, por el contrario, bajo la afirmación que las imperfecciones del mercado requieren de aspectos reguladores, se sustenta la participación del Estado en la economía. El se presenta como una institución reguladora y

8. En ella se usan conceptos tales como renta regional, base económica, multiplicadores regionales, matriz insumo-producto regional, etc. Para una ampliación sobre estos conceptos puede verse, entre otros, Richardson Harry; "Elements of regional economics"; Penguin Books, Inglaterra 1975.

representante de los intereses globales de la sociedad, que busca la estabilidad del sistema tratando de evitar sus desequilibrios a través de una mejor asignación de los recursos.

En la teoría de los polos de desarrollo se combina tanto aspectos teóricos como instrumentales de la teoría económica espacial y de la macroeconomía, pero asumiendo que la propagación del desarrollo sucede en base a los conceptos de polarización y gravitación [9], donde el crecimiento industrial es sinónimo de desarrollo.

El supuesto básico en las teorías sustantivas tradicionales de la planeación regional, es que los agentes económicos participantes en el mercado tienen el mismo poder de negociación y, por lo tanto, están en las mismas posibilidades para responder a las condiciones que el Estado promueva, por lo que la planificación se apoya en el análisis de los sectores económicos sin interesar la composición de los mismos, sin considerar que quienes actúan en el mercado son agentes económicos con diferentes posibilidades para absorber los impactos de las medidas que una planeación regional pueda realizar. Esta diferencia en el "poder de negociación" se manifiesta en la desigualdad de beneficios que los agentes económicos de una misma actividad productiva pueden lograr por unidad monetaria invertida, con lo que la agregación sectorial diluye la posibilidad de encontrar los verdaderos beneficiados de las políticas de planeación regional.

Una región es una formación social particular y diferenciada de la nacional [10], por lo que la problemática regional es en esencia una cuestión social

9. Sobre el concepto de polos de desarrollo y de gravitación se pueden ver los puntos II.5 y II.7.

10. Una ampliación sobre el concepto de región puede verse en el punto IV.5.

11. "la problemática regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales..."; "Seminario sobre la Cuestión Regional" (conclusiones); Colegio de México, 1978.

[11] cuyo elemento distintivo de otros aspectos de la cuestión social es su inserción en la problemática de la organización territorial, o sea de la dimensión espacial de las estructuras y procesos históricos de una sociedad, donde la configuración física es la cristalización de la espacialidad de los procesos de producción, circulación y consumo de una formación social históricamente determinada.

Es por ello que las teorías sustantivas tradicionales de la planeación regional, al abstraer sólo la configuración física de un sistema productivo y aspectos económicos del todo social, mas que posibilitar un análisis profundo de la problemática regional, manifiestan limitaciones por las reducciones que hacen de los procesos sociales.

V.3 TESIS 3: TODA REGIONALIZACION ESTABLECE, DE ALGUNA MANERA, UNA PARTICION ARTIFICIAL DE LA FORMACION SOCIAL QUE EN ELLA SE DESARROLLA.

La regionalización puede ser objetiva o subjetiva. La primera es la que hace al concepto mismo de región, como proceso histórico que tiene que ver con la formación social y la dimensión espacial de ésta; es el proceso por el cual el ente social va adquiriendo características determinadas y particulares en relación a la formación social del todo nacional. La segunda es la delimitación de una porción del territorio que será denominada la región y que en la práctica de la planeación regional no necesariamente tiene como referencia a la primera.

La regionalización objetiva es un proceso social sobre el cual la planeación regional intenta incidir, mientras que la regionalización subjetiva es una actividad en el proceso de planeación que permite establecer un aspecto del sujeto a planear: su demarcación territorial.

En la regionalización como actividad [12], y de acuerdo a los objetivos del estudio, se puede establecer una o un conjunto de regiones para analizar, diagnosticar y planificar. Este conjunto puede abarcar parte del territorio nacional o tener un carácter exhaustivo y excluyente. Establecer una sola región es un caso particular y no frecuente, por lo general se busca abarcar todo el territorio nacional y evitar el traslape entre entidades regionales. La regionalización requiere asumir un concepto de región, en base al cual se establecerá una región o conjunto de ellas.

La regionalización ha tenido sustento en los conceptos tradicionales de región [13], asumiendo de ellos su carácter ahistórico y de observación del fenómeno más que de la causa. La región homogénea, la región polarizada y la región plan más allá de los conceptos que significan son una tipología construida a partir de aspectos descriptivos (homogeneidad o interdependencia) o preexistentes por voluntad anterior pero referida al proceso de planeación (el caso de la región plan).

La homogeneidad de factores socioeconómicos y la interdependencia económica de asentamientos humanos o actividades productivas, son sólo aspectos fenoménicos de las relaciones socioeconómicas de una formación social determinada; por ello, la delimitación de regiones a partir de conceptos tradicionales de región no es equivalente, territorialmente hablando, con los procesos sociales de regionalización. Estos últimos tienen la característica de estar en constante cambio como resultado del permanente reacondicionamiento de las relaciones internas que en él suceden. Por el contrario la regionalización establece una delimitación territorial estática durante un período de tiempo marcado por el horizonte de planeación.

12. En adelante para referirnos a la regionalización como actividad sólo se usará el vocablo regionalización, mientras en caso contrario se dirá "proceso de regionalización".

13. Estos conceptos fueron vistos en los puntos II.6 y IV.5.

El no tener en cuenta que con la regionalización se realiza una partición artificial (con un claro objetivo analítico) de la formación social que en ella se desarrolla a derivado en considerar a la región como un ente que intercambia flujos y/o factores económicos con otras regiones del ámbito nacional y/o internacional, diluyendo la presencia de actores o agentes socioeconómicos que en esencia son los que marcan la dinámica regional.

Si bien, en un primer análisis de aproximación la región puede ser observada como un ente total que se relaciona con otros de su misma categoría, es necesario considerar que estas relaciones están determinadas por la expresión territorial del proceso de regionalización de una formación social y por la vinculación de ésta con la del todo nacional. En otras palabras, a pesar que el territorio nacional pueda ser objeto de una partición en unidades denominadas regiones, las relaciones socioeconómicas que en ella se desenvuelven no reconocen los límites de esas particiones; el proceso de producción, circulación y consumo no se restringe a los límites de una región sino que involucra a otros actores e intereses exógenos e indispensables de ser considerados en un análisis regional.

Asumir que la regionalización realiza una partición artificial de la formación social nos lleva a considerar que los procesos socioeconómicos al interior de una región se producen y reproducen en base a la organización social de la producción que existe al interior y exterior de la fracción territorial denominada región. Mejor dicho, que las sucesivas cadenas de producción circulación y consumo a pesar de su ubicación territorial no restringen su actividad al ámbito regional.

El análisis de las relaciones internas y externas de una región, requiere la identificación de las cadenas de producción circulación y consumo, así como de la determinación de los eslabones que se suceden en el contexto regional. Para ello es necesario identificar la forma de operar de los agentes económicos que conducen el proceso de acumulación tanto a nivel nacional como en el regional, con lo que las relaciones de cada región se dan a través de las relaciones de los agentes socioeconómicos que se desenvuelven en ella.

V.4 TESIS 4: EL ANALISIS REGIONAL ENCUENTRA MAS POSIBILIDADES CON EL ESTUDIO DE LAS FORMAS DE ACUMULACION Y CENTRALIZACION DE CAPITAL A NIVEL REGIONAL Y SU RELACION CON EL SISTEMA NACIONAL.

Como se señalo anteriormente, los análisis tradicionales del aspecto económico de una región diluyen la presencia de los agentes económicos a través del análisis de sectores o ramas de la actividad económica, presentando a la región como si fuese la que produce o deja de producir.

De manera alternativa, al partir del hecho que la especificidad de una región esta dada por la formación social que en ella se desenvuelve, el objetivo del análisis regional es determinar las características específicas que dicha formación tiene: los modos de producción presentes, el modo de producción dominante y las relaciones entre este y los demás. La dominación de un modo de producción sobre otros es la presencia de formas de acumulación que predominan en una realidad social determinada, y su análisis requiere del estudio de las cadenas de producción, circulación y consumo, así como de los agentes económicos que en ella participan.

Una característica central de las formaciones sociales con predominio del modo de producción capitalista, que son las que se dan en casi toda América Latina, es que la relación entre los diferentes agentes económicos en el proceso de acumulación de capital sucede de manera desigual y con aspectos de dominación por parte de aquellos que tienen mayor poder económico.

La participación de los agentes económicos se realiza a través de su inserción en algún o algunos eslabones de las diferentes cadenas de producción, circulación y

consumo; cada uno tiene una cuota de participación en la acumulación del capital total que se da a través de la cadena en la que están inmersos, la cual estará determinada por el tipo de relaciones que establezca con los otros agentes participantes en la cadena.

Si bien los agentes económicos son parte de una cadena de producción, circulación y consumo, también requieren de una ubicación geográfica para desarrollar su actividad. Las diferencias en los procesos de acumulación regional y nacional están determinados por estas dos coordenadas de los agentes económicos: su ubicación en el proceso productivo y su ubicación territorial.

Establecer las formas de acumulación que suceden en una región, es determinar los mecanismos de reparto de excedente económico que se generan en los segmentos de las cadenas de producción, circulación y consumo pertenecientes a la región y la aplicación de dicho excedente: consumo final, reinversión, inversión o financiamiento de inversión en la misma región o traslado al exterior de ella.

La generación de excedente y la forma de apropiarse de él, es el resultado del proceso de relaciones entre los diferentes agentes económicos pertenecientes a una cadena. La identificación de estas relaciones puede realizarse a partir de la forma organizativa del mercado al que concurre cada agente, de la dinámica de operación del mismo, de las formas de dominación que entre ellos establezcan y al porcentaje de su participación en el excedente total.

Por otro lado, la tasa de ganancia, excedente entre capital en giro; además de ser una consecuencia de las relaciones entre los agentes, dependerá también de [14]:

- Volumen de producción a ofrecer.
- Capacidad en niveles de inventario.
- Poder de negociación en base a poder económico.
- Continuidad en la producción.
- Niveles de productividad.
- Posibilidades de renovación tecnológica.

14. En base a Santos Milton; "L'espace partagé"; Paris, 1975, pg.38.

Tanto en el ámbito nacional como en el regional, los agentes económicos de una cadena también mantienen relaciones con los de otras cadenas. En términos generales estas relaciones se dan [15]:

- Cuando una unidad productiva elabora los insumos que otra unidad -de otra cadena- requiere.
- Cuando los beneficios económicos de una cadena son trasladados a otra, sea por medio de inversiones directas o por financiamiento para la inversión.
- Cuando existe el traslado del factor fuerza de trabajo ocasionado por mejores salarios que una cadena o eslabón puede ofrecer.

En las cadenas de producción circulación y consumo, sobre las que actúan los agentes económicos, se materializan "circuitos de acumulación", que son la forma en que se transmite el valor generado en cada proceso productivo desde un agente económico a otro, a partir de las relaciones establecidas entre ellos [16].

Establecer las formas de acumulación en un ámbito regional no sólo requiere de ubicar los segmentos de las cadenas de producción circulación y consumo que operan en la región a través de las unidades productivas que las componen y las relaciones de éstas con el exterior, sino que también es indispensable ubicar los circuitos de acumulación en dichas cadenas. Una tipología de estos circuitos debe contar con los siguientes criterios:

- Tener en cuenta las actividades dominantes que actúan

15. Rofman Alejandro; "Sistemas espaciales y circuitos de acumulación regional"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol. XVII No 60, México 1983.

16. Un circuito de acumulación "es un recorte analítico que da cuenta de un ámbito de reproducción y acumulación de capital, nucleado alrededor de una actividad clave. La actividad clave es aquella donde están presentes los agentes capitalistas más dinámicos que están en capacidad de imponer una serie de mecanismos que les permiten captar valor generado por otros agentes del circuito."; Ibidem. pg.46.

como eje central del circuito y que determinan las formas de acumulación de los agentes participantes en las cadenas.

- Los modos de producción dominantes en el circuito.
- Los niveles técnicos de producción, o sea el desarrollo de las fuerzas productivas tanto en los eslabones dominantes como en los dominados.

Por otro lado, también se requiere de un análisis individualizado de las unidades productivas que nos permita establecer los segmentos estratégicos en la cadena de producción. Aspectos básicos para este análisis deben ser:

- Posición en el mercado de productos, participación tanto en el mercado interno regional como en el externo.
- Posición en el mercado de insumos.
- Cambio y participación: dinamismo [17].
- Tamaño de la unidad productiva, que puede ser observada a partir del capital invertido, mano de obra y/o volumen de producción.

Un aspecto importante en la determinación de las formas de acumulación de capital en una región, es la determinación de los modos de producción presentes y las relaciones que se suceden entre ellos en las cadenas de producción. Estos modos de producción se definen a partir de la forma de organización social de la producción, es decir según la propiedad de los medios de producción y la forma de apropiación y distribución del excedente. Una clasificación adecuada de los modos de producción que pueden presentarse en un contexto regional esta dada por [18]:

17. Para éste y los dos puntos anteriores es posible apoyarse en técnicas como las sugeridas en Antón Juan P.; "Manual de estudios y proyectos para desarrollos industriales. Tercera parte: elementos para configurar estrategias de desarrollo"; UNAM, Instituto de Ingeniería, México 1981.

18. Una ampliación sobre los modos de producción citados puede verse, entre otros en: Lipietz Alain; "El capital y su espacio"; Ed. Siglo XXI, México 1979 pgs.35 y ss; Jelin Elizabeth; "Formas de organización de la actividad económica y la estructura ocupacional"; Desarrollo Económico No 53, 1974; Rofman A.; (1983) Op.cit.

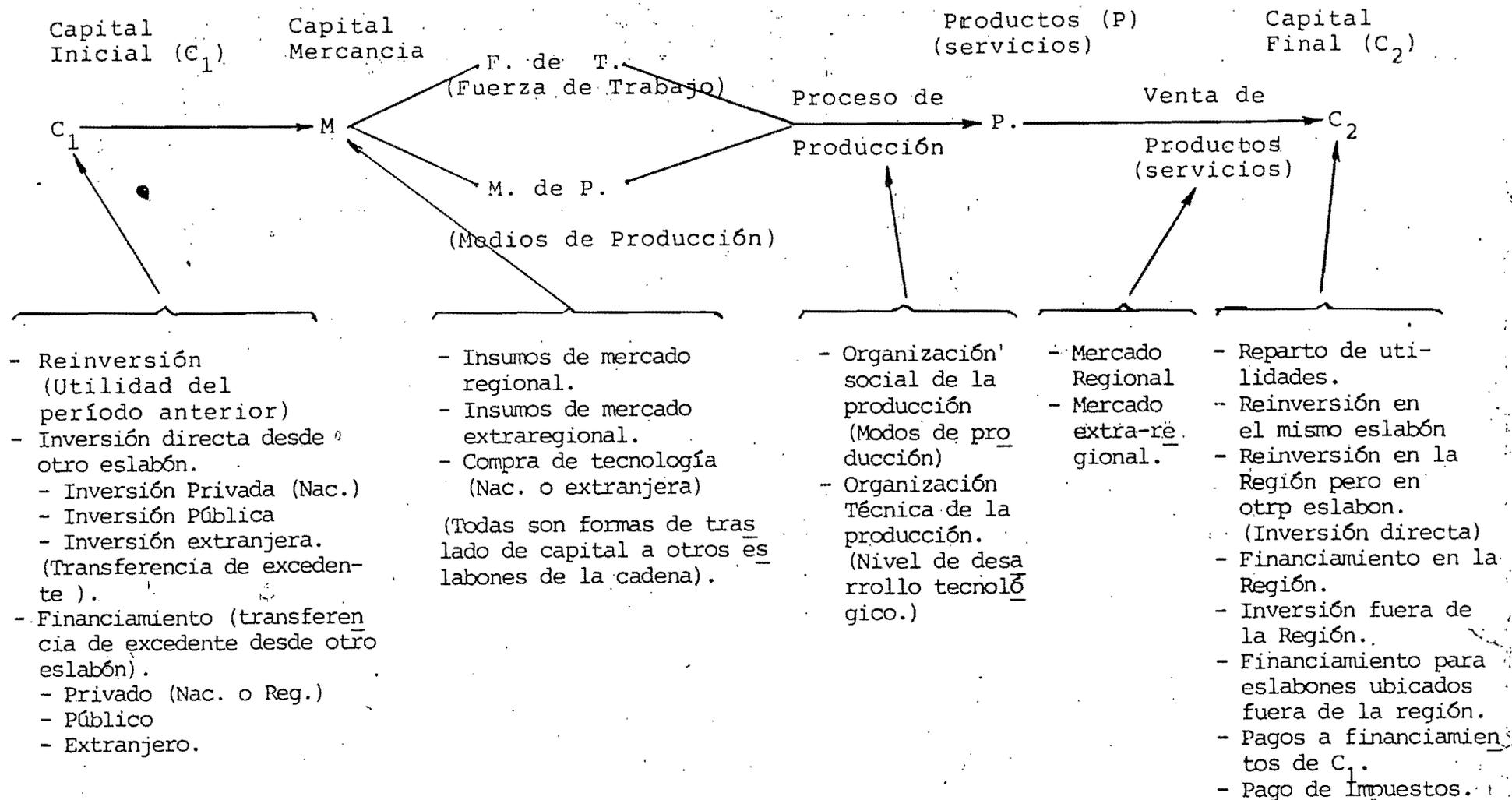


FIGURA V.2 Aspectos generales en un eslabón de la cadena de Producción, Circulación y Consumo y su relación con otros eslabones.

- Economía doméstica.
- Producción simple de mercancías para el mercado.
- Organización plenamente capitalista.
- Administración pública.
- Propiedad Social.
- Cooperativas de producción.

El análisis de las formas de acumulación a partir de la ubicación de los agentes económicos, además de explicarnos la estructura económica presente en la región da cuenta de los intereses, potencialidades y limitaciones con que en ella se cuenta, y en consecuencia, las inferencias posibles que la planeación regional pueda lograr, aspectos limitados cuando el análisis se inicia a partir de sectores o ramas de la actividad económica, sin establecer un análisis específico de los agentes económicos que se mueven al interior de ellos.

V.5. TESIS 5: LA PROBLEMÁTICA DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES NO SOLO PUEDE SER ANALIZADA A PARTIR DE INDICADORES SOCIOECONÓMICOS.

La problemática de las desigualdades regionales (tanto intra como interregionales) constituye un tema importante en los estudios de planeación regional; la búsqueda de "equidad" entre las diferentes regiones de un país y al interior de cada una de ellas, es uno de los objetivos de carácter nacional y "finalidad" de los planes regionales.

Las desigualdades regionales son detectadas y enunciadas a partir de los diversos valores que para cada región puedan tomar diferentes indicadores económicos y/o sociales; con lo que la situación de la región queda "determinada" por un espectro estadístico de ella.

Un análisis de las formas en que se realiza la detección y enunciado de las desigualdades regionales [19] nos muestra algunas de las limitaciones de los enfoques tradicionales de la planeación regional. Una limitación en estos enfoques, en terminos de desigualdades regionales, es que la medición de los indicadores esta sujeta a la división, en regiones, que de un territorio nacional se haga, porque a diversas divisiones corresponderan diversos valores de los indicadores seleccionados, lo que puede prestarse a la deformación o "presentación desvirtuada" de la realidad, como consecuencia de intereses predeterminados de reducir o acrecentar las desigualdades regionales

Los criterios más usados en la identificación de las desigualdas regionales están referidos a la selección de uno o un conjunto de indicadores cuantitativos, que tratan de promediar (de manera percapite) determinadas características de la población o estructura económica de dichas regiones (ingreso per cápita, vivienda, servicios de salud, Producto Interno Bruto, etc.). Cuando el número de indicadores es algo grande (como consecuencia de la búsqueda de una mayor "objetividad"), se realiza una condensación de ellos a través de la determinación de factores compuestos que faciliten el manejo de la información [20]. Pero en resumen lo que se busca es llegar a un número o vector que refleje la situación de la región para luego ser comparada con las de otras regiones.

En los caso en que se pretende una mayor profundidad en el análisis, se separan las variables en dependientes e independiente, trabajando sobre estas últimas pero siempre tomando a la región como un todo [21], con lo que se

19. Para un análisis más amplio puede verse Coraggio Jose L.; "La problemática acerca de las desigualdades regionales"; Demografía y Economía Vol. 12 No 2, Ed. Colegio de México, 1978. pgs. 182-202.

20. En estos casos muchas veces se usan técnicas estadísticas como el Análisis Factorial

21. "...un criterio para definir la región homogénea es la similaridad de renta per-cápita. Una región definida así es esencialmente espacial, porque tal definición implica que una región se desarrolla y declina como un todo", Richardson Harry, Op.cit. pg.19.

relativizan las condiciones internas de una región como producto de su interdependencia con otros sistemas regionales.

Como consecuencia de definir la situación de una región por medio de indicadores socioeconómicos, su ubicación, en términos de las desigualdades, requerirá de un patrón de comparación el cual por lo general es tomado de la media de esos indicadores a nivel nacional, estableciéndose rangos o cotas inferiores en los cuales los indicadores o situaciones puedan ser tomados como aceptables; las regiones que estén fuera de estos rangos son asumidas como situaciones problemas.

Esta forma de exponer la situación de una región sólo puede ser aceptable como una primera aproximación, pero de ninguna manera como un análisis definitivo, aunque sea con fines comparativos, ya que la compleja estructura regional no puede ser reemplazada ni representada por un indicador o conjunto de ellos, que en su construcción presuponen una medida de la media, olvidando la distribución del mismo al interior de la región. Aún en los casos en que una región pase de un relativo "atraso" a una situación de relativo "adelanto o desarrollo" no necesariamente las desigualdades internas desaparecen por el contrario en estas situaciones las desigualdades pueden acrecentarse.

Una limitación, entonces, radica en suponer a la región como un todo homogéneo, y aún en el caso de contar con estratificaciones lo que se está haciendo es medir un efecto o consecuencia de una situación social y no la situación misma.

Por otro lado, cuando los indicadores están referidos a supuestas variables independientes, la limitación persiste, por que en realidad se está dejando de lado el proceso social que las genera o sea la formación social particular de esa región, que es la que en definitiva describe la situación de una región.

El análisis de las desigualdades interregionales nos debe llevar, por un lado a las diferencias entre las formaciones sociales existentes en cada región y por otro, al problema general de las desigualdades sociales, y no sólo al establecimiento de indicadores socioeconómicos sin

remitirse a las causas que los generan. La situación de una región está en función de su desarrollo histórico. La diferencia entre regiones no puede ser evaluada a partir de indicadores socioeconómicos, ellos son un reflejo de las diferentes articulaciones de los modos de producción en cada región. Intentar disminuir las desigualdades intra e interregionales implica alterar tanto las formaciones sociales regionales como la nacional.

Un análisis y evaluación de las desigualdades regionales requiere necesariamente tener en cuenta aspectos tales como:

- Las formas de acumulación de capital, tanto en el ámbito regional como nacional. [ver punto V.4]
- El desarrollo de los procesos productivos.
- Los grados de diversificación de la producción.
- La organización técnica de la producción.
- Relación entre mano de obra calificada y no calificada.
- Composición del capital.
- Poder político de los agentes económicos.
- Grado de organización de la fuerza de trabajo.
- Gravitación de las organizaciones gremiales regionales en el contexto nacional.
- niveles de contradicción entre capital y trabajo.
- Grado de importancia de los diversos grupos económicos que operan en la región.
- Características culturales de la región.

Con estos elementos no sólo será posible establecer una categoría más relevante de diferencias y desigualdades entre regiones, sino también hacer una prospectiva del comportamiento de la formación social regional ante determinadas acciones de planeación en función de acortar las diferencias existentes.

La búsqueda por desaparecer las desigualdades interregionales es en esencia el tratar de acortar las diferencias entre formaciones sociales regionales, o mejor dicho la búsqueda de una "homogeneidad" en la formación social nacional. Otro aspecto de las desigualdades regionales son las desigualdades sociales, las cuales son un resultado, y al mismo tiempo sustento, de la organización social de la producción capitalista, donde las relaciones entre agentes económicos y sociales se da a partir de una desigualdad de condiciones en la misma organización social de la producción.

V.6 TESIS 6: EL ESTADO, EJECUTOR DE LA PLANEACION REGIONAL, NO SE ENCUENTRA POR ENCIMA Y SEPARADO DE LA SOCIEDAD SINO QUE ES UNA EXPRESION DE ELLA Y BUSCA LA REPRODUCCION DE LA MISMA.

La práctica de la planeación regional ha sido y es una actividad desarrollada por el Estado, es un aspecto de la "intervención" [22] de éste último en la sociedad, por lo que analizar sus posibilidades y limitaciones requiere de establecer la conformación y funcionamiento del Estado.

En términos comunes, y también en algunas teorías sobre el Estado, es presentado como una instancia política jurídica separada de la sociedad y encargada de regular, garantizar y canalizar sus intereses globales: "el bien común"; dándole una existencia por encima de los intereses particulares.

La planeación regional en sus enfoques tradicionales apoyados tanto en la micro como en la macroeconomía, presuponen la visión antes descrita sobre el Estado. En el primer caso, el Estado es una instancia separada de la sociedad que debe intervenir lo menos posible a consecuencia que los desequilibrios existentes tienden a autorregularse en el largo plazo, y su presencia debe responder a garantizar las condiciones del mercado perfecto, la infraestructura mínima pero necesaria, las leyes que garanticen la propiedad particular, los derechos individuales, etc.

En el segundo caso, el Estado adquiere mayor

22. el propio término "intervención" lleva la connotación de que el Estado es algo externo a la sociedad; se usará este vocablo por la generalización de su uso, con la salvedad de que tal vez no es el más apropiado.

relevancia, aunque continúa siendo considerado como un elemento exógeno a la sociedad y defensor de los intereses comunes, reclamando de él una participación más activa para contrarrestar los desequilibrios propios del sistema.

En términos generales, las funciones que realiza el Estado se pueden listar como:

1. La creación de servicios e infraestructura, que también las podemos denominar condiciones materiales para la producción. Estas se constituyen en parte de las condiciones generales para la reproducción de la organización social de la producción y que se manifiestan en:
 - 1.1. Creación de sistemas de comunicaciones y transportes: carreteras, puentes, correo, telégrafos, teléfonos, etc.
 - 1.2. Servicios para la reposición, actualización y calificación de los diversos niveles de las fuerzas productivas, tanto en su carácter intelectual como manual: servicio de educación en general.
 - 1.3. servicios de salud.
 - 1.4. servicios de agua, alcantarillado y de urbanización en general.
2. La determinación y puesta en práctica de todo un sistema legal que ordene las relaciones tanto entre los factores de la producción como entre los individuos. En el primer caso establece el marco legal para la libre competencia, leyes relativas al trabajo, al intercambio general entre mercancías y garantiza la propiedad privada y los usos que de ella se pueda hacer.
3. La generación de una conciencia social orientada a aceptar como natural la organización social de la producción existente, función que fundamentalmente se realiza a través del aparato educativo y de los medios de comunicación.

4. Participación en la producción en sectores denominados estratégicos para los intereses de la nación; práctica bastante difundida en los países latinoamericanos.

Las sociedades latinoamericanas las reconocemos como sociedades de capitalismo periférico [23], o sea que en términos generales responden a las leyes y conformación de las sociedades capitalistas, pero en términos particulares contienen un rango de características que las hacen diferentes en sus formaciones sociales a las de los denominados países centrales.

Las sociedades de capitalismo periférico mantienen las características que involucra el término "subdesarrollo" [24], donde este último tanto en su estructura como en su funcionamiento es un aspecto inherente al mismo desarrollo del sistema capitalista. El Desarrollo no puede existir sin el Subdesarrollo [25], son las dos caras de una misma moneda y de ninguna manera etapas sucesivas por las que una formación pueda pasar. Las sociedades de capitalismo

23. Una ampliación sobre este concepto puede verse en Sonntang Heinz; "Hacia una teoría política del capitalismo periférico"; en Sonntang H. y Valecillo Héctor, -compiladores-; "El Estado en el capitalismo contemporáneo"; Ed. Siglo XXI, México 1974.

24. "Un espacio nacional subdesarrollado es aquel que exhibe una estructura social regresiva, con elevados desniveles en la distribución del ingreso y alta concentración de la propiedad, asentada sobre una estructura económica de limitado desarrollo productivo, con formas atrasadas en el proceso técnico industrial y baja productividad de la fuerza de trabajo, reforzado esto por un aparato político y una estructura de poder fuertemente restrictiva, represiva y limitativa de la expresión social colectiva."; Rofman Alejandro; "Desigualdades regionales y concentración económica: El caso argentino"; Ed. SIAP-Planteos, Buenos Aires, 1974.

25. Frank Gunder; "El desarrollo del subdesarrollo"; en Ramírez Guillermo -compilador-; "Lecturas sobre desarrollo económico"; Escuela Nacional de Economía, UNAM, México 1970.

periférico tendrán un determinado tipo de estado, el cual en términos generales tendrá características del Estado capitalista, pero que en términos particulares responderá a la formación social específica de que se trate.

Desde las teorías contestatarias al sistema imperante y no apologéticas en torno a su existencia, originalmente se ha dicho que el Estado es un instrumento de dominación del capital frente al trabajo, pero esta afirmación global no nos da explicación a las diferencias que muchas veces se presentan entre los que ostentan el poder del Estado y algunas fracciones del capital o agentes económicos.

En el sistema capitalista la producción social tiene un carácter privado derivado de la propiedad particular sobre los medios de producción, y cada unidad productiva, representada por su unidad de capital, se mueve por intereses propios e individuales, que requieren de condiciones generales para su existencia y funcionamiento, las que son expresadas en los intereses del capital total.

El capital total en un mercado competitivo, tiene existencia en la medida en que las unidades de capital se relacionan entre sí, la misma que sólo se puede dar en función que cada una de estas unidades genere un excedente, o sea que sean rentables. Desde la perspectiva y necesidad de generación de un excedente, no todos los servicios y/o productos que la sociedad requiere pueden ser generados por las unidades de capital, es necesaria la existencia de una instancia especial que no se encuentre restringida a la búsqueda exclusiva de excedente, aunque sí asumiendo los intereses globales del capital: la reproducción de las relaciones sociales de producción existente; donde más que responder al capital asume la existencia social del mismo [26].

En consecuencia el Estado se dimensiona como una estructura político-jurídica en apariencia por encima de la sociedad, pero en el fondo es resultado de las necesidades

26. Esto último es lo que Sonntang denomina relación-capital, ya que capital no sólo es el factor económico monetario sino que lleva consigo las relaciones sociales que el establece.

de reproducción de ella, por lo que el Estado no está al margen ni por encima de la sociedad sino que responde a la formación social existente y a sus necesidades de reproducción global. Es por esto que en muchos casos el Estado puede estar en contradicción con algunas fracciones del capital, más aún cuando su "intervención" no se restringe a la sola producción de servicios e infraestructura.

Esta necesidad de reproducción de la sociedad, y del Estado como parte de ella, hace que la "intervención" de él se dé en todos los subespacios y dimensiones de la vida nacional, pasando necesariamente por lo "regional": por la formación social particular que se desarrolla en la escena regional y las diferentes facetas que la componen: lo social, económico, político, étnico, geopolítico, dotación de recursos, etc. buscando una integración de estos factores para la reproducción de la formación social nacional

V.7 TESIS 7: LA CRECIENTE INVERSIÓN PÚBLICA EN EL APARATO PRODUCTIVO REGIONAL Y LA PUESTA EN VALOR DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA REGIÓN NO RESTRINGE A LA INICIATIVA PRIVADA, POR EL CONTRARIO ES COMPLEMENTO Y APOYO.

Gran parte de la planeación regional en América Latina se ha realizado en torno a la teoría de los polos de desarrollo. Bajo este enfoque se requiere de la generación de grandes unidades productivas que cumplan el rol de empresa central "motriz o propulsora" [1], dichas unidades productivas por lo general son inversiones públicas colocadas bajo la categoría de sectores "estratégicos".

Esta creciente participación del Estado en la generación de sistemas productivos denominados empresas estatales, paraestatales o de capitales mixtos, según sea el caso; es muchas veces presentada como una intromisión del Estado en un área que compete o es "natural" a la iniciativa privada; se asume una existencia externa y separada del Estado con respecto a la sociedad, sin considerar que él es una expresión de ella y que entre sus diferentes funciones está la de regular con su actividad los desequilibrios generados por la competencia entre las diversas unidades del capital o agentes económicos.

Si bien, las inversiones estatales en sistemas de producción de bienes entran en pugna con algunas fracciones del capital nacional, no necesariamente estará en contradicción con los intereses de mediano y largo plazo del capital total [2], aún más, La participación del Estado en los sistemas productivos estará enfocada a complementar

1. Algunos detalles sobre este concepto pueden verse en el punto II.5 del presente trabajo.

2. Por capital total se entiende la suma de las diferentes unidades de capital, que si bien no tienen los mismos intereses en términos inmediatos coinciden el interés estratégico de mantener el modo de producción dominante en la formación social específica de la que se trate.

y apoyar determinadas fracciones del capital en términos inmediatos y al capital total al mediano y largo plazo.

Para determinados enfoques, la participación del Estado en la economía es un fenómeno que viene en aumento desde los últimos cincuenta años y con mayor énfasis en los países del denominado capitalismo periférico, en relación a los países centrales, donde la intervención estatal en el espacio económico es reducida. En estos enfoques lo político, ideológico y jurídico (que sería la esfera a la que corresponde el Estado) a lo sumo colinda y sólo se interrelaciona con lo económico, por lo que la producción de bienes por parte del Estado es considerada una intervención en la esfera económica.

Si bien, lo político-jurídico, lo ideológico y lo económico pueden ser vistos como dimensiones donde se entrelazan la formación social, su articulación en la realidad es tal que lo que sucede en una de ellas no puede ser comprendido ni explicado sin el entendimiento de las otras.

El estado, en sus diversas funciones, siempre ha mantenido actividades en la esfera económica, aunque la gravitación de las mismas ha dependido del tipo de Estado que las realiza. Por ejemplo, en el estado liberal, correspondiente al capitalismo competitivo, existieron actividades ligadas a la inversión de capital tales como: calificación de la fuerza de trabajo, infraestructura de transporte, salud, infraestructura urbana, etc, las que tienen como principal característica: constituirse en producción de servicios de reducida rentabilidad, pero que en esencia constituyen la infraestructura indispensable para que el capital privado pueda dedicarse a la producción de bienes rentables.

Funciones del Estado tales como: consolidación y difusión ideológica, fiscalización, administración, etc, también tienen una función económica que se materializa en establecer el marco general sobre el que puede darse la reproducción del sistema socioeconómico imperante.

Por lo anterior, es errado afirmar que la participación del estado en lo económico se inicie con la inversión estatal en sistemas de producción de bienes. El

Estado en la actualidad, no sólo invierte en sectores tradicionalmente considerados no rentables, cada vez aumenta sus inversiones en sectores tradicionalmente rentables (no sólo se nacionalizan empresas en quiebra sino también algunas consideradas solventes). En resumen, la participación del estado en la economía no es reciente, lo que ha variado son las formas de su participación [3], cambios que son el resultado de las mutaciones de la formación social a la que corresponde.

En la planeación del desarrollo, tanto en el terreno nacional como en el regional, el Estado ha incrementado sus inversiones aplicandolas en sectores denominados "estratégicos" para la economía nacional:

- Producción de insumos básicos.
- Explotación y producción de energéticos.
- Infraestructura de transporte y comunicaciones.
- Explotación y exportación de recursos naturales.

La producción de insumos básicos, entre ellos la de energía, ha estado orientada a satisfacer primordialmente la demanda en el mercado. En ello el objetivo principal ha sido la reactivación de una economía que no dependa de la importación de insumos, por los costos que significa en terminos nominales y por el consumo de divisas. Si bien es la economía nacional (y por ende la regional)

la que recibe parte de estos beneficios por el mantenimiento de una oferta y una planta productiva propia, son los sectores o agentes económicos que hacen uso de estos los que se ven beneficiados de manera directa por tener una oferta interna de insumos. La producción de insumos básicos (por ejemplo en la industria siderúrgica o en la petroquímica) requiere un gran volumen de inversión inicial, con períodos prolongados de recuperación, que en

3. Al respecto podemos leer: "...en el estadio del capitalismo competitivo e incluso en las primeras fases del capitalismo monopolista, las funciones económicas del Estado, en sentido estricto, estaban subordinadas a sus funciones represivas e ideológicas (aunque no se redujeran a las mismas)...Ahora bien, en virtud del actual papel del Estado en la economía, que modifica el conjunto del espacio político, las funciones económicas ocupan ya el lugar dominante en el seno del Estado."; Poulantzas Nicos, "Estado, poder y socialismo"; Ed. Siglo XXI, México 1984, pgs.202-203.

la mayoría de los casos el capital nacional no está en la capacidad de asumir.

La explotación de recursos naturales también requiere de grandes volúmenes de inversión inicial y prolongados períodos de recuperación que el capital nacional tampoco está en capacidad de realizar. El Estado, al asumir estas inversiones, a través de un creciente endeudamiento externo, no sólo cuenta con la posibilidad de fortalecerse como aparato económico capaz de mantener una voluminosa cuenta corriente y los beneficios políticos que ella trae, sino que coloca en el mercado interno las divisas generadas por concepto de exportación de dichos recursos, para que el capital nacional tenga acceso a ellas [4], con la posibilidad de mejorar su capacidad adquisitiva en el exterior. Por otro lado, el aumento de capacidad económica, le ha dado al Estado mayor posibilidad para incidir en la creación y fomento de la infraestructura de transportes y comunicaciones, que además de los beneficios generales que puedan significar para el desarrollo del país, da ventajas al capital nacional al mejorar su posibilidad de acceso a lugares más lejanos del mercado interno y depender menos de la distancia en su localización.

Muchas de estas grandes inversiones realizadas por el Estado, que son complemento y apoyo a la iniciativa privada nacional, han visto su aplicación bajo el enunciado de políticas de desarrollo regional (Creación de unidades productivas en la industria básica, generación de energía y captación de recursos fluviales, explotación de recursos naturales, etc) con el objetivo de reactivación económica en el ámbito regional, pero, más que responder a los requerimientos de una región, han sido alternativas ante necesidades de los centros de poder económico a nivel nacional. Esta explotación de recursos estratégicos exige al Estado "ir a la región", promover en ella la infraestructura mínima para poner en valor los recursos naturales regionales que el mercado nacional y/o

4. Al no existir capacidad por parte del capital nacional para la explotación y exportación de los recursos naturales, la otra alternativa sería la aplicación de inversiones de capital extranjero, que no daría la posibilidad de colocar en el mercado interno las divisas generadas por estas actividades.

internacional demanda.

Continuar enfocando el desarrollo regional desde esta perspectiva, más que traer beneficios directos a los sectores sociales ubicados en el ámbito regional lo que produce es el uso de los recursos tanto humanos, económicos y naturales de la región en beneficio de agentes económicos ubicados fuera de ella.

V.8 TESIS 8: LA INCORPORACION DE LAS VARIABLES MEDIO-AMBIENTALES PROPORCIONA UNA VISION MAS INTEGRAL Y REVITALIZA A LA PLANEACION REGIONAL.

El proceso de desarrollo, independientemente de su estilo, encuentra su base generadora en la transformación de insumos en productos, proceso que requiere del uso de instrumentos de trabajo determinados por el nivel de tecnología al que el hombre tenga acceso. Aumentar la eficiencia en los procesos de producción, requiere mejorar la producción y reproducción de los instrumentos y fuerza de trabajo, que sólo será posible a través de la existencia de excedentes. Una restricción en la generación de excedentes es la disponibilidad de recursos naturales (existencia de materias primas), por lo que el proceso de producción, en última instancia, se basa en la interacción entre el hombre y la naturaleza.

El aumento de la producción de bienes y servicios necesarios para el hombre, no sólo requiere del uso directo del medio ambiente natural (tal y como se presenta en la naturaleza), sino también de la naturaleza previamente transformada por el mismo: medio ambiente artificial (infraestructura y tecnología en general), que le serán útiles para continuar haciendo uso de la naturaleza, por lo que el medio ambiente natural se presenta como el factor último que determina las condiciones de vida que una sociedad pueda alcanzar. A pesar de ello, los niveles de vida del hombre han llegado a una situación tal que para

mantenerse, el medio ambiente artificial se presenta como un factor indispensable; expresión de una mayor priorización que se da a los recursos tecnológicos que a los naturales, resultado del intercambio desigual entre centro y periferia, entre tecnología y materia prima.

El medio ambiente es el sistema global que rodea al hombre y que incluye: i) el medio físico y biológico natural; ii) el medio artificial (medio ambiente natural transformado por el hombre) y iii) el medio social (conjunto de interrelaciones de la formación social también creada por él). El meta-sistema medio ambiente rodea al hombre pero también lo incluye a través de las acciones que genera, y los problemas de carácter ambiental no sólo son resultado de la interacción de él y el medio biofísico natural sino también de la forma como el hombre se inserta en ese meta sistema denominado medio ambiente.

El medio biofísico natural es sujeto de un proceso de evolución y reproducción de sí mismo, restringido por determinadas leyes biológicas, físicas y químicas (leyes propias de los estratos de la materia inerte y orgánica de la realidad), que se ven interferidas por el uso que el hombre hace del medio ambiente natural. Cuando esta interferencia rebasa los límites de los mecanismos naturales de adaptación y homeóstasis del medio biofísico natural, este presenta cambios y degradación de carácter irreversible, manifestandose nuevas situaciones en el medio ambiente biofísico natural que hacen más difícil o imposible contar con determinados insumos, que la formación social ubicada en ese medio requiere, y/o que se reduzcan las posibilidades de lograr niveles de calidad de vida adecuados; son en estas situaciones cuando nos encontramos frente a problemas de carácter medioambiental.

Las manifestaciones de los problemas medioambientales, en términos generales, se pueden enumerar como:

- Deterioro o degradación de áreas productivas primarias, como resultado de una irracional explotación de recursos naturales tales como: mineros forestales, marinos, etc.
- Contaminación química, como resultado de la eliminación de residuos industriales e incapacidad de las cuencas colectoras.
- Contaminación biológica, como consecuencia de inadecuados sistemas colectores de desechos y desperdicios orgánicos.

- Contaminación y congestión en áreas metropolitanas:
 - en aquellas con tendencia a la primacía [5].
 - en las denominadas de crecimiento explosivo [6].

Si bien, en términos generales, estas son las manifestaciones de los problemas medioambientales, el grado con que se presenta cada una de ellas difiere no sólo entre unidades territoriales nacionales, sino también entre los subsistemas regionales que la conforman.

La causa en términos generales de los problemas medioambientales está marcada por la interacción del hombre y el medio biofísico natural, pero en términos específicos (de un problema medioambiental determinado) es el resultado de la inserción del hombre en el metasistema medio ambiente, el cual está determinado por:

- La formación social existente en las inmediaciones del medio biofísico natural, o sea las relaciones que el hombre ha establecido, y con ella sus valores, prioridades y objetivos.
- El medio ambiente artificial al cual tenga acceso dicha formación social, que le servirá para explotar y hacer uso de los recursos que el medio ambiente biofísico le ofrezca.
- El medio biofísico natural con su cantidad de recursos disponibles y sus leyes de conservación y reproducción.

Si se observan estos tres aspectos del metasistema medio ambiente, vemos que es el primero el determinante de las interrelaciones que entre ellos se suceden. Una

5. La primacía es el concepto por medio del cual se hace referencia a una ciudad que es varias veces más grande que sus inmediatas inferiores en tamaño; es un fenómeno generalizado en los países latinoamericanos en los que sus ciudades capitales presentan esta característica.

6. Son las que, entre otras características, presentan una tasa de crecimiento poblacional muy elevada; una ampliación al respecto puede verse en Antón Juan P.; "Ciudades de crecimiento explosivo en América Latina"; documento presentado en "Seminario Regional: Estilos de Desarrollo y medio ambiente"; organizado por CEPAL/PNUMA, Stgo de Chile 1979.

formación social establece sus objetivos y forma de encontrarlos (estilo de desarrollo [7]), tiene un grado de desarrollo de sus fuerzas productivas (desarrollo tecnológico), por lo que posee un determinado medio ambiente artificial, y en base a sus objetivos, recursos, necesidades y forma de lograr los primeros, hace uso del medio biofísico natural con la posibilidad de transgredir sus leyes de preservación y reproducción. En este sentido, la formación social es la que va a determinar la existencia o no de problemas medio ambientales, como consecuencia de su estilo de desarrollo y del nivel tecnológico que tenga.

En la mayoría de países latinoamericanos las formaciones sociales, tanto en su carácter nacional como regional, están determinadas por el modo de producción capitalista, que marca un predominio de los intereses particulares frente a los sociales y de las ganancias inmediatas y mediatas frente a las de largo plazo; estos aspectos restringen la consideración de las variables ambientales en un proceso de desarrollo, primero, por que ellas involucran intereses globales de la sociedad y son patrimonio del todo social con pertenencia no sólo a las generaciones actuales sino también de las futuras; segundo, por que existen umbrales de irreversibilidad en los sistemas del medio biofísico natural, con efectos de perturbación ecológica, que no tienen manifestaciones económicas inmediatas, y mucho menos durante el proceso que desemboca en la transgresión de dichos umbrales.

Un proceso de desarrollo es en esencia un proceso de cambio social [8], y la planeación del desarrollo la actividad de inducir dicho proceso. Si este cambio busca

7. "...podría entenderse por estilo de desarrollo, la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios"; Pinto Anibal; "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina"; Revista de la CEPAL, primer semestre 1976, Chile, pg.104.

8. Un cambio social no se refiere necesariamente a una alteración total de la estructura social, sino a toda alteración que signifique un reacomodo de las estructuras, aun respetando los aspectos básicos de la formación social existente.

incorporar por lo menos parte de los intereses y aspiraciones de los agentes sociales no presentes (pero de alguna manera representados) en las instancias de toma de decisiones y responder a los "intereses globales" de la sociedad (con intensidad diferenciada y de acuerdo al poder político y económico de los actores que la componen) lo menos que puede hacer, es tener en cuenta la conservación y preservación del medio ambiente (variables que son de pertenencia global de la sociedad, tanto presente como futura).

Por otro lado, si bien los problemas medioambientales repercuten en todo el sistema nacional (y en algunos casos también rebasan sus fronteras), ellos tienen una ubicación en un ámbito territorial específico, afectando en primera instancia a los individuos miembros de la formación social que en él se desenvuelve; por estas razones es que la planeación regional es la instancia más adecuada para incorporar las variables o factor medioambiente a los problemas del desarrollo.

La incorporación de las preocupaciones sobre el medio ambiente hacen que la planeación regional rompa algunas de sus limitaciones y encuentre una visión más integral a partir de incorporar un patrimonio legítimo del conjunto de la sociedad, aún cuando ello no sea una preocupación consiente de la sociedad. La incorporación de las variables medioambientales exige tener en cuenta que:

- Los recursos naturales son, en un horizonte de largo plazo, del conjunto de la sociedad y por tanto sus beneficios de alguna manera deben ser percibidos por todos sus miembros, pero en especial por los de la región.
- La explotación y uso de los recursos naturales debe ser de manera racional y científica sin alterar su reproducción en el caso de los renovables y sin afectar irreversiblemente a las generaciones futuras en el caso de los no renovables [9].
- Los objetivos de la planeación, más que responder a intereses de determinados grupos o sectores sociales, deben estar en correspondencia con todos los grupos y sectores existentes en el ámbito regional.
- Aspectos educativos en torno a los problemas medioam-

9. Mejor dicho que su agotamiento tenga en cuenta la existencia de un sustituto.

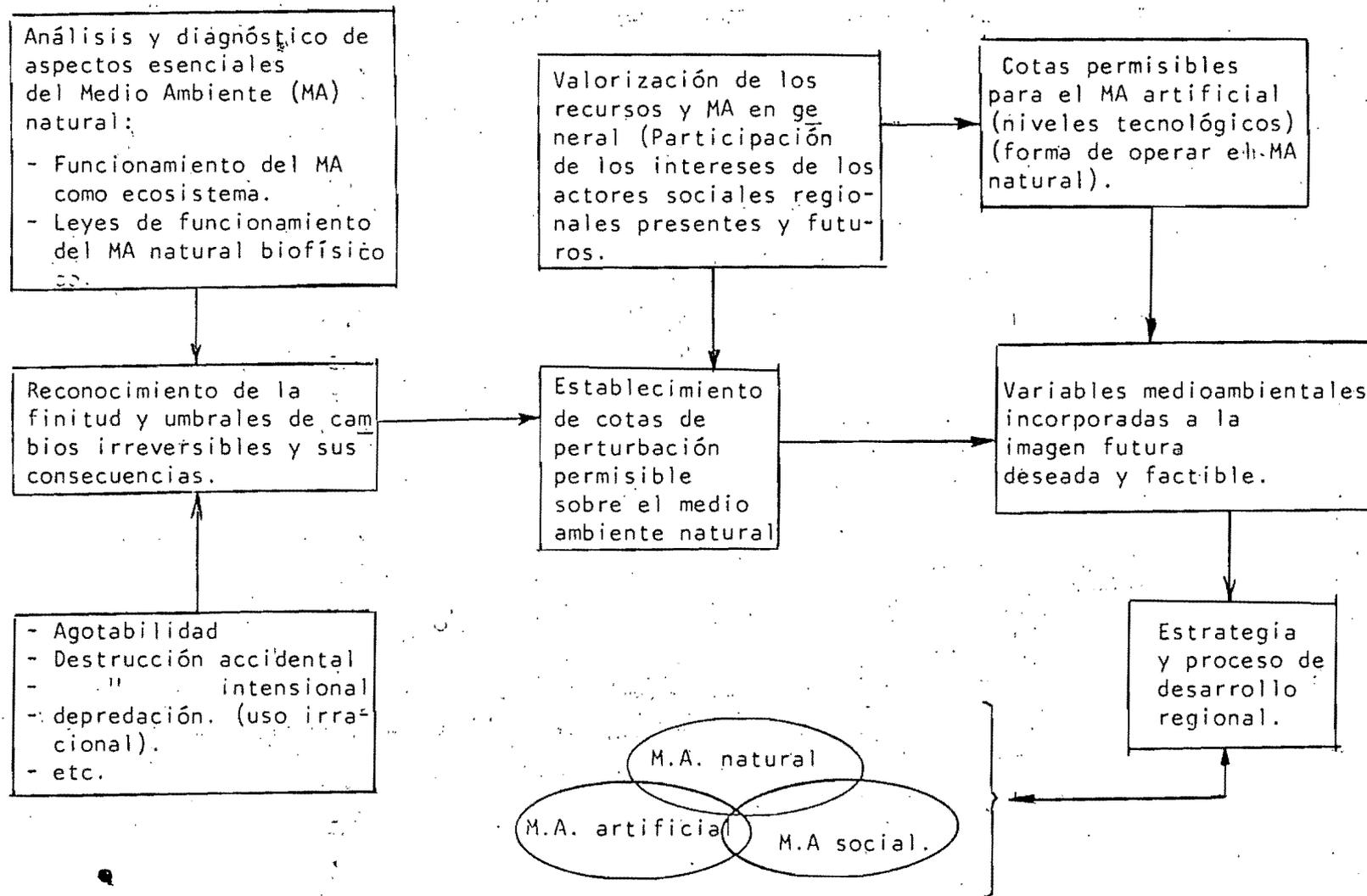


FIGURA V.3 Modelo general de la incorporación de las variables medioambientales al proceso de planeación regional.

bientales.

- Controles adecuados para que los intereses particulares, en función de mejorar sus tasas de ganancia, no vayan a transgredir los límites superiores que el medio ambiente biofísico natural es capaz de absorber sin alteraciones irreversibles.

V.9 TESIS 9: LA DESAGREGACION REGIONAL DE PLANES NACIONALES REQUIERE CONTAR CON LA AGREGACION DE LOS PLANES REGIONALES PARA NO CONVERTIRSE SOLO EN UNA ASIGNACION ESPACIAL DE INVERSIONES E INFRAESTRUCTURA.

La práctica de la planeación regional es una actividad realizada, en última instancia, por el gobierno central (expresión política administrativa del Estado)

Si bien en ella son considerados algunos intereses endógenos a la región, estos están subordinados a los objetivos que a nivel nacional se tengan establecidos; en una planeación con un acentuado carácter central, el establecimiento de objetivos regionales se realiza a partir y en función de los nacionales; esta situación marca la interdependencia entre los procesos de planeación regional y el nacional.

La planeación regional no puede ser concebida de manera aislada, sucede en un marco nacional y a él debe responder; pero la posibilidad de desarrollo de una región va a depender del grado de flexibilidad que se pueda establecer para que ésta interdependencia no esté determinada, en términos absolutos, por el poder central.

La planeación regional enfocada desde la perspectiva de la planeación del desarrollo nacional, tiene las siguientes características:

- los planes de desarrollo intra e interregional son concebidos y dirigidos desde una instancia central de planeación dependiente del gobierno nacional.
- los planes de desarrollo regional son concebidos y coor-

dinados a partir de un plan nacional de desarrollo.

- Al igual que los planes sectoriales, los planes regionales constituyen una desagregación del plan nacional.

Bajo estas perspectivas la desagregación regional de planes nacionales "se convierte en una descomposición y asignación a las distintas regiones de partes de las asignaciones sectoriales efectuadas en la etapa de planeación nacional a nivel macro" [10].

La desagregación corre el riesgo de convertirse en un análisis de localización, mas que desagregar la planeación lo que se realiza es una desagregación de programas, donde el criterio básico de la optimización de asignación de recursos a las regiones se realiza bajo el criterio de eficiencia económica. En el tratamiento de este problema un instrumento muy socorrido ha sido la programación matemática (en especial programación lineal [11] [12] [13]), donde además de las suposiciones para establecer los modelos, la deficiencia de información se convierte en una dificultad difícil de salvar.

Si la desagregación se inicia a partir de los intereses y objetivos planteados en la instancia nacional, la agregación de planes regionales se inicia con la formulación de objetivos, metas, estrategias, etc, desde los intereses de la región, de los sectores sociales que en

10. Antún Juan P.; "Metodología para el diseño de sistemas de transporte de cargas en el marco de programas regionales de desarrollo"; Instituto de Ingeniería, UNAM, México 1985.

11. Boisier Sergio; "Desagregación regional de planes regionales. Algunas observaciones sobre los métodos de Rotterdam y de Varsovia"; en Kuklinski Antoni -compilador- "Desagregación regional de políticas y planes nacionales"; Ediciones SIAP, Buenos Aires 1977.

12. Carrillo Arronte; "An empirical test on interrregional planning. A linear programming model for México, Rotterdam University Press, Rotterdam 1970.

13. Mennes L.B.M., Tinbergen J., Woadenburg J.G.; "El factor espacio en la planificación del desarrollo"; F.C.E., México 1980.

ella se encuentran. Los planes regionales concebidos desde y por la región, difieren de los criterios de localización pertenecientes a la desagregación.

Si la desagregación regional de planes nacionales es en resumen un análisis de localización, la agregación nacional de planes regionales corre el riesgo de convertirse en una suma algebraica de planes regionales, ni la primera ni la segunda deben presentarse de forma aislada en la planeación interregional, existe la necesidad de realizar una "exploración mixta" [14], que se inicie tanto en la esfera nacional como en la regional.

El proceso de agregación-desagregación establece una serie de retos a la planeación, en él se reflejarán el poder político y económico de los actores ubicados en la región, su poder de negociación y el nivel de centralización del gobierno nacional. En el aspecto técnico de optimizar las metas, tanto nacionales como regionales, se requiere un tratamiento especial, considerando que aquello que optimiza los beneficios obtenidos para la región, a partir de una determinada asignación de inversiones e infraestructura, no necesariamente estará optimizando el beneficio nacional, o viceversa (la optimización de un sistema puede dar como resultado la suboptimización de algunos de los subsistemas componentes). Bajo estas consideraciones es que la aplicación de modelos matemáticos ha encontrado su principal obstáculo como herramienta prescriptiva, pero su uso encontrará más posibilidades dándole un carácter más analítico y no definitivo, en consideración que serán los marcos sociopolíticos los que determinarán la armonía entre los objetivos regionales y los nacionales.

Una relativa subordinación de los objetivos regionales a los nacionales, necesita que los primeros gocen de cierto grado de autonomía y poder de negociación, y ello no es más que una consecuencia de una adecuada descentralización del poder político, de la existencia de auténticas instancias de nivel decisonal en el terreno regional con capacidad política en el nivel nacional, lo que significa una devolución del poder a la comunidad regional.

14. Antón J.F.; (1985), Op.cit.

V.10 TESIS 10: LA PLANEACION REGIONAL REQUIERE TENER UN CARACTER PARTICIPATIVO, NEGOCIADO, ITERATIVO ASCENDENTE Y DESCENTRALIZADO.

La planeación regional significa la programación de cursos de acción para un ámbito territorial específico, donde se busca la transformación de los procesos socioeconómicos que en él se desenvuelven, mejor dicho, la búsqueda de una situación imagen futura deseada y factible a partir de una real existente; proceso que se manifiesta en inducir el desarrollo de la formación social regional.

La planeación del desarrollo regional es en esencia un proceso de cambio social deliberado, intencionado y auspiciado por un sector o sectores de la sociedad. Algunas de las características de este proceso están marcadas por [15]:

- La búsqueda de la expansión de la capacidad productiva.
- Elevar los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona.
- Cambios en la estructura de clase, grupos y organización social.
- Transformaciones culturales y de valores.
- Cambio en la estructura política y de poder.

Si bien la planeación regional implica cambios en la formación social, con las características arriba mencionadas, estos no garantizan mejorar la calidad de vida de cada uno de sus miembros, debido a que estos cambios están determinados por los valores e intereses de los

15. Sunkel Oswaldo; "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina"; en Sunkel O. y Gligo Nicolo, -compiladores-; "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina"; F.C.E., México 1980, pg. 10.

agentes sociales que tienen acceso a los niveles de toma de decisiones.

Una planeación regional más posible, tanto en su alcance como en su viabilidad, requiere recoger las aspiraciones e intereses de los diversos agentes sociales presentes en la escena regional, aún cuando estos se encuentren en conflicto. Si partimos del supuesto que la planeación regional busca mejorar el estándar de vida de los habitantes de una región, por lo menos en el largo plazo [16], es totalmente necesario que los habitantes de una región tengan un nivel de participación en la generación de la imagen futura deseada y factible, como también en las situaciones a crear para llegar a ella (establecimiento de la estrategia a seguir); lo que básicamente significa tener una posibilidad de viabilidad política, de acceso a la participación en la estructura política.

La participación no sólo es una consulta o un plebiscito, en esencia es la incorporación de los intereses de quien está participando, implica la existencia de una instancia determinada en la que no sólo se exprese una connotación del problema y sus posibles soluciones, sino donde exista una cuota de poder político, que haga posible considerar o incluir, por lo menos, algunos aspectos centrales de dichos intereses y valores, por lo que la participación presupone una descentralización del poder político.

La participación de los habitantes de una región no puede quedar en el terreno individual, la existencia de agentes económicos con poder político diluye la participación individual, ella requiere de una organización que exprese la comunidad de intereses, por lo que las instancias de participación deben ser contempladas a partir de sectores de la comunidad regional organizadas en base a intereses comunes (organizaciones gremiales, culturales,

16. Suposición que lleva a la famosa disyuntiva entre equidad vérsus eficiencia, que se presenta en el corto y mediano plazo y además entre el quehacer regional y nacional, donde se supone que una inclinación por la eficiencia, en el terreno mediato, es en función de una equidad en el largo plazo.

cívicas, etc.), que garantizarán la participación de la sociedad civil regional, en busca de un balance con los intereses de mayor poder político y económico, tanto internos como externos.

La construcción de la imagen futura deseada y factible a partir de la participación de los diversos actores que componen la formación social regional, debe tener como característica la negociación entre los intereses y objetivos en conflicto, garantizando que algunos de estos últimos no queden marginados. La negociación va a depender de la fuerza política que cada sector social diferenciado pueda tener [17].

El carácter de negociación en el proceso de planeación regional, no sólo debe involucrar a los actores internos a la región, sino también a otros actores ubicados en el exterior. La negociación con actores externos sucede en base a las relaciones de producción, circulación y consumo establecen con agentes económicos exógenos pero con intereses en la región y que, de alguna manera, se institucionaliza a través del gobierno central. Esta negociación, por lo tanto, esta basada en la relación centro-región, donde se busca compatibilizar los intereses regionales con los nacionales.

Una negociación presupone las siguientes características:

- Que la negociación como búsqueda de un consenso debe estar fundamentada en aspectos de viabilidad técnica y

17. La participación y la negociación son aspectos de alguna manera tratados en algunos enfoques de planeación, pero el nivel de resolución logrados en ellos a través de la modelación matemática ha reducido su connotación como proceso. Sin negar la importancia de los logros obtenidos en su consideración, los métodos usados para aprenderlas, contienen un nivel de resolución que sólo permite, para el caso de la planeación regional, una aproximación a su situación. Con respecto a la participación, las técnicas usadas son las consensuales (DELFUS, TKJ, etc.); y en la negociación, las relativas a teoría de Juegos y a la Teoría de Decisiones, con evidentes limitaciones cuando los problemas son complejos.

económica.

- Debe ser apoyada por la comunidad regional y sus diferentes estamentos.
- Debe existir una legitimidad por parte de los interlocutores participantes en la negociación.
- Debe existir un margen de flexibilidad en las propuestas para que sea posible el consenso.

Toda planeación es un proceso, más aún si el objeto a planear es un sistema social. Un error común y señalado por diversos autores, ha sido concebir la planeación como el establecimiento de un plan o programa, olvidando que la planeación de sistemas sociales es en esencia un proceso político de toma de decisiones y de acciones concretas.

La planeación regional como proceso de cambio controlado establece una estrategia o conjunto de ellas, asumiendo que para lograr la imagen futura deseada y factible, se requiere pasar por una sucesión de situaciones probables de suceder y donde no existe la certeza sobre la ocurrencia de ellas. El riesgo y la incertidumbre son factores inherentes a toda planeación, pero ellos no sólo son el resultado de las diversas situaciones que pueden tener los "estados de la naturaleza", también son producto de las acciones futuras, premeditadas en algunos casos, de los diversos agentes económicos y sociales con intereses en la región y ubicados tanto en ella como en el exterior.

En este sentido, las estrategias en la planeación regional no sólo pueden ser establecidas en base a un comportamiento probabilístico de escenarios futuros, sino que también debe recoger comportamientos "racionales" de los agentes económicos y sociales ante determinadas situaciones. La estrategia de una planeación no puede estar enfocada en relación a supuestas acciones de fuerzas en abstracto, ella debe responder a posibles comportamientos futuros de actores con intereses no incluidos, por lo menos en su totalidad, en el proceso de planeación.

Esta sucesión de situaciones futuras presenta características de riesgo, incertidumbre e impactos diferenciados sobre los diversos actores involucrados en el proceso de planeación regional; requiere que el proceso tenga un carácter iterativo: que la participación y la negociación estén presentes a lo largo del proceso de

planeación. La iteratividad de una planeación en algunos casos es asumida como una aplicación sucesiva del control (comparación con un patrón pre-determinado), pero en la planeación regional las medidas correctivas deben emanar también de los gestores del plan, y no sólo de las comparaciones con metas establecidas, en consideración que el estado de los actores presentes en la planeación no es estática y que sus valores e intereses pueden ir variando a lo largo del proceso de planeación.

La planeación regional no puede estar en contradicción con los objetivos nacionales (su viabilidad política sería nula), pero debe responder a los objetivos de carácter regional en una armonía con los primeros. En la práctica de la planeación regional, los objetivos han sido establecidos por instancias relativas al gobierno central y básicamente como forma de lograr los objetivos de carácter nacional, que son reflejo de las estrategias de desarrollo dominantes en la esfera nacional; resultado de ello, los actores sociales al interno de la región no ven reflejados sus intereses en los planes y programas de desarrollo regional, y los beneficios son controlados por agentes exógenos a la región [18].

La posibilidad de éxito en una planeación regional [19], que logre sus objetivos y metas en el horizonte de tiempo establecido para ello, está en relación directa a que estos últimos sean una componente endógena y legítima a la región y no enunciados que encubren, conciente o inconcientemente, objetivos e intereses externos a la región. La planeación regional es un proceso de cambio conducido, donde el sujeto a planear tiene capacidad de "resistirse" al cambio si este no es acorde con sus intereses, por lo tanto es indispensable que los objetivos de la planeación regional respondan a intereses del mayor número posible de actores sociales regionales.

En consecuencia, la planeación regional debe tener un carácter ascendente, nacer desde la región pero en

18. Claro ejemplo de esta situación son los casos que se vieron en el capítulo III.

19. No se hace referencia a la legitimidad o no de los objetivos que se planteen.

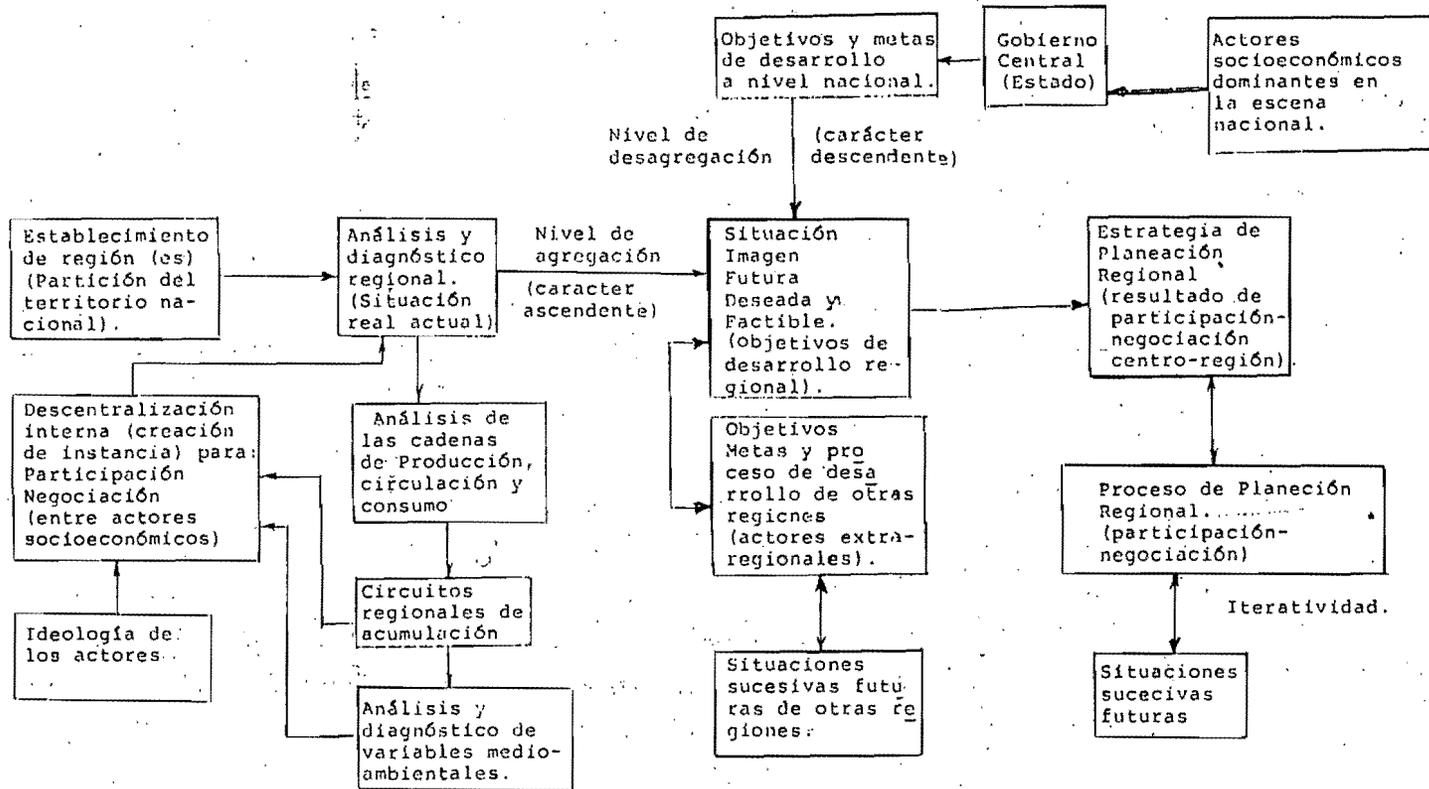


FIGURA V.4 Modelo teórico general de Planeación Regional.

concordancia con los planes de carácter nacional, establecer no sólo objetivos y estrategias a seguir, sino también el proceso mismo de la concertación de los aspectos de agregación-desagregación.

Todas las características antes mencionadas, de participación, negociación y de ascendencia, suponen la descentralización. Ella no sólo es una redistribución de la actividad económica, su eje central es la descentralización del poder político, de las instancias de toma de decisiones, de la devolución de poder a la comunidad regional. La participación y negociación, suponen implícitamente una descentralización al interior del ámbito regional, pero conjuntamente con la tercera, requieren de una descentralización del poder central. Una planeación regional más posible y menos limitada necesita de estas cuatro características de manera conjunta, ellas no pueden darse por separado y su existencia requiere de establecer cambios, por mínimos que estos sean, en los estilos tradicionales de desarrollo, en ampliar el espectro de quienes deciden: qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.

VI. CONCLUSIONES.

VI. CONCLUSIONES.

Los antecedentes teóricos de la planeación regional se encuentran en la teoría de la localización, en ella el objetivo es la optimización de los beneficios de una empresa a partir de una ubicación racional, aspecto que luego se refleja en la constante búsqueda de eficiencia económica que caracteriza a las teorías tradicionales de la planeación regional.

Si bien los antecedentes de la planeación regional se ubican en el siglo pasado, podemos afirmar que es en las últimas cuatro décadas en que logra una conformación como tal. La transformación de la teoría de la localización en un cuerpo teórico que de cuenta de la configuración espacial de los procesos económicos es, básicamente, resultado de los esfuerzos de la Regional Science Association, pero tanto en su versión de teoría económica espacial como en la macroeconomía regional ha evidenciado más limitaciones que posibilidades en la planeación de sistemas sociales en su dimensión regional.

Las limitaciones de la teoría tradicional de la planeación regional pueden resumirse en:

- i. Reducción del proceso social a los aspectos del mercado y la circulación.
- ii. Consideración agregada de los actores sociales y económicos, tanto internos como externos de la región.
- iii. El desarrollo social es asumido básicamente como crecimiento económico, donde este último es considerado resultado del crecimiento industrial.
- iv. Omisión y/o análisis limitado e insuficiente sobre el Estado.
- v. Suposición de una autorregulación de los desequilibrios propios del sistema, en el caso de las versiones derivadas de las teorías neoclásicas.
- vi. Asumir una autonomía del espacio al considerarlo un continente vacío y neutro.
- vii. Concepciones de región con un carácter atemporal y ahistórico.
- viii. Prioridad sobre el uso de técnicas e instrumentos en desmedro de los aspectos políticos, los que son

una característica inherente a la planeación de sistemas sociales.

- ix. Presencia implícita, pero predominante, de aspectos locacionales [teoría de la localización], como resultado de una mayor ponderación a la eficiencia económica en el corto y mediano plazo que a los aspectos de equidad.
- x. Si bien la planeación es asumida como una sucesión de situaciones, no es concebida como "proceso" social.

La práctica de la planeación regional en América Latina, es una experiencia de los últimos treinta años sustentada en los enfoques tradicionales. Es a partir de ella en que se verifican las limitaciones de los marcos teóricos aplicados, y donde aparecen aspectos que la teoría no considera y que manifiestan su relevancia en el proceso mismo de la planeación regional.

De la experiencia práctica de la planeación regional en América Latina se concluye que existen aspectos no contemplados en la teoría, tales como:

- i. El Estado, a través de sus instancias políticas y administrativas, es un factor importante en la gestación y ejecución de la planeación regional.
- ii. El centralismo en las instancias de toma de decisiones y la subordinación de los intereses regionales a los nacionales se manifiestan en una planeación regional con procedimientos verticales y descendentes.
- iii. Los actores más beneficiados en los planes de desarrollo regional, generalmente son exógenos a la región; los procesos económicos regionales responden a procesos de acumulación del ámbito nacional.
- iv. La implantación de procesos de desarrollo regional ha sido respuesta, en términos generales, a:
 - A la existencia de un sector mayoritario de la población de una región con condiciones mínimas de subsistencia, y por lo tanto, incapaz de participar en el mercado de consumo y con posibilidades de producir una crisis sociopolítica.
 - Problemas existentes o potenciales con carácter geopolíticos en zonas periféricas y en algunos casos ubicadas en áreas fronterizas.
 - A las necesidades del mercado nacional y/o internacional, recurriendo a la puesta en valor de los recursos de una región.
- v. La participación restringida de los agentes económicos en los planes regionales cuando las condiciones

- de ganancia no cumplen con sus expectativas.
- vi. La necesidad de coordinación entre la planeación nacional, sectorial y regional.
 - vii. Las limitaciones de la planeación entendida como programación de actividades a través del "plan maestro".
 - viii. La necesidad de establecer marcos teóricos más adecuados a de la realidad.
 - ix. El gran volumen de inversión que ha significado para la sociedad mantener determinados estilos de desarrollo con relativa eficiencia en sus impactos regionales.

Una planeación regional más posible y menos limitada, exige una ruptura con los enfoques teóricos tradicionales, establecer con mayor precisión la esencia de la problemática regional. En este sentido, planeación regional significa la programación de cursos de acción para un ámbito territorial específico, donde se busca la transformación de los procesos socioeconómicos que en él se desenvuelven, la búsqueda de una situación imagen futura deseada y factible a partir de una real existente de la formación social regional. Este proceso, por lo tanto, es inducir el desarrollo de la formación social regional, por lo que planeación regional es en esencia un proceso de cambio social deliberado, intencionado y auspiciado por determinados actores de la sociedad.

La configuración espacial no puede ser entendida sino es a partir de los procesos sociales que la generan (es un aspecto de ellos). Esto significa romper con la autonomía del espacio, de asumir una interdependencia entre los procesos sociales y su dimensión espacial, con lo que la localización pierde sentido si no está referida a un proceso social histórico determinado.

ML. La región cobra vida y se convierte en objeto a planear a través de la formación social que en ella se desarrolla, y su análisis gira en torno al estudio de dicha formación, de las relaciones al interior de ella, de su inserción en la escena nacional y de su interrelación con la naturaleza.

Las posibilidades y limitaciones de la planeación regional, se encuentran en el desarrollo e interrelación entre sus diversas dimensiones (en su dimensión ideológica,

como teoría sustantiva, como teoría procedimental o normativa y como práctica misma). El carácter general de dichas posibilidades y limitaciones estará marcada por la ideología que la sustente (a través de los actores sociales que en ella participen). La planeación regional, tanto en su aspecto teórico como práctico, es reflejo de actores sociales que se mueven con valores determinados por sus premisas ideológicas. Toda práctica presupone una teoría, y toda teoría y práctica están marcadas por una ideología.

La teoría sustantiva de una planeación regional más posible (marco teórico de la interpretación y análisis de la realidad regional), debe orientar su enfoque a la formación social regional, a los modos de producción presentes y a las relaciones que se establecen en ella. En esta dimensión, aspectos prioritarios son la determinación de los circuitos regionales de acumulación que se establecen en las cadenas de producción, circulación y consumo que están inmersas en la región, considerar que toda regionalización realiza una partición artificial de las formaciones sociales que en ella se desenvuelven, y que las relaciones de una región con el exterior suceden a partir de estas cadenas de producción circulación y consumo. La omisión de este tipo de análisis distorsiona la presencia de actores económicos y sus intereses.

Una planeación regional más posible, debe considerar que los problemas a nivel regional no impactan de la misma manera a los diferentes actores con intereses en la región que enunciar estrategias de desarrollo regional, por la desigualdad política, económica y social, beneficiará a unos más que a otros, y hasta llegarán a ser contradictorias para determinados intereses, por lo que necesariamente requiere de un nivel de concertación para que su desarrollo no sea bloqueado (necesidad de una viabilidad política). Bajo esta consideración, el Estado, gestor y ejecutor de la planeación regional, no puede ser visto como representante de los "intereses comunes" de la sociedad, él es expresión de ella, y si bien no necesariamente responderá a los intereses particulares e inmediatos de algunos agentes económicos, su gestión tiene que ver con los intereses a largo plazo del capital total, que en determinado momento coinciden con los de algunas fracciones de capital (con las de mayor poder económico y político).

En la dimensión de la teoría procedimental, una

planeación más posible requiere tener un carácter participativo, negociado, ascendente, iterativo y descentralizado. Estas condiciones no sólo hacen al aspecto de la viabilidad política, sino también a los intereses propios de los actores ubicados en la región. Estas características de una planeación regional más posible necesariamente involucran cambios en los estilos de desarrollo, en la centralización económica y política, y constituye la única garantía para que la planeación regional pueda ser concebida como un proceso social.

El presente trabajo constituye un esfuerzo por establecer algunos aspectos de una planeación regional más posible y menos limitada, pero en el desarrollo del mismo se constata la amplitud y profundidad del tema. Se colocó más énfasis en lo que es la teoría sustantiva, pero se considera, que a pesar que en ella quedarían algunos aspectos por seguir trabajando, existe la necesidad de profundizar lo relacionado a la teoría procedimental o normativa. El énfasis en los aspectos sustantivos no ha sido un resultado fortuito, toda teoría procedimental no puede ser desarrollada en lo que podríamos decir "el arte por el arte", ella requiere establecer la problemática del sujeto a planear, y a partir de esta, construir los aspectos procedimentales que más se ajusten a ella.

Con el enfoque del presente trabajo temas relevantes podrían ser, la consideración de la microplaneación regional, formas económicas alternativas en los espacios regionales (la autogestión por ejemplo), alternativas de administración regional que eviten el sesgo centralista, la educación y el medio ambiente en el ámbito regional, la formación de los planificadores, etc.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

Ahumada J., "Notas para una teoría general de la planificación". Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación; Vol. IV, No.4, 1976.

Alayed Enrid; "La planificación regional y el desarrollo socioeconómico"; Curso del ILPES, CEPAL, Stgo. de Chile, 1976, mimeografiado, s.p.

Amir Samin; "Dependencia y subdesarrollo en Africa Negra: su origen histórico y formas contemporaneas"; en Mabogunje Akin -compilador-; "Planeación Regional y Desarrollo Nacional en Africa"; Ed. SIAP, Buenos Aires 1973.

Antun Juan P.; "Ciudades de crecimiento explosivo en América Latina"; documento presentado en "Seminario Regional: Estilos de Desarrollo y medio ambiente"; organizado por CEPAL/PNUMA, Stgo de Chile 1979.

Antún Juan P.; "Manual de estudios y proyectos para desarrollos industriales. Tercera parte: elementos para configurar estrategias de desarrollo"; UNAM, Instituto de Ingeniería, México 1981.

Antún Juan P.; "Metodología para el diseño de sistemas de transporte de cargas, en el marco de programas regionales de desarrollo"; Instituto de Ingeniería, UNAM, México 1985.

Antun Juan P.; "Planificación regional de sistemas de transporte de carga. Reflexiones y esquema metodológico preliminar"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol.XX, No.78, 1986.

Beavon Keith; "Central places theory: a reinterpretation";

Longman Inc., New York 1977.

Bernstein R.J.; "Reestructuración de la teoría social y política"; F.C.E., México 1982.

Bettelheim Charles, "Planificación y crecimiento acelerado"; F.C.E., México 1980.

Boisier Sergio; "Desagregación regional de planes regionales. Algunas observaciones sobre los métodos de Rotterdam y de Varsovia"; en Kuklinski Antoni -compilador- "Desagregación regional de políticas y planes nacionales"; Ediciones SIAP, Buenos Aires 1977.

Boisier Sergio; "La planificación del desarrollo regional en América latina"; en Boisier S., Cepeda F., Hilhorst J., Riffka S. y Uribe-Echevarría F., -compiladores-; "Experiencias de planificación regional en América Latina"; NU., CEPAL, ILPES, SIAP, Stgo de Chile 1981.

Boudeville Jacques; "Los espacios económicos", Ed. Universitarias, Buenos Aires, 1965.

Carta de Punta del Este; Consejo Interamericano Económico Social, Alianza para el Progreso, Documentos Oficiales, Unión Panamericana, Washington DC 1981.

Carrillo Arronte; "An empirical test on interrregional planning. A linear programming model for México"; Rotterdam University Press, Rotterdam 1970.

Cavalcanti R., Goodman D.; "Incentivos a Industrialización e desenvolvimento do nordeste"; Ed. IPEA, Rio de Janeiro 1974.

Coraggio José L.; "Consideraciones teóricas metodológicas sobre las formas sociales de organización del espacio y sus tendencias en América Latina"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, VOL.VII No.32, Buenos Aires 1974.

Coraggio José L.; "Hacia una revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo"; en Unikel L., Necochea A. - compiladores -; "Desarrollo Urbano y Regional en América Latina", F.C.E., México 1975.

Coraggio José L.; "Cuestiones metodológicas relativas al análisis de los problemas regionales en América latina"; Publicación del CEED del Colegio de México, 1978.

Coraggio José L.; "La problemática acerca de las desigualdades regionales"; Demografía y Economía Vol.12 No.2; Ed. Colegio de México, 1978.

Christaller Walter; "Central Places in Southern Germany"; trad. Baskin Carlisle; Englewood Cliffs, New Jersey 1966.

Darwent David; "Growth poles and growth center in Regional Planning: a review"; Berkeley, University of California Press, 1969.

Friedmann John; "La planeación regional como un campo de estudio"; Coordinación de Desarrollo Urbano y Regional, Universidad Católica de Chile, 1967.

Friedmann John; "Territorio y función"; (Trad. Toro Carmén), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1981.

Galloway T., Mahayni; "Planning theory in retrospect: the process of paradigm change"; America Institute of Planners Journal, Vol.43, Washington D.C. 1977.

Ganz Alexander; "La planificación regional clave de la etapa actual del desarrollo en América Latina"; Ed. SIAP, Buenos aires 1962.

Geisse G., Hardoy J.; "Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina"; Buenos Aires 1972.

Gunder Frank; "El desarrollo del subdesarrollo"; en Ramírez

Guillermo -compilador-; "Lecturas sobre desarrollo económico"; Escuela Nacional de Economía, UNAM, México 1970.

Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN); "Una política de desenvolvimiento económico para o nordeste"; SUDENE, Recife 1967.

Hartmann Nicolai; "Ontología"; F.C.E., México 1960.

Hermansen Tarmod; "Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional"; en Kuklinski Antony -compilador-; "Polos y centros de crecimiento en la planeación regional"; F.C.E., México, 1977.

Hilhorst J.G.; "Regional development theory: an attempt to synthesize"; La Haya, Instituto de Ciencias Sociales, 1970.

Instituto Latinoamericano de Planificación Social y Económica (ILPES); "Discusiones sobre Planificación"; Ed. Siglo XXI, México 1975.

Isard Walter; "Location and space economy: a general theory relating to industrial locations, market areas, land use, trade, and urban structure"; The Technology Press of MIT, New York, 1956.

Isard Walter; "Métodos de Análisis Regional: una introducción a la ciencia regional"; Ed. Ariel, Barcelona, 1977.

Izaguirre Maritza; "Ciudad Guayana y la estrategia de Desarrollo Polarizado"; Ed. SIAP - Planteos, Buenos Aires 1977.

Jelin Elizabeth; "Formas de organización de la actividad económica y la estructura ocupacional"; Desarrollo Económico No 53, 1974.

Johnson E.A.J.; "The organization of space in development

countries"; Harvard University Press, Cambridge Mass. 1970.

Kosik Karel; "Dialéctica de lo Concreto"; Ed. Grijalbo, México 1976.

Kuklinski Antony; "Estudios regionales: Quo vaditis?"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol. XIII, No. 52, 1979.

Lange Oscar; "Economía política"; F.C.E., México, 1981.

Lipietz Alain; "El capital y su espacio"; Ed. Siglo XXI, México 1979.

Lösch August; "The Economics of Location"; New Haven, Yale University Press, 1954.

Matus Carlos; "Planificación de situaciones"; F.C.E., México 1980.

Mennes L.B.M., Tinbergen J., Waadenburg J.G.; "El factor espacio en la planificación del desarrollo"; F.C.E., México 1980.

Moreira Raimundo; "Una política regional de Industrialización. El nordeste brasileño"; Ed. SIAP-Planteos, Buenos Aires 1976.

Paz Pedro, Sunkel Oswaldo; "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo"; Ed. Siglo XXI, México 1970.

Ferroux Francois; "L'Economie du XXe Siecle"; Presses Universitaires de France, Paris 1964.

Finto Anibal; "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina"; Revista de la CEPAL, primer semestre, Stgo de Chile 1976.

Foulantzas Nicos, "Estado, poder y socialismo"; Ed. Siglo XXI, México 1984.

Richardson Harry; "Elements of regional economics"; Penguin Books, Inglaterra 1975.

Rodwin Lloyd and Associates; "Planning Urban and Growth and regional development. The experience of the Guayana program of Venezuela"; MIT Press, 1970.

Rofman Alejandro; "Desigualdades regionales y concentración económica: El caso argentino"; Ed. SIAP-Planteos, Buenos Aires 1974.

Rofman Alejandro, "Teoría y Práctica de la planeación regional en América Latina"; ponencia presentada en el "Seminario sobre la cuestión regional", El Colegio de México, México D.F. 1978.

Rofman Alejandro; "Sistemas espaciales y circuitos de acumulación regional"; Revista Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol. XVII No.60, México 1983.

Santos Milton; "L'espace partage"; Paris, 1975.

Seminario sobre la Cuestión Regional (conclusiones); El Colegio de México, México D.F. 1978.

Schäff Adam; "Sociología e ideología"; Barcelona 1969.

Sonntang Heinz; "Hacia una teoría política del capitalismo periférico"; en Sonntang H. y Valecillo Hector, -compiladores-, "El Estado en el capitalismo contemporáneo"; Ed. Siglo XXI, México 1974.

Stohr Walter; "El desarrollo regional en América Latina, experiencias y perspectivas"; Ed. SIAP, Buenos Aires, 1972.

Sunkel Oswaldo; "La interacción entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina"; en Sunkel O. y Gligo Nicolo, -compiladores-, "Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina"; F.C.E., México 1980.

Thünen Von; "Von Thünen's Isolated State", (Trad. Watenburg Carla), Oxford University 1966.

Utria Rubén; "Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina"; en Kuklinski Antoni, -compilador-, "Aspectos sociales de la política y la planeación regional"; F.C.E., México 1981.

Vera Luis; "El proceso del desarrollo regional en el Nordeste de Brasil"; Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Ed. SIAP, Vol.I No.1, Buenos Aires 1967.

VIII. ANEXO.

VIII. ANEXO 1: REFLEXIONES ACERCA DE LA PLANEACION REGIONAL EN MEXICO.

VIII.1 A manera de advertencia.

La presente sección aparece a solicitud de uno de los miembros del jurado. Debe quedar claro que en ningún momento nuestro objetivo en el desarrollo de la tesis fue abordar el caso de México, por esta situación el tema queda fuera de los alcances del presente trabajo. Teniendo en cuenta el contexto social, y la preocupación de buscar conexión entre algunos temas y el caso mexicano, presentamos esta sección como anexo, advirtiéndole al lector que nuestra intención es sólo abordar reflexiones de carácter general y de corta extensión anclados en el caso mexicano.

VIII.2 Reflexiones.

Los esfuerzos de planeación en México datan desde 1930, con la aparición de los planes nacionales y organismo

de carácter central como el Banco de México y Nacional Financiera, que se convertirán en instrumentos para orientar la inversión a los sectores de mas interés. Independientemente de los resultado obtenidos y de la orientacion que haya tenido, la planeación del desarrollo nacional ha cobrado importancia en la gestión gubernamental, siendo esta acompañada por los planes de desarrollo sectorial.

La planeación regional en México, tiene su origen en las aplicaciones de programa de desarrollo regional en base a cuencas hidrológicas durante la decada de los cuarenta [1]. Este enfoque del desarrollo regional tiene muchas limitantes, la principal es que sólo las regiones con potenciales hidrológicos pueden ser objeto de un plan de desarrollo, con lo que el espectro (regiones) se reduce a determinados casos.

El denominado desarrollo regional por cuencas hidrológicas, por sí misma, dista mucho de ser una alternativa para la planeación regional, y en el caso

1. Para mayor información sobre la formación de las denominadas Comisiones y el significado que han tenido, puede verse Barking D., King T.; "Desarrollo económico regional: Enfoque por cuencas hidrológicas en México"; Ed. Siglo XXI, México 1970.

mexicano nos atrevemos a decir que más que estar enfocado al beneficio de la región donde se aplicaron estos enfoques, constituyeron una forma de aumentar la oferta de energía que el centro y sus industrias requerían para su evolución, de aumentar la producción de la agricultura comercial que generalmente esta enfocada al abastecimiento de los centros urbanos. En este sentido, sería importante verificar si la productividad, los beneficios y el volumen de tierras incorporadas por los programas de riego de estos proyectos, realmente significaron un avance económico, social y político para la región, o sólo fueron un efecto secundario (aunque conciente) de la búsqueda de objetivos endógenos a la región.

El aumento de la oferta de energía y la racionalización de recursos hidráulicos, han sido y son necesidades concretas, pero la solución de estos problemas no puede por sí misma ser considerada una planeación regional; estos proyectos y medidas pueden ser parte de los programas de desarrollo, pero deben estar acompañados de otros aspectos, tales como los análisis respectivos de los impactos sobre los diversos actores al interior y exterior de la región (ejidatarios, pequeños propietarios, alteraciones sobre los tipos de cultivos existentes, agroindustrias, etc.), inventario y análisis de otros

recursos con que cuenta la región, planta productiva existente, expectativas e imagen futura deseada de los actores presentes en la región, etc.

Si bien el enfoque por cuencas hidrológicas puede ser considerado como el inicio de una preocupación por el desarrollo regional, los planes enfocados a éste, sólo aparecen hasta la década de los setenta, donde de manera explícita se presentan políticas de desarrollo regional global. A partir de ese momento el desarrollo regional en México se hizo "conciente" a través de su incorporación, por lo menos nominal, en los planes de desarrollo nacional sexenal; la concepción teórica que más ha primado en estos programas, es la ligada a la teoría de los polos de desarrollo.

En México existen muchas propuestas de regionalización, realizadas en base a las intenciones para la que ésta se realiza (por ejemplo, cada sector divide el territorio nacional en diferentes regiones). Esta diversidad es consecuencia de los diferentes conceptos que sobre región se puedan tener y de los objetivos para con el sujeto a planear; pero en lo que hace al carácter oficial de la práctica de la planeación regional, ésta está contemplada en el actual Plan Nacional de Desarrollo, con

una regionalización que sin ser exhaustiva mantiene traslapes entre regiones.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla la planeación regional como un instrumento para llevar a cabo y lograr los objetivos de él, y establece regiones en el territorio nacional, donde se deban realizar acciones específicas por las condiciones particulares que ellas tenga (Region del Mar de Cortes, Region de la Frontera Norte, Region de Zonas Aridas, etc.). En la actualidad, y a consecuencia de los recortes presupuestales, la instancia federal encargada del desarrollo regional, ha sido diluida por la desaparición de lo que era la Direccion General de Programación y Presupuesto del Desarrollo Regional, lo que hace suponer que declinará la preocupación de dar mayor especificidad a las políticas de planeación regional.

México, a pesar de estar constituido como una entidad federativa, mantiene un alto grado de centralismo en las instancias de las decisiones políticas, por lo que una planeación regional con base en las imagenes futuras y deseadas de los actores presentes en las regiones es una característica difícil de lograr, a pesar de los enunciados en los planes de desarrollo.

Por otro lado, la concentración económica y productiva que existe en la ciudad capital (con un alto grado de primacía), crea una inercia de centralismo difícil de romper, y donde históricamente las regiones del interior del país han visto orientada toda su actividad en función de las necesidades y objetivos que la región central establecía, situación que a pesar de la intervención estatal ha estado marcada por las demandas que el mercado y la circulación plantean.

En la actualidad se hace cada vez más importante la necesidad de establecer políticas de desarrollo regional que logren, de alguna manera, romper o por lo menos detener la tasa de crecimiento del centralismo y concentración existente en el país, ya no sólo por los intereses de los que componen las formaciones sociales de las regiones al interior, sino por el centro mismo y el desarrollo nacional en su conjunto.

La grave crisis económica, la voluminosa deuda externa, la caída en los ingresos en la balanza comercial derivada de la baja del precio del petróleo, la baja productividad de la planta productiva concentrada en el centro, son factores que se contrastan con las evidentes diseconomías de escala que actualmente presenta la ciudad

de México y sus alrededores; hoy en día es cada vez más difícil subsidiar los servicios en la ciudad, detener la contaminación y dar por lo menos paliativos para los grandes problemas que la concentración y centralización han agudizado.

Ante esta situación, la planeación regional presenta una alternativa, tanto para el mediano y largo plazo, la planeación regional por si misma no dará soluciones, pero si podrá convertirse en un aspecto de ellas. La planeación regional, implica cambios, no sólo en la estructura económica y en su configuración física, sino también en la dimensión política y social de la sociedad, en los niveles de participación, en el establecimiento de los objetivos a lograr, en la descentralización del poder político y económico, en contemplar los intereses ubicados en el interior, en el uso de los recursos humanos, económicos y naturales, y en fomentar una redistribución del ingreso tanto individual como espacial.