

LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA

**JOSE LUIS CORAGGIO
ALBERTO FEDERICO SABATE
OSCAR COLMAN
*EDITORES***

<p>EDUARDO P. ARCHETTI JORGE BALAN SERGIO BARONI OSCAR E. COLMAN S. JOSE LUIS CORAGGIO ALBERTO FEDERICO SABATE RUBEN N. GAZZOLI JORGE ENRIQUE HARDOY MARCO NEGRON NEMESIO J. RODRIGUEZ ALEJANDRO ROFMAN VICENTE SANCHEZ HECTOR SEJENOVICH CARLOS SEMPAT ASSADOURIAN EDITH A. SOUBIE YANINO CESAR A. VAPNARSKY</p>
--

IIED
International Institute
for Environmental Development-
América Latina.

ciudad 
centro de investigaciones 

LA CUESTION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Editores: José Luis Coraggio,
Alberto Federico Sabaté y Oscar Colman

Primera Edición: CIUDAD, 1989

Copyright: CIUDAD
Quito, Ecuador, 1989

Portada: CIUDAD. Ilustración tomada de Revista HUMBOLDT 85/1985.
Pieza de oro Quimbayas-Colombia.

711.2 Coraggio, José Luis; Federico Sabaté, Al-
C794I berto; Colman, Oscar. Editores.

La cuestión regional en América Latina,
Quito, Ediciones CIUDAD, 1989. 690 p.

**/PLANIFICACION REGIONAL/ /DE-
SARROLLO REGIONAL/ /POLITI-
CA REGIONAL/ /AMERICA LATI-
NA/**

INDICE

Indice.....	3
Presentación.....	5
<i>José Luis Coraggio</i> Los términos de la cuestión regional en América Latina.....	9

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLOGICOS

<i>Oscar Colman</i> Espacio, naturaleza y sociedad en la problemática regional latinoamericana.....	45
<i>José Luis Coraggio</i> Sobre la espacialidad social y el concepto de región.....	67
<i>Héctor Sejenovich y Vicente Sánchez</i> Notas sobre naturaleza-sociedad y la cuestión regional en América Latina.....	107
<i>Eduardo P. Archetti</i> Análisis regional y estructura agraria en América Latina.....	153

CAPITULO II

DETERMINACIONES CONTEMPORANEAS Y ANTECEDENTES HISTORICOS

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Determinaciones contemporáneas y análisis histórico de la cuestión regional en América Latina.....	187
<i>Nemesio J. Rodríguez y Edith A. Soubié Yanino</i> La problemática indígena contemporánea y la cuestión regional en América Latina.....	241

<i>Rubén N. Gazzoli y César A. Vapnarsky</i> La temática del medio ambiente en América Latina.....	317
<i>Alejandro Rofman</i> Teoría y práctica de la planificación regional en América Latina.....	351
<i>Jorge Enrique Hardoy</i> La organización espacial durante el período precolombino.....	383
<i>Carlos Sempat Assadourian</i> La organización económica espacial del sistema colonial.....	417
<i>Jorge Balán</i> Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador	457

CAPITULO III

ANALISIS DE CUATRO PAISES

<i>Alberto Federico Sabaté</i> Notas sobre la cuestión regional en Bolivia.....	497
<i>Marco Negrón</i> El desarrollo y las políticas regionales en Venezuela.....	541
<i>Sergio Baroni</i> Cuba: 20 años de experiencia de planificación física	615
<i>José Luis Coraggio</i> Posibilidades de un ordenamiento territorial para la transición en Nica- ragua.....	643

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Conclusiones del Seminario	667
----------------------------------	-----

TEORIA Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

Alejandro Rofman¹

1. INTRODUCCION

En esta contribución a la discusión de la "cuestión regional" nos interesa efectuar algunos aportes sobre el origen, evolución, trasfondo ideológico y alcances de la planificación regional en América Latina.

La amplitud y complejidad del tema nos obliga a formular, solamente, breves consideraciones acerca de la problemática arriba expuesta. Sin embargo, creemos que los temas centrales están presentados de modo tal que a partir de ellos es factible formular un amplio cambio de ideas que pueda enriquecer el contenido del artículo y eventualmente, permitir al autor ampliar decisivamente las presentes reflexiones.

La tesis central de este análisis afirma que toda evaluación de la suerte de la planificación regional en América Latina debe transitar un doble proceso, presentado en forma secuencial:

a) La discusión en torno a la vinculación de los modelos de planificación regional con el marco teórico-ideológico de las estrategias de desarrollo dominantes al momento de ser explicitados es un necesario escalón inicial. Se postula que aparecen estrechas coincidencias entre un plano y otro en términos de los juicios de valor que informan las políticas regionales respectivas.

b) La efectividad de los planes regionales en tanto se observe su real aplicación debe juzgarse a partir del papel del Estado, del sentido de las estrategias, de la coyuntura propia del desarrollo del sistema capitalista en cada país y del modo como las políticas de alcance espacial se ajustan a ellas. Un nivel consiste en la explicitación del discurso ideológico contenido en los planes. Otro, el concreto accionar de los agentes sociales en relación a la transformación del

entorno espacial. En general, se considera "exitoso" el plan si ambos niveles coinciden. A contrario sensu, se estima que los tales planes "fracasan" cuando la acción del Estado y de los agentes privados no se orienta en la dirección estipulada en dichos documentos de programación.

Nuestra hipótesis plantea que durante el proceso de toma de decisiones que se despliega en cada coyuntura política y económica es cuando la verdadera planificación regional tiene lugar. Dado que dicho proceso se corresponde con los objetivos globales del desarrollo capitalista en cada país es a la luz de éste que corresponde juzgar el "éxito" o el "fracaso" de los planes regionales.

La segunda sección del trabajo incorpora algunos elementos de análisis acerca de las formas iniciales de implantación de la planificación regional en el área, así como comentarios en torno a los conceptos habitualmente utilizados para identificar esta problemática. Seguidamente se ilustra lo arriba expuesto. La tercera sección contiene consideraciones acerca de los modelos de planificación regional, con presentación de casos. Finalmente, se presentan algunas conclusiones preliminares.

Este trabajo fue desarrollado en el seno del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela, Caracas. Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a los Dres. Allan Lavell y Pedro Pirez de El Colegio de México por los valiosos comentarios que nos hicieron llegar y que permitieron rectificaciones y ajustes necesarios en el texto del trabajo.

2. ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA

La introducción de la planificación regional en el área está estrechamente vinculada al ingreso de la planificación del desarrollo nacional en las políticas concretas que algunos gobiernos realizan durante y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

De lo antedicho surge que no consideraremos perteneciente al proceso de planificación regional a la simple acción estatal constituida por medidas aisladas de política económica, a las que se les puede encontrar referente espacial.

Este punto de partida exige algunas aclaraciones previas. En primer lugar, se requiere puntualizar qué entendemos por "planificación regional" propiamente dicha. En segundo término, y a partir de la aclaración antedicha, es necesario enmarcar el concepto dentro del campo de ideas dominante en donde se lo acuñó y desarrolló. En último término, y como consecuencia de lo anterior,

será preciso observar cuánto de "importado" y cuánto de "nacional" poseyeron los primeros intentos de planificación regional, dando así indicios concretos sobre los orígenes de este proceso en el continente latinoamericano.

Comenzando, diremos que nuestra versión del término, como es tradicionalmente citada, nos parece incompleta. Preferimos hablar de "planificación del desarrollo regional" aunque luego recurramos otra vez a la abreviada forma de planificación regional. La razón de tal enunciado es que entendemos que lo que se intenta espacialmente con la planificación regional es un determinado proceso de desarrollo, cualesquiera sea el signo que éste asume. En otras palabras, que cada intento de ordenamiento espacial está íntimamente ligado a cierta y determinada estrategia de desarrollo nacional y a ésta sirve, explícita o implícitamente. En esta dirección desarrollaremos, más adelante, nuestra interpretación de los distintos modelos de planificación del desarrollo regional que caerán bajo nuestro análisis.

Con tal punto de partida, diremos que planificar un ámbito regional dado o el conjunto articulado de los mismos en el espacio nacional consiste en programar cursos de acción en términos de su expresión espacial y orientados a la transformación de los procesos económico-sociales allí asentados. Este proceso de cambio posee, en cada estrategia de desarrollo regional, un determinado signo ideológico. El mismo, por lo general, obedece a la ideología dominante en la coyuntura prevaleciente al momento del enunciado del programa respectivo. Esta ideología dominante, sin embargo, no siempre aparece con claridad cuando el enunciado del programa regional es explicitado. De lo que no cabe duda es que tal proceso ideológico está presente, no opera en una situación de absoluta neutralidad con respecto a los agentes sociales comprometidos en el proceso de cambio y se corresponde con los esquemas estratégicos fundamentales que prevalecen a escala de los sectores que controlan el proceso de gestión nacional. Entonces, no estaremos nunca hablando de una planificación del desarrollo regional en abstracto, pues ella no existe así. Nos encontramos haciendo referencia a mecanismos decisionales puestos en práctica para orientar el proceso de acumulación a escala regional en un contexto concreto: el del desarrollo del modelo capitalista dependiente, y en situaciones precisas, el de cada estrategia de desarrollo impulsada a nivel nacional por los sectores que controlan el aparato del Estado.

A partir de estas coincidencias fundamentales parece preciso avanzar en el mismo terreno indagando con qué perspectiva se observará la irrupción de la planificación regional como instrumento de política en el campo de las decisiones gubernamentales. En los trabajos más difundidos sobre la génesis de la planificación del desarrollo regional, el tema aparece en general, como una resultante de procesos que obligaron a los gobiernos a poner en marcha ac-

ciones enderezadas a resolver problemas que se manifestaron en los ámbitos espaciales. Sin embargo, hay muy poca indagación sobre el porqué del surgimiento de tal decisión política y de dónde han provenído las principales herramientas destinadas a implementar los respectivos planes.

Un primer nivel de respuesta a estos interrogantes nos dice que, efectivamente, el surgimiento de la planificación regional es coincidente con formulaciones teórico-ideológicas que provienen del exterior.

Sin embargo, ello no implica que la transferencia de la ideología y la tecnología correspondientes sea casual, o desvinculada de procesos económico-sociales en los países receptores.

Si se analiza cuáles son las variables en juego en términos de las políticas de desarrollo se observará que abundan las teorías que fueron diseñadas y experimentadas en otros países, en especial en los denominados altamente industrializados del mundo capitalista.

Tales teorías son rápidamente incorporadas no como esquema de análisis vinculado en forma concreta e histórica a nuestras realidades sino como posibles respuestas a necesidades correspondientes a los modelos de desarrollo vigentes en los distintos países. En general, dichos modelos de planificación regional tuvieron que ver con programas de acción difundidos antes, durante y, especialmente, al final de la Segunda Guerra Mundial con motivo de problemas de muy distinto tipo. Entre estos últimos, recordemos las discusiones en torno a regiones deprimidas en los países desarrollados, al manejo de las situaciones urbanas y metropolitanas en dichas economías avanzadas y a la búsqueda de paliativos a las graves situaciones sociales que se observan en las ex-colonias de Asia y Africa, recién liberadas.

En los nacientes proyectos de ordenamiento regional que el Estado y los sectores dominantes que lo controlan intentaron implantar para atacar problemas similares a los arriba expuestos en varios países latinoamericanos, los citados modelos de planificación parecieron apropiados. En ellos no se cuestionaba la esencia del sistema económico-social y se ofrecían herramientas de acción consideradas apropiadas para superar los fenómenos críticos de orden económico y social que se expresaban regionalmente o para impulsar el crecimiento productivo a través de un uso racional y eficiente de recursos de origen estatal o privado.

Los modelos, aunque importados, parecían satisfacer los requerimientos de los sectores internos de los respectivos países para dar respuestas a situacio-

nes que trababan la velocidad y la tendencia de los respectivos procesos de acumulación.

De lo arriba expuesto nos queda, como punto de partida para nuestra elaboración crítica sobre el nacimiento y desarrollo del proceso de planificación regional en América Latina, los siguientes principios básicos.

a) La interpretación de los modelos de planificación regional en América Latina exige considerarlos dentro de las estrategias de desarrollo específicas que se desarrollaron en cada uno de los países donde tuvieron aplicación, o al menos, explicitación concreta.

b) Dado que las teorías dominantes en planificación regional del desarrollo provienen del mundo capitalista desarrollado en esta oportunidad estamos nuevamente frente a un esquema teórico importado desde afuera, en el momento y la oportunidad en que los sectores dominantes internos consideraron era apropiado, por diversas causas, poner en funcionamiento los mecanismos de la planificación regional.

c) En la génesis de la puesta en práctica de las políticas de planificación de desarrollo regional se debe reconocer no solamente su fuerte componente importado, sin adaptaciones ni ajustes al entorno socio-económico interno de los países correspondientes, sino también el objetivo para el cual fueron originalmente diseñados los respectivos modelos. Las coincidencias político-ideológicas entre quienes dieron luz a estas teorías y quienes la aplicaron en América Latina resaltarán, sin duda, a partir de este cotejo y harán mucho más comprensibles la dirección y el efecto de tales intentos.

Comenzaremos el análisis por el último punto, dejando los otros dos para ser evaluados en la próxima sección.

Diversos tratadistas -Walter Stohr, G. Geisse y J. Hardoy, F. Odell y A. Ganz, entre otros- exponen un conjunto de causas a partir de las cuales comienza el desarrollo de la planificación regional en América Latina. Entre todos ellos hay una interesante coincidencia, tanto de los factores generadores de la implantación de la planificación del espacio nacional como del desfase temporal y las deficiencias que se observan inicialmente entre las políticas respectivas en América Latina y las ya aplicadas en otras áreas. Veamos las citadas opiniones.

Hardoy y Geisse, en la introducción a un conocido volumen sobre Políticas de Desarrollo Regional y Urbano expresan que "los programas de desarrollo regional y urbano son relativamente recientes en América Latina..."². Y agregan

que, con anterioridad a la adopción de dichos planes, varios planes de desarrollo regional fueron ensayados en América Latina. Dichos planes "...fueron introducidos en la década de 1940 para desarrollar cuencas fluviales, solucionar problemas socio-económicos concretos de regiones depresivas o problemas derivados de catástrofes naturales"³. Citan, al respecto, algunos ejemplos iniciales. Para el primer caso, la Corporación del Valle del Cauca, en Colombia y la Comisión del Tepalcatepac, que dio origen a la Comisión del Río Balsas en México. Para el segundo caso citan a la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en el Brasil y para el tercer caso, se recuerda al terremoto de 1939, que afectó varias áreas de Chile y que decidió al gobierno crear la Corporación para la Promoción de la Producción (CORFO).

A su vez, Alexander Ganz reduce a dos las razones iniciales para implantar planes regionales en América Latina. Ellas serían: 1) La rehabilitación de áreas agrícolas atrasadas con condiciones de vida deprimidas mediante mejoras en el uso de la tierra y la aplicación de mejoras técnicas (Nordeste del Brasil) y 2) La coordinación eficiente de programas integrados de energía hidroeléctrica, regadío y agricultura en gran escala (Valle del Cauca, en Colombia)⁴.

Walter Stohr enfatiza dos de los aspectos originariamente citados como los fundamentales en asignarle el papel de esfuerzos iniciales de planificación regional "...la necesidad humana de defenderse de las condiciones ambientales en las áreas periféricas y de las catástrofes naturales, tales como inundaciones, terremotos y sequías..."⁵.

Odeh cita los casos de Venezuela y Puerto Rico y expresa que en ambas situaciones, la cuestión de cómo afrontar la situación de amplios sectores de la periferia espacial nacional fueron los determinantes de los primeros intentos de planificación regional⁶.

Podríamos comentar otros conocidos autores, como Friedmann, para reafirmar los enfoques citados. Pero ya no encontraríamos, sin duda, nuevas razones para justificar los primeros y descoordinados intentos de organizar, con políticas estatales, parte o todo el territorio nacional en algunos países latinoamericanos.

¿Por qué aparecen estos planes? Es cierto que las autoridades respectivas se enfrentaron a problemas de gran magnitud desde el punto de vista espacial y, de **motu proprio**, reconociendo la necesidad de incrementar el bienestar de poblaciones coyuntural o estructuralmente afectadas por su ubicación espacial programaron acciones enderezadas a subsanar parcial o totalmente la emergencia?.

En una primera aproximación, este razonamiento parece a todas luces incompleto. Nos surge, como elemento inicial de análisis, una pregunta que lleva una única respuesta. ¿Es factible creer que por simple generación espontánea, gobiernos de tan diverso signo ideológico hayan sentido, sin otro motivo que el bien común, la necesidad de impulsar acciones a escala regional? Indudablemente no. Es preciso descartar este razonamiento por ingenuo. Sin duda, problemas concretos existieron y existen para requerir un programa gubernamental, pero éste es un argumento inconsistente por cuanto diez, veinte o treinta años antes también surgían catástrofes naturales, se presentaban agudas diferencias de ingresos entre pobladores de distintas regiones o había áreas agrícolas atrasadas.

La aparición de intentos de planificación regional tiene que ver con factores concretos de carácter ideológico-político que es preciso develar y ello es importante porque a partir de estas primeras experiencias se consolidan en los distintos países que adoptan políticas de planificación regional programas de alcance nacional con dicho objetivo.

Pero es también indudable que los citados problemas aparecen como estratégicos en la coyuntura contemporánea del proceso de acumulación en varios de los países del Área. Tales problemas, como veremos, se explicitan con un discurso ideológico que exalta las necesidades sociales y económicas más sentidas pero en verdad se orientan a resolver tales problemas en términos de los sectores económicos dominantes.

Los dos intentos más significativos tienen que ver con la programación de medidas para desarrollar una región deprimida y con la puesta en explotación de un área con abundantes recursos naturales. Esta última justificación no está incluida dentro de las previamente citadas pero en el caso que vamos a referir juega un rol muy importante tanto desde el punto de vista del proyecto en sí como de factor de arranque de la política de programación regional en el país involucrado. Descartamos del análisis la planificación de áreas afectadas por desastres naturales por cuanto las mismas no constituyeron acciones previamente programadas, con objetivos específicos, sino que son respuestas más o menos orgánicas a fenómenos telúricos que siempre se adoptaron aunque, posiblemente, con menor rigor técnico y capacidad organizativa. Por último, el caso del aprovechamiento hidroeléctrico de cursos de agua y su eventual utilización como fuente de riego es un esfuerzo digno de estudiarse, pero en su desarrollo hay, sin duda, una directa imitación de proyectos similares implantados en países desarrollados desde mucho tiempo atrás, con el mejor exponente contemporáneo en la Autoridad del Valle del Tennessee (TVA). Estas experiencias fueron desarrolladas dentro de concepciones políticas muy distintas a las prevaletentes en nuestros países pues constituían extensiones

a nuevas áreas de desarrollo de formas de aprovechamiento modernas del espacio y de los recursos hídricos, con incorporación de nuevas tierras al cultivo agrícola bajo condiciones de desarrollo capitalista avanzado y elevada intervención estatal. Estas mismas modalidades en los países de América Latina en que se experimentaron resultaron ser verdaderos enclaves de modernización capitalista, con muy baja difusión sobre el resto del sistema. Tan es así que siguieron apareciendo, de tanto en tanto, tales programas sin que su impacto haya trascendido el espacio involucrado ni los efectos de los mismos se pudiese difundir como ejemplo de programación del desarrollo regional a otros subespacios de los correspondientes países. Por su muy reducido "efecto-demostración" al resto del sistema y sin negar su fuerte contenido importado como modelo organizativo, no lo consideramos representativo en términos de su futura vinculación con los modelos de planificación regional implantados en numerosos países.

Reduciendo el análisis, entonces, a los dos casos propuestos veamos sus características principales.

El primero de ellos es la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste del Brasil (SUDENE). Originalmente pensada como institución destinada a paliar los efectos de la sequía en dicha región brasileña, en poco tiempo se convierte en una entidad encargada de trasladar al citado sub-espacio los componentes ya experimentados del desarrollo industrial y agrícola moderno de otras áreas del país.

Se pretende, entonces, resolver la situación de atraso relativo en el desarrollo capitalista de las principales actividades de dicha región, la que provoca pobreza difundida, alta emigración y fuertes desniveles en la distribución del ingreso, a través de introducir en el área los elementos del capitalismo avanzado que florecen en las regiones centro y sur del país. Es la época del desarrollismo con ingredientes reformistas y de la modernización en Brasil. Y al mismo tiempo, la de la ilusión de la transformación agraria en una sola área del país conservando los mecanismos de funcionamiento del mercado que tradicionalmente constituyeron el principal soporte de la explotación del campesinado y la mano de obra rural. Está claro que lo que se intenta es transplantar a una empobrecida región, con habitantes viviendo en condiciones de elevada marginalidad social, fórmulas desarrolladas en países avanzados del mundo capitalista para estimular la expansión de áreas deprimidas. El modelo transita entre la ilusión de algunos de sus propugnadores, malos imitadores en un contexto socio-económico diferente del que sirve como patrón de imitación, y el aprovechamiento de otros, que ven la oportunidad de utilizar los estímulos estatales para incrementar la tasa de ganancia de sus inversiones. O sea que la ilusión reformista está mal aplicada y la "ventajería" desarrollista muy bien

aprovechada. El modelo responde al contexto real en el que se inscribe pero beneficia a quienes realmente controlan la estrategia de desarrollo nacional en dicha coyuntura. Se suceden, con el tiempo, grandes inversiones industriales, bajo el amparo de la legislación promocional, de las que se benefician inversores extra-regionales pero que no hacen desaparecer ni la miseria, ni la marginalidad ni, por supuesto, la explotación social.

El segundo intento se refiere a la creación de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) en 1958, a los efectos de explotar la mina de hierro que se localiza en las cercanías de la recién creada Ciudad Guayana, en el oriente venezolano. Asimismo, el emplazamiento regional con cabecera en dicha región tenía por objeto aprovechar las corrientes fluviales que desembocan en el Orinoco para instalar centrales hidroeléctricas a fin de alimentar el desarrollo industrial ya en marcha en dicha época. El proyecto se empalma directamente con la emergencia de una política industrial fuertemente apoyada desde el Estado, interesado en diversificar la base productiva del proceso de acumulación nacional, hasta ese momento asentado en forma exclusiva en la explotación petrolífera. El impulso desarrollista requiere energía eléctrica y la diversificación productiva agregar otros productos primarios a los ya exportados. El mineral de hierro juega este último papel.

Si éste es el justificativo en términos del modelo de desarrollo nacional, el proyecto de planificación regional se basa totalmente en la incorporación del modelo de polos de crecimiento a dicha experiencia concreta. Tal importación directa la realizan un conjunto de programadores regionales con base en un centro de investigaciones localizado en Estados Unidos, lo que supone que modelo, filosofía y modalidades de la programación regional y urbana descansan en tecnología extranjera.

Las dos experiencias citadas, las de mayor envergadura en términos de inversión involucrada para programas regionales no inscritos en un esquema nacional de planificación regional, son por demás ilustrativos para refrendar nuestras hipótesis iniciales. Ambas experiencias no constituyen esfuerzos concretos de planificación regional con la intención de dotar de un marco espacial a políticas nacionales en ejecución sino que aparecen como respuestas concretas a las necesidades de los sectores económicos y políticos dominantes en términos de sus respectivos procesos de acumulación. Y para ello se valen de métodos y mecanismos de ejecución engendrados y experimentados en el exterior, en los países capitalistas avanzados, sin ningún tipo de adaptación al contexto socio-económico que pretenden modificar.

En el apartado siguiente veremos cómo el desenvolvimiento de políticas de planificación regional en América Latina, a partir de la década del 60, reco-

nocen igual motivación y utilizan idéntico instrumental que los observados en las primeras experiencias aisladas en el área.

3. CONTENIDO IDEOLOGICO DE LOS MODELOS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMÉRICA LATINA. ANALISIS DE CASOS.

En el apartado anterior concluíamos que las primeras experiencias en Planificación del desarrollo regional en América Latina poseían dos aspectos relevantes: obedecían a coyunturas significativas en el proceso de acumulación de los países involucrados, sometiéndose, en su formulación e implementación, a los intereses de los sectores dominantes y se manifestaban a través de teorías con alto contenido importado.

Cuando a partir de estos ejemplos aislados y obedeciendo al mismo contexto previamente enunciado se comienza a perfilar, en varios países, modelos integrales de planificación regional, que abarcan todo el territorio nacional, algunos problemas conexos se incorporan. Haremos mención a estos antes de entrar directamente en el análisis de los modelos integrales.

El primer aspecto interesante es que los intentos aislados nacen de procesos en donde la acumulación capitalista juega un rol fundamental. Nos explicamos. Tanto el caso de Ciudad Guayana como del Nordeste brasileño surgen como respuestas a la necesidad de incorporar áreas hasta el momento marginales del proceso de crecimiento nacional pero que poseen evidentes aptitudes en tanto recursos naturales para ser explotados (hierro, energía hidroeléctrica, petróleo, tierra para explotación agropecuaria, etc.). Entonces, pese a otras motivaciones concurrentes, el énfasis está en la "puesta en valor" de los recursos naturales todavía inexplorados, para que los bienes primarios e industrializados correspondientes se integren al circuito económico nacional, con o sin participación local. Cuando comienzan los planes regionales nacionales (que a estos procesos de planificación espacial nos interesa referirnos) el supuesto énfasis "economicista" perdura y es señalado como tal en algunos trabajos críticos. En uno de ellos, incluso, luego de citarse otra vez a los distintos casos pioneros en planificación regional a que hiciéramos referencia en el apartado inicial, se muestran signos esperanzados de cambio en el enfoque parcial y escasamente comprensivo. En el trabajo que comentamos se comienza diciendo que en el contexto de los países subdesarrollados ... "el desarrollo regional parece algo más complejo y significativo que la simple localización de recursos de origen extra-regional o la explotación eficiente de un recurso básico generalmente de tipo extractivo"⁷. A esto nos referimos previamente cuando hablamos de procesos de ordenamiento regional que intentaban acomodar un intento de explotación de un recurso al proceso de

crecimiento nacional. Luego de citar -el autor- otros elementos fundamentales de índole económico, social, político, administrativo, cultural, etc., como indispensables para completar un esquema coherente de planificación del desarrollo regional admite que, al momento de escribir el artículo, las cosas están cambiando. A principios de la década del 70, el autor expresa que "...esta amplia concepción del desarrollo regional está abriéndose paso lenta pero firmemente en América Latina...". Parece que una nueva corriente con un nuevo contenido ideológico está reorientando el pensamiento latinoamericano en este campo...⁸.

La impugnación del enfoque puramente "economicista" se repite en muchos otros analistas de esta dimensión de la planificación nacional, que por conocidos no vale la pena citar.

Si acudimos a las consideraciones iniciales podremos concluir que no es casual que tal enfoque haya reparado en los aspectos del crecimiento económico. Ya hemos explicado el por qué. Pero parece aún mucho más ingenuo aceptar que hay un cambio ideológico en la concepción de la planificación regional que de unidisciplinaria se convierte progresivamente en multidisciplinaria. Las realidades demostraron más tarde, y lo veremos, que de lo que se trata y trató es de diseñar una estrategia de ordenamiento de las inversiones infraestructurales y de localización de las grandes inversiones productivas incompatible con el modelo de acumulación nacional y eficiente a tal objetivo, aunque se declamara otra cosa. Si en algún momento los modelos de planificación regional se orientaron en otra dirección, lo que realmente tuvo lugar en el espacio nacional fue el proceso de localización de inversiones que guiaron quienes detentaron la capacidad de decidir el rumbo del proceso de acumulación nacional y no, por supuesto, el de los planificadores.

Un segundo aspecto está relacionado con la formalización a nivel de plataforma política de las propuestas de planificación regional que van adquiriendo presencia a partir de principios de la década del 60. Ya no es simplemente el lanzamiento de un gran proyecto regional sino que la "cuestión espacial" se incorpora como argumento de peso en los discursos político-electorales, en las respectivas plataformas y en las exposiciones pre-comiciales y de inauguración de períodos legislativos a cargo de los niveles presidenciales. Hay muchas evidencias en diversos artículos y libros que han intentado recoger algunas de esas opiniones -muchas de ellas luego formalizadas en planes de desarrollo regional a escala nacional- y a los que remitimos⁹. En gran parte de las oportunidades esa declamación tanto oral como escrita está fuertemente disociada de la realidad.

La jerarquización de estas propuestas de planificación regional que supone elevarlas a la categoría de gran tema oficial indica la creciente importancia que va adquiriendo en la opinión nacional la no solución de conflictos y problemas que se visualizan como generados por las distancias sociales y económicas entre los residentes de distintas regiones de un país. Está puesta en el primer plano de la discusión pública de la temática espacial y de las necesarias políticas de planificación regional tendientes a superar las deficiencias que se observan en dicho plano, desde la perspectiva de cada enfoque particular, aunque se realizó ajustada a la respectiva estrategia del desarrollo nacional vigente adquirió, a veces, cierta autonomía con respecto a los fenómenos económicos y sociales que efectivamente se desarrollaban en el seno de la sociedad. Ello provoca que la planificación regional se "construya" ideológicamente, desde los organismos de máxima conducción nacional como un producto muy vinculado a la dimensión superestructural del sistema.

La única vía para verificar el contenido de verdad de la afirmación previa es desarrollar algunas consideraciones sobre la evolución de la planificación regional en América Latina. Pero hacerlo estrechamente relacionado con las estrategias de desarrollo nacional que cada constelación de sectores dominantes pretendía imponer en la respectiva coyuntura histórica.

A partir de la primera mitad de la década del 60 (en algunos países ya hay expresiones concretas con antelación pero las propuestas integradas recién aparecen en dichos años) comienzan a surgir modelos de planificación regional del desarrollo.

A los efectos de presentarlos en forma sucinta podríamos diseñar una matriz en donde las variables de análisis correspondientes a las estrategias de desarrollo constituyen las filas, los criterios prevalecientes en términos de propuestas de "equidad" o "eficiencia" van en las columnas y los contenidos esenciales de las políticas de planificación regional en las celdillas.

Este criterio clasificatorio nos permitirá efectuar una triple evaluación:

a) Asignar una determinada política de planificación regional a la estrategia de desarrollo nacional correspondiente a fin de cotejar cuánto de compatible resulta una con otra.

b) Adjudicarle a cada política de planificación regional un cierto contenido predominante, ya sea de equidad o de eficiencia. Nos explicamos. Entendemos como contenido de equidad aquel que supone propugnar medidas de alcance espacial que se basen en restablecer o afirmar derechos justos a sectores sociales rezagados dada su inscripción espacial, como contenido básico de la

Por supuesto, no siempre las propuestas se presentan en su forma pura en términos de "equidad" o de "eficiencia". Pero para cada estrategia de desarrollo es dable advertir cierto énfasis o predominancia en el contenido de las propuestas.

Veamos algunos casos específicos para interpretar adecuadamente la matriz y dar respuesta a los tres puntos enunciados más arriba¹⁰.

3.1 El "desarrollismo" de base constitucional podría estar representado por los gobiernos de Frondizi, en Argentina, desde 1958 a 1962, por el de Frei, entre 1964 y 1970, en Chile, y por el de Acción Democrática y Copei, en Venezuela, desde 1964. A partir de estas tres experiencias, en donde la "modernización" del aparato productivo, el incremento acelerado de la industrialización cada vez más compleja y basada en un gran aporte financiero y tecnológico externo y un neto relegamiento del sector agrícola tradicional de la conducción política del Estado fueron las principales características; observaremos el esquema de planificación regional adoptado.

a) Mientras en Argentina no se planteó una estrategia de desarrollo regional específica compatible con dicho modelo nacional, disposiciones adoptadas por el gobierno central y por los gobiernos provinciales llenaron ese vacío. En tal sentido, la ley de promoción industrial 14781 sancionada en el año 1959 constituye el documento más ilustrativo del objetivo instaurado por el gobierno central: la desconcentración industrial. Al mismo tiempo, un organismo integrado por todas las provincias como instrumento de promoción del desarrollo regional oficializa la herramienta más apta para promover la descentralización como modelo de planificación del espacio nacional: los polos de crecimiento.

La estrategia de planificación regional a escala nacional implícita en las formulaciones oficiales y en los documentos de apoyo generados por instituciones vinculadas a dicho proceso se fundamenta en la necesidad de que la nueva configuración del territorio impida la exagerada concentración demográfica y económica en la región central del país: el puerto de Buenos Aires, y su inmediato hinterland. Esta enorme aglomeración localizada alrededor de la capital nacional produce diseconomías externas para toda la economía y refleja el desequilibrio causado a partir de la explotación de la "periferia" o por el "centro". Entonces, es necesario descentralizar las nuevas grandes inversiones industriales por medio de incentivos económicos y la selección de puntos en el espacio con la suficiente dotación de Capital Social Básico para impulsar el gran programa desarrollista a emprender.

política. Si lo que se propugna es la descentralización ella se fundamenta en que de este modo la población concentrada podrá disfrutar de condiciones de vida más propicia y la población distribuida en la periferia tendrá derecho a recibir los beneficios históricamente postergados y hasta ahora reservados a los sectores que habitan las áreas de mayor densidad poblacional. En cambio, el contenido de eficiencia supone que cualquier política de planificación regional que se adopte debe apuntar a incrementar la eficacia del proceso productivo, lo que se puede lograr descongestionando áreas densamente aglomeradas, trasladando industrias a zonas donde los recursos naturales son más fácilmente obtenibles, etc. Es decir, redistribuyendo las principales localizaciones se logrará un mayor bienestar, pues todo el sistema estará en mejores condiciones para producir bienes y servicios a disposición de la población. Ambos ejemplos, por supuesto, son solamente algunos de los que podrían ilustrar los dos enfoques diferenciados que se pretenden evaluar.

c) Reconocer la eventual falta de conciencia entre los contenidos ideológicos de las expresiones más caracterizadas sobre planificación regional y los de los modelos de desarrollo nacional en algunos de los países considerados.

MATRIZ DE EVALUACION DE LAS RELACIONES ENTRE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LOS MODELOS DE PLANIFICACION REGIONAL EN AMERICA LATINA.

CRITERIOS DE POLITICA REGIONAL

Estrategias y/o modelos de desarrollo nacional	Equidad	Eficiencia
1. Desarrollismo de base constitucional.		Desconcentración espacial por medio de polos de desarrollo.
2. Reformismo democrático.	Apoyo al capital nacional pequeño y mediano para trasladar al interior los beneficios del desarrollo.	
3. Desarrollismo autoritario.		Polos de desarrollo y seguridad para trasladar y concentrar industrias
4. Conservadorismo Autoritario.		Ausencia de política efectiva que el mecanismo de mercado asigne espacialmente las inversiones.

La industria se convierte así en el motor de la acumulación nacional y, especialmente, aquella actividad manufacturera vinculada a los procesos pesados y semipesados¹¹.

b) No muy diferente es el esquema de las propuestas de planificación regional a escala nacional formuladas durante el gobierno de Frei, en Chile. En este país, el sofisticado montaje de un sistema nacional de planificación regional explícita, con toda claridad, la necesidad de la descentralización y desconcentración como el único camino que conduzca a satisfacer el objetivo de un desarrollo nacional armónico y eficiente. Un comentarista y participante directo de tal política expresa, en la interpretación de los desniveles entre "centro" y "periferia" en Chile, en el momento de instaurarse la estrategia de planificación que: "...la tendencia natural del desarrollo regional se manifiesta por el aumento de la brecha que separa a las regiones más desarrolladas de las menos desarrolladas, agudizando los problemas económicos, sociales y políticos a un extremo que podrían conspirar contra el desarrollo general del país entero"¹². Resulta bien claro que, para los analistas del desarrollo histórico espacial de Chile enrolados en el diseño de la estrategia oficial, los problemas presentes en el nivel regional necesitan de una política planificada para ser resueltos pues están afectando toda la eficiencia del aparato productivo. Aquí aparece la relación estrecha entre la estrategia nacional y la que se pretende implantar a escala regional. El objetivo de integrar y expandir el mercado nacional a fin de que sirva como acelerador de la demanda de bienes industriales -base de la estrategia "desarrollista"- precisa de una política regional compatible. Esta debe basarse en el impulso a nuevas actividades en áreas hasta el momento no incorporadas plenamente al proceso de acumulación nacional, para lo cual es pertinente la implantación de los llamados polos de desarrollo. Al mismo tiempo, tal extensión espacial del desarrollo de las fuerzas productivas implica la difusión del empleo altamente remunerado, la construcción de vías de acceso y la penetración de medios de comunicación que acerca a poblaciones, hasta el momento relegadas, al modelo de comportamiento y de consumo habitual en los grandes centros urbanos. Esta propuesta de plena incorporación al modelo capitalista de producción y consumo "moderno", propio de las economías "centrales" desarrolladas se completa con la Reforma Agraria y la sindicalización campesina. El esquema con que se implanta la subdivisión de los latifundios agrarios para convertir en pequeños propietarios a los ex-peones agrícolas y la instauración del salario mínimo, acompañado del robustecimiento del sindicato en el campo, agrega rápidamente a la demanda nacional una amplia capa de consumidores de bienes manufactureros históricamente fuera de tal circuito económico.

Por otra parte, esta estrategia espacial de integración nacional, que representa la contrapartida de la estrategia nacional de desarrollo, no se fundamenta exclusivamente en consideraciones de incremento de la eficiencia del aparato de producción y consumo¹³. Es preciso puntualizar que otros objetivos concurrentes, impulsan la explicitación de este tipo de estrategia de planificación regional. Se trata de objetivos que se corresponden con el sistema político imperante y con la composición de las bases del partido gobernante. La existencia de un régimen parlamentario, con elecciones periódicas, impone acceder a demandas del "postergado interior" en donde numerosos sectores levantan banderas reivindicatorias y exigen el apoyo para tales peticiones de los partidos políticos más importantes. Al mismo tiempo, los sectores sociales que componen la estructura de apoyo a la Democracia Cristiana consisten mayoritariamente en empresarios pequeños y medianos, profesionales y empleados de "cuello duro", de significativo peso en el interior del país, a los cuales el proceso de concentración espacial afecta especialmente. Es por ello que esta necesidad político-electoral se constituye en un refuerzo para el proceso de implantación de una estrategia nacional de planificación regional que atienda con preferencia a mitigar los efectos negativos de la desigual relación de la "periferia" con respecto al "centro".

c) Con similar perfil se desenvuelve el sistema de planificación regional que se instituye en Venezuela. A partir de una regionalización nacional que adquiere sanción definitiva en 1969, pero que ya venía instrumentándose con anterioridad en políticas sectoriales, se intenta lanzar una acción concertada para llevar al interior del país el proceso de industrialización fuertemente concentrado en el entonces cje Caracas-Valencia, en la región centro-norte del país. Este programa intenta remover el tradicional esquema de localización industrial concentrado especialmente en el Centro, incentivando la ubicación de nuevas plantas manufactureras en centros de Desconcentración Económica, tal cual se los denomina a partir de 1974, distribuidos por el interior del país. La generación de deseconomías de escala por la apreciable aglomeración en la región Central y la presencia de grandes desigualdades regionales entre Centro y periferia impulsa esta nueva política, plenamente instaurada cuando el alza de los precios del petróleo en 1973 otorga un nuevo y decisivo impulso a la política desarrollista. Es decir, las consideraciones de eficiencia que privan en un enfoque inicial también incorporan aspectos relativos a las agudas diferencias en el nivel de calidad de vida de la población de gran parte del país, que subsiste en condiciones de atraso, con referencia a la notoriamente mejor situación relativa de quienes habitan en los grandes centros urbanos de la Costa.

Entonces, otros aspectos de carácter "asistencialista" acompañan la estrategia de planificación regional que en lo fundamental intenta instrumentar el desarrollismo de base constitucional. Es de recordar, al respecto, el origen del partido gobernante y su fuerte inscripción entre trabajadores urbanos y campesinos para comprender este ingrediente adicional en la política espacial.

En síntesis. En base a las tres experiencias más conocidas de la estrategia desarrollista es posible asignarle a la correspondiente estrategia de planificación regional la característica de que, en su formulación, privaron consideraciones de "eficiencia" espacial por sobre las de equidad, sin que estas últimas hayan dejado de participar, con mayor énfasis en el modelo chileno y venezolano que en el argentino.

3.2 La evaluación del modelo reformista democrático debe tomar en consideración que las expresiones más salientes de su presencia en América Latina se verificaron en una etapa de su desarrollo histórico en que todavía las estrategias de planificación a escala espacial no estaban del todo consolidadas o reconocidas como tales en los diversos países. Si escogemos como ejemplos más interesantes a los de Brasil, en el período inmediato anterior al 1964, y el de Argentina, entre 1963 y 1965, no será difícil coincidir en las características dominantes del modelo que hemos denominado reformista democrático.

El rasgo dominante de dicho modelo es el de la postulación de la democracia parlamentaria como forma superior en el manejo del sistema político. A partir de la más estricta observancia de todas las normas en que se desenvuelve - al estilo europeo occidental- el sistema democrático, como ser consultas electorales irrestrictas, plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales, etc., se afirma que es viable alcanzar todos los cambios que implica la exigencia de justicia social y equidad distributiva planteadas por parte de las mayorías populares. El modelo pone énfasis en la afirmación nacionalista de la defensa de recursos naturales y se apoya, en lo fundamental, en los sectores medios urbanos y rurales deseosos de respaldo estatal para lograr una ubicación más favorecida en la distribución del ingreso nacional. Tal estrategia conlleva necesariamente el supuesto de una alianza tácita o explícita con otros sectores populares, como trabajadores urbanos calificados, empleados públicos de cierto nivel, maestros, etc. que participan del mismo modelo de gestión social y forma de conducción política.

Dada la real correlación de fuerzas en el poder este tipo de experiencias por lo general, han culminado en el desalojo por vías violentas de las respectivas conducciones políticas del disfrute del gobierno central. A decir verdad, dada la presión social emergente como resultado de los profundos cambios de

estructuras productivas en casi todos los países latinoamericanos, la vigencia de formas irrestrictas de soberanía popular y amplias libertades cívicas desencadenaron fuerzas revolucionarias reales o potenciales que el "establishment" no estaba dispuesto a permitir que se desarrollasen.

Si observamos las estrategias de ordenamiento del territorio desarrolladas durante la gestión de los gobiernos citados solamente en el caso argentino, por ser uno de los últimos en manifestarse, hechos concretos pueden ilustrar las tendencias más relevantes.

a) En la Argentina, durante la gestión del gobierno Radical entre 1963 y 1966, se formula el Primer Plan Nacional de Desarrollo luego de 10 años de no existir una estrategia concreta de desenvolvimiento del sistema socio-económico. El Plan se refiere expresamente a la cuestión regional, analizando las causas de los que se denominan "desequilibrios interregionales" y proponiendo cursos de acción necesarios para superar la relación "centro-periferia" que se reconoce como la causante de los desequilibrios citados. Aún cuando el Plan no avanza demasiado en la formulación de políticas concretas y solamente propone ciertas medidas generales, es evidente que conforman su marco teórico a través de principios redistribucionistas del ingreso, en este esquema a escala espacial. Así el objetivo central del Plan es alcanzar una participación más equilibrada de las regiones del país en el desarrollo nacional¹⁴.

Los cursos de acción propuestos, se postula, permitirían el mejoramiento de las condiciones de vida, lo que a su vez posibilitaría detener el creciente deterioro de los mercados de capital y empleo evitando la respectiva emigración hacia las zonas de elevada concentración demográfica y económica¹⁵.

Por otra parte, si se leen algunos discursos presidenciales del período se advertirán idénticos contenidos éticos en la formulación del diagnóstico y las políticas de ordenamiento regional¹⁶.

b) Si observamos otros procesos de planificación territorial llevados adelante por lo que hemos denominado como estrategia reformista democrática en países del área, creemos pertinente citar la experiencia brasileña antes del Golpe Militar de 1964. Del período post-varguista, asume tal característica la etapa presidida por Goulart en donde gobierna una coalición de fuerzas políticas fundamentadas en el voto popular y en propuestas de mejoramiento social hacia los sectores no privilegiados (campesinado pobre, proletariado rural, proletariado urbano industrial, etc.). Dentro de esta estrategia de desarrollo, que por supuesto incluye importantes elementos heredados del "popu-

lismo" varguista, y una gran influencia del desarrollismo de Kubistchek, la visión de los problemas regionales no aparece en forma integrada sino que, todavía, consiste en la respuesta directa a cuestiones emergentes en los subespacios más desfavorcidos.

Ya en 1958, durante la presidencia de Kubistchek, se observan las primeras acciones encaminadas a enfrentar situaciones concretas de pobreza y subdesarrollo en regiones "periféricas". Se trata de la ya comentada política encaminada a enfrentar la fuerte desigualdad relativa que afronta la gran mayoría de la población localizada en la región Nordeste del Brasil con respecto al promedio de ingresos de los habitantes de otras regiones del país. La política instaurada no supera, en una primera instancia, la acción asistencialista encaminada a paliar los efectos recurrentes que producen las sequías sobre la capacidad productiva y el ingreso de amplias capas de población rural. Recién en 1961 tras un informe de un grupo de expertos, se intenta atacar, mediante una estrategia enderezada a modificar la estructura sectorial regional, los problemas del subdesarrollo relativo.

Pero es desde 1961, en la etapa "reformista", que la presión política, la organización campesina combativa y las demandas locales, sin modificar el programa, lo colocan en el centro del debate nacional, con permanentes alusiones a la política de reforma agraria e implantando disposiciones de fomento de la inversión local. Esta última política se instrumenta a través de transferencias internas de ahorro de los recursos no utilizados del impuesto a la renta de los contribuyentes (personas físicas o empresas). El Decreto No. 34 del año 1961 posibilita descargar de los montos sujetos a tributación todos los beneficios netos que se depositen en cuentas especiales de ahorro destinadas a la progresiva industrialización del Nordeste. En dicho decreto, además, se especifica que solamente serán autorizados a hacer uso de tales ahorros los inversores de origen nacional. Esta es, sin duda, otra característica saliente de los gobiernos de base reformista.

La visión de una expansión industrial destinada a romper el aislamiento y el subdesarrollo relativo de la región, con recursos internos y empresarios nacionales está vinculada estrechamente a los contenidos ideológicos del reformismo, aunque, en la realidad, el proceso de acumulación adopte otro signo y dirección. Pero eso será materia de discusión más adelante.

3.3 La estrategia del "desarrollismo autoritario" tiene sus principales expresiones en países donde el proceso histórico del crecimiento industrial ha cubierto las etapas de la industrialización liviana y de sustitución fácil de las importaciones. Sin embargo, el modelo político impone a estas experiencias

del desarrollismo una particularidad que lo aleja de la anterior modalidad previamente analizada. Nos estamos refiriendo a la vigencia de formas autoritarias de gobierno, restrictivas de la participación popular en la elección de los gobernados y con numerosas limitaciones en el ejercicio de la libertad sindical, de expresión, etc. Estas formas autoritarias que desde la esfera de la acción política acompaña al proceso económico signado por el desarrollo de la industria pesada y semipesada surgió en América Latina como respuesta a coyunturas políticas que hacían peligrar la estabilidad del sistema.

Los ejemplos más representativos son los de Brasil, desde 1964 hasta nuestros días y el de Argentina, entre 1966 y 1973. En este último país, pese a que la esencia del modelo del desarrollo no se modificó hubo sin embargo notorios ajustes, sobre todo en el nivel político e ideológico hacia el final del período. En los dos últimos años, además, la situación del sector agropecuario, que había quedado rezagado en cuanto a política de precios e ingresos se revisó, favoreciendo fundamentalmente el sub-sector de los grandes propietarios de tierras.

En este marco de referencia se inscribe, en ambos casos, una política de planificación regional que hace especial énfasis en la cobertura total del espacio nacional como área de programación, la división de dicho territorio en grandes regiones de planificación y la explicitación de objetivos expresos de desarrollo industrial en las áreas más atrasadas como un intento de descentralizar espacialmente el crecimiento económico.

a) En el caso de Brasil tras el Golpe del 64, se van implantando diversas Corporaciones de Desarrollo Regional vinculadas a la Secretaría de Planeamiento y al Ministerio del Interior que abarcan el territorio nacional con excepción de la región centro-sur, de directa influencia de las grandes aglomeraciones San Pablo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte. El SUDENE, para el Nordeste; el SUDAM, para la región amazónica, la SUDESUL, para la región sur y finalmente, la SUDECO, para la región oeste cubren el área de planificación espacial, con coordinación central en los citados ministerios. En todos los casos, las políticas que se explicitan e implementan tienen que ver con la más rápida y eficiente integración de tales sub-espacios al proceso de industrialización nacional mediante la construcción de carreteras de penetración, el otorgamiento de franquicias fomentando la implantación de nuevas actividades de transformación y el aliento de la agricultura vinculada a la manufactura de procesos agro-industriales. En algunos casos, como el SUDENE y SUDESUL, la principal forma de implantación es la dotación de infraestructura básica en ciertos puntos concentrados a fin de que las facilidades ofrezcan suficientes economías de aglomeración para instalar nuevas

plantas. En el SUDENE, en vinculación con el modelo de acumulación a escala nacional, se levanta la restricción de la nacionalidad brasileña de los inversores abriendo así el terreno a los inversionistas extranjeros. Parques o distritos industriales comienzan a surgir en tales áreas y las industrias a ellos acogidas gozan de beneficios adicionales, como créditos especiales del Estado o sus instituciones bancarias para los nuevos emprendimientos. En el caso de SUDCO y SUDAM es clara la prioridad de desplazar la frontera económica, incorporando nuevos territorios al proceso productivo, en especial aquellas que contienen los insumos necesarios para la industria de las regiones donde se localiza la gran concentración espacial de procesos manufactureros.

Las consideraciones que priman, entonces, aunque adaptadas a las características naturales de cada sub-espacio, se relacionan con el incremento de la eficiencia del aparato productivo nacional en tanto las nuevas actividades que se estimulan pueden ampliar los procesos agrícolas o manufactureros de elevado valor agregado pero estrechamente conectados con la fuerte expansión económica, base del modelo desarrollista vigente. Casi ninguna consideración directa de equidad social aparece consignada en la propuesta. La restricción, que en un modelo reformista o populista supondría la presencia de objetivos de distribución más equitativa del ingreso o de reestructuración de la propiedad agraria, no opera como limitante en este modelo de planificación regional.

b) En el caso argentino, la situación es algo diferente por la mayor heterogeneidad del sector político-militar que controla el aparato del Estado luego del Golpe del 66. Desde la conducción política se expresa un discurso ideológico confuso, en el que se entremezclan formulaciones que pretenden justificar la puesta en marcha de una política de planificación regional a escala nacional tanto en términos de equidad interregional como de eficiencia, en el sentido de que las nuevas actividades aportarán un singular respaldo al proceso de expansión industrial propugnado. Esto se hace evidente en los tres primeros años del gobierno militar cuando, desde el Ministerio del Interior se impulsa el decreto del Sistema Nacional de Acción para el Planeamiento, con expresas consideraciones en cuanto a la política de organización del espacio. Esta política propone dividir el país en nueve regiones de planificación y resolver las diferencias en cuanto a nivel de desarrollo relativo que se observa en ellas, reduciendo al mismo tiempo la elevada concentración espacial de actividades en la pampa húmeda a través de una política de desconcentración eficiente de las localizaciones productivas. Ello se instrumentaría por intermedio de los Polos Nacionales de Desarrollo y Seguridad, donde se agruparían las economías externas de localización para tornar rentables las inversiones. La estrategia, entonces, intenta alcanzar objetivos de difusión regional del crecimiento

a través de mecanismos que respcten la libre asignación del mercado en torno a puntos seleccionados en el espacio y que aseguren que en los mismos se van a radicar establecimientos industriales eficientes. En última instancia lo que predomina es una política de planificación regional que al desplazar hacia el interior las condiciones favorables para la instalación de empresas manufactureras acompañe el proceso de crecimiento acelerado de la gran empresa industrial en la nueva etapa de acumulación de capital que se instaura.

A mediados de 1969, una nueva conducción de la política económica acuerda con el sistema de planificación la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia a partir de 1971 y por cinco años.

En el Plan 71-75 se repiten las mismas ideas básicas que aparecen en los fundamentos de la creación del Sistema Nacional de Planeamiento. Sin embargo, la justificación de la estrategia espacial pasa por consideraciones totalmente novedosas para los discursos ideológicos oficiales desde que esta temática se trata en la Argentina. Los enunciados referidos al origen de las desigualdades regionales y el acelerado proceso de concentración espacial en la región central del país hacen repetida mención a un interior empobrecido y expulsor de sus principales atributos debido a la explotación de la pampa húmeda, receptor de los excedentes y de las migraciones. Incluso se citan consideraciones referentes a la injusta distribución de la tierra en el interior atrasado y a los deficientes canales de comercialización que sustraen ingresos a los productores de la "periferia"¹⁷. La teoría del "colonialismo interno" campea por sobre todas esas ideas no atribuibles al planificador de turno sino, sobre todo, provenientes de una nueva plataforma política del gobierno militar dictada en el año 1970¹⁸. Esta intenta formular una estrategia de desarrollo para el futuro que si bien conserva gran parte de los elementos del desarrollismo incorpora notorios ingredientes reformistas. Como resultado del Plan se dicta una nueva ley de promoción industrial, en las postrimerías del gobierno militar, un año después de la sanción del referido instrumento de planificación.

En la norma jurídica promocional se excluye de los beneficios ofrecidos a todos aquellos establecimientos industriales localizados en un radio inferior a los 60 kms. de la Capital Federal. Consideraciones de equidad como de eficiencia son aducidas para proponer tal disposición. En síntesis, una estrategia general de desarrollo que originariamente apuntaba a incrementar el nivel global de la producción a través de un acelerado desarrollo industrial basado en la gran empresa nacional o extranjera fue reajustándose con el tiempo, a influjos, fundamentalmente, de coyunturas políticas emergentes, hasta transformarse en una propuesta que si bien no había perdido su característica inicial de modo definitivo, contenía importantes elementos ideológicos de origen re-

formista. En la misma dirección evolucionó el discurso oficial en torno al tema de la planificación del espacio, apreciable ya sea en la formulación concreta de planes de desarrollo regional como en los fundamentos y contenido de los instrumentos normativos. De un marco claramente basado en criterios de eficiencia para justificar acciones destinadas a reducir o eliminar las diferencias económicas y sociales interregionales se pasó a otro en el que surgieron interpretaciones y disposiciones que incorporaron típicas manifestaciones del ideario reformista.

3.4 La estrategia del "conservadorismo autoritario" tiene sus expresiones concretas en el período contemporáneo. Se trata de las nuevas formas de organización del aparato del Estado que surgen entre 1972 y 1976, en países del Cono Sur, como respuesta a situaciones de fuerte conmoción social y política que ponen en seria duda la supervivencia en el corto o mediano plazo del sistema capitalista.

La raíz autoritaria de tales estrategias de desarrollo se encuentra ratificada en las mismas expresiones de sus máximos conductores y en el sistema de conducción política y de participación y representación popular, fuertemente centralizado el primero y prácticamente inexistente el segundo. Sin embargo, el citado carácter autoritario, que también se verificó en el modelo previamente comentado, está acompañado en esta oportunidad de una estrategia de desarrollo económico-social diferente a la ya citada. Se trata, en síntesis, de una política económica -con su incidencia social- de franco retorno a las más puras formas de inserción del aparato productivo nacional en la división internacional del trabajo, al estilo de las estrategias anteriores a la crisis del 30. El criterio de los sectores económicos dominantes, vinculados estrechamente a la producción de bienes primarios para la exportación y al aparato financiero que les sirve de soporte, es que, retornando el modelo de acumulación al cometido de restablecer una eficiente inserción en el comercio internacional, se "sanea" la economía y se la coloca jugando el rol que nunca debió abandonar. Tal estrategia supone una acelerada concentración del capital en los sectores comerciales-financieros ligados a la exportación, en el brusco descenso de la actividad industrial urbana perjudicada, entre otros factores, por la libre importación que se implanta al amparo de las nuevas medidas sobre comercio exterior, en la disminución notoria del proceso de inversión manufacturera y en el fuerte descenso del consumo. Es decir, comparando esta estrategia con todas las anteriores se sitúa en un plano en que los principales objetivos que propone aparecen en franca contradicción con los expuestos en los cinco modelos analizados.

La política de planificación regional que acompaña esta estrategia ha sido sólo desarrollada en el caso chileno. Sus características más fundamentales se

refieren a los aspectos organizativo-administrativos, con reducida atención a los fenómenos económico-sociales que en el plano regional se producen. Ello parece lógico en tanto el modelo global se basa en razones estrictamente de eficiencia, por lo que cualquier análisis fundamentado en objetivos de equidad social sería contradictorio con el nivel de expresión superior de la respectiva estrategia.

Unos comentarios finales. Hemos excluido del análisis la propuesta de planificación regional del período 1970-73 en Chile pues la misma está vinculada a un modelo de gestión sustitutivo del sistema capitalista el que obviamente, es la base de todas las estrategias comentadas, pero creemos que vale la pena un agregado. El documento que explicitó oportunamente la estrategia espacial de la Oficina de Planificación Nacional pone especial énfasis en afirmar que la propuesta respectiva está subordinada a la consecución de un objetivo superior: realizar la transformación de la sociedad en término de un nuevo sistema de gestión social¹⁹. Al mismo tiempo, el significado de la estrategia de planificación regional debe entenderse, dice el documento, como un intento de lograr, aún a costa de cierta "ineficiencia económica", la satisfacción de objetivos de equilibrio regional compatibles con una mejor distribución del ingreso, un afianzamiento del proceso de cambios y el logro de un pleno empleo de la fuerza de trabajo, etc. Se concluye en la presentación que "la estrategia regional debería tener un contenido específico en cada etapa del proceso revolucionario chileno, siendo condicionada por las características concretas que las definen y que se expresan en la distinta valoración de los objetivos nacionales en cada una de ellas"²⁰. Esta concreta subordinación de la estrategia regional a la nacional no impide observar que en ambas predominan definitivamente consideraciones de equidad social por sobre cualquier limitante de eficiencia en correspondencia con la sustitución de un modelo de gestión social que se considera injusto y estrechamente ligado a propuestas "eficientistas" de conducción del proceso económico-social.

Igualmente omitimos el caso mexicano pues nunca se desplegó allí una política articulada de planificación regional, característica que en el último año (1976) parece comenzar a modificarse. No tienen el mismo sentido los comentarios del trabajo de A. Lavell, L. Unikel y P. Pérez, presentado en el seminario (no incluidos en este volumen)

4. CRITICAS Y CONCLUSIONES

En el transcurso de los dos capítulos anteriores se abordaron diversos aspectos relacionados con el origen, evolución, trasfondo ideológico y características más relevantes de los modelos de planificación regional en América Latina. Lamentablemente, un elemento adicional que hubiera sido muy ilustrativo es de difícil evaluación. Se trata de la confrontación de las propuestas principales de las estrategias de planificación regional con los logros alcanzados en los mismos términos en que fueron presentados por los expositores de los modelos. En efecto, de una síntesis de las distintas estrategias de planificación del espacio que toman en cuenta la totalidad del territorio nacional e intentan trasladar el modelo global al ámbito regional, desagregando espacialmente el esquema de desarrollo correspondiente, surge que todas ellas apuntaron a un mismo objetivo: el de la desconcentración geográfica de la actividad productiva. Habría sido muy interesante contar con suficiente información de los distintos países en que dicho modelo se explicitó para reconocer la validez concreta de las propuestas a través de la verificación estadística antes y después de la implantación de la referida política. Sin embargo, existen algunas evidencias que pueden darnos indicios al respecto.

Naciones Unidas publicó no hace mucho un documento acerca de la Distribución del Ingreso en América Latina que incluye consideraciones sobre la dimensión espacial de tal proceso²¹. Asimismo, para el caso argentino, que reconoce la mayor antigüedad en cuanto a la política de desconcentración espacial de la economía, una investigación recién terminada agrega interesantes elementos informativos²². En los demás países no se han efectuado los estudios completos y actualizados acerca de esta temática sobre todo porque en el caso de Brasil y Venezuela, por ejemplo, la estrategia regional correspondiente comenzó a implementarse hacia fines de la década del 60 o bien entrada la del 70 y no ha habido tiempo material para una apreciación actualizada. Sin embargo, se cuenta con artículos y ensayos que abordan el tema y orientan sobre la correspondiente evolución²³.

Los datos de los documentos arriba referidos y los indicios de tipo indirecto como los que expone Moreira en su trabajo²⁴ se sintetizan en los párrafos siguientes.

En todos los trabajos citados el concepto de "desigualdades regionales" pasa por considerar a las unidades sub-espaciales respectivas como homogéneas en su interior desde el punto de vista de las estructuras sociales respectivas, escogiendo, como indicador de su nivel relativo de desarrollo, el promedio del

producto o ingreso por habitante. Aunque no coincidimos con esta apreciación del problema de las desigualdades regionales como ya lo hemos comentado en otros documentos (entre los cuales está el que ya citamos como base informativa) lo utilizamos, pues es el que mejor da cuenta del incremento de la actividad productiva entre períodos considerados y, por lo tanto, se ajusta a los criterios teóricos con que se diseñaron las políticas de planificación regional tendientes a la desconcentración espacial de la industria.

En los países a que se hace referencia en los trabajos y artículos citados (Argentina, Brasil y Venezuela) la tendencia general indica que las diferencias en el tiempo en el nivel de actividad económica por habitante a escala regional no solamente no refleja cambios en la dirección apuntada por los programas respectivos, sino que se ha agudizado en términos de la mayor proporción detenida por el "centro" o la Región Central de cada país. A lo sumo, como en el caso venezolano, la tendencia que parece advertirse, a falta de datos ciertos, es que la política de desconcentración espacial ha llevado a extender la zona metropolitana de Caracas hacia nuevas áreas contiguas como áreas de recepción de inversiones, conformándose así un gran eje costero Puerto Cabello-Barcelona-Puerto La Cruz, verdadera megalópolis concentrada sobre una franja territorial reducida del país, con la excepción del enclave de Ciudad Guayana.

En Brasil, tomando el año 1960 como base, las regiones Norte y Nordeste se mantienen estables hacia el final del período de análisis (1970) en cuanto a participación global en el Producto Global, pero debido a la mayor tasa de crecimiento vegetativo el ingreso per cápita relativo habría bajado. Igual fenómeno se comprueba en la Argentina.

Los elementos informativos citados completan el cuadro analítico conducente a elaborar nuestras conclusiones.

En síntesis, estas parecen ser las características dominantes en cuanto a la estrategia de planificación regional en su evolución y estado actual en América Latina:

1. Los modelos de planificación regional en su versión inicial, cuando todavía son experiencias aisladas, se inscriben en América Latina en un contexto de significativos procesos de transformación económica y social. Aunque las situaciones que pretenden modificar o los procesos que intentan motorizar no surgen contemporáneamente con los intentos de programación, éstos se ponen en marcha porque los respectivos procesos de acumulación a escala nacional o las coyunturas socio-políticas así lo exigen. Los correspondientes proyectos

son encarados por los respectivos aparatos estatales, interesados en desarrollar nuevas áreas productivas dentro del esquema "desarrollista" o reducir el impacto de las tensiones sociales en sub-espacios donde la situación de pobreza generalizada es factor latente de protesta popular.

Estos primeros intentos se despliegan con un determinado discurso ideológico, que los torne aceptables para la población, aunque en sus acciones concretas se encaminen a satisfacer requerimientos de la coyuntura del proceso de acumulación o los intereses sectoriales en peligro. Esta va a ser, por otra parte, la característica principal de la planificación regional de aquí en más.

2. Las estrategias de planificación regional a escala nacional, que siguen cronológicamente a las anteriormente citadas, se insertan en los aparatos nacionales de planificación en forma de discurso programático, y se nutren de teorías y métodos con elevado contenido importado. En todos los casos tales estrategias están subordinadas a los objetivos fundamentales del modelo nacional de desarrollo y guardan con él estrecha afinidad.

A partir del análisis efectuado para los distintos casos se advierte que el objetivo fundamental y común de dichas estrategias regionales, aún cuando se hayan generado desde sistemas políticos adscriptos al modelo capitalista pero con diferente concepción de su desenvolvimiento, consiste en postular la desconcentración espacial de las actividades productivas. Ello en cuanto se evalúa perjudicial para el desarrollo nacional o injusto para los habitantes de las regiones más atrasadas el que tales condiciones prevalezcan incambiadas en el futuro. Ya sea por razones de eficiencia o de equidad se postula la desconcentración geográfica en todos los planes.

Esta idéntica propuesta a nivel de discurso ideológico, sin embargo, se justifica y se intenta implementar con diferentes ópticas según la estrategia global de desarrollo. Es posible encontrar cierta afinidad o asociación en modelos abiertos, que se basan en el ahorro nacional para el proceso de acumulación y aceptan cambios y ajustes más o menos significativos en la estructura del sistema vigente y la visión de la actual configuración espacial como intrínsecamente injusta e inequitativa en cuanto a la distribución de oportunidades. En las regiones atrasadas, sus habitantes estarían sometidos a una situación de calidad de vida inferior por razones que reconocen una raíz histórica y que deben ser removidas para que puedan gozar de la misma situación de los que habitan en las regiones más desarrolladas. Es por lo tanto necesario trasladar

del centro a la periferia los factores que hagan posible la difusión espacial del desarrollo.

Por el contrario, en los modelos más cerrados y autoritarios y que basan su estrategia de crecimiento en el aporte externo del desarrollo económico a través de la gran empresa concentrada como agente principal del proceso de acumulación, se encuentran afinidades con la visión de que el actual desequilibrio interregional ocasiona perjuicios a la implementación eficiente de dicho modelo. Una determinada política de ordenamiento espacial se la considera propicia para resolver simultáneamente todos los problemas que el proceso histórico de formación regional presenta en la actualidad. Las desigualdades regionales, el excesivo ensanchamiento demográfico de las grandes aglomeraciones urbanas, la acentuada y creciente concentración de actividades productivas y población en torno a uno o pocos centros situados sobre las puertas de entrada del impacto extranjero, la marginalidad social a nivel urbano, la concentración de excedente económico generado en la "periferia" por parte de los residentes en el "centro", el impacto desigual de las relaciones de intercambio entre "centro" y "periferia". etc. pueden ser resueltos en forma satisfactoria por una terapia elevada a la categoría de panacea universal: la política de desconcentración concentrada de las localizaciones industriales. Esta conclusión torna aún más significativo, si cabe, el proceso de evaluación de los resultados reales de tal propuesta de planificación.

3. Las evidencias sobre el ritmo acusado por las desigualdades regionales en los países de América Latina en que se emprendieron políticas de desconcentración económica bajo distintos modelos de planificación regional son escasas e incompletas.

Como el criterio que adoptamos es el de considerar a las desigualdades regionales como las diferencias en el Producto por habitante entre las diversas regiones consideradas, todos los trabajos de análisis existentes coinciden en ratificar la hipótesis de que hacia fines de la década del 60 y principios de la del 70, en los principales países de América Latina, no se advierten signos concretos de que las políticas de planificación regional hayan sufrido efectos en la dirección que sus propugnadores planearon al momento de establecerlas. Por el contrario, las diferencias en el Producto por habitante parecen haberse acentuado. O sea, que la desconcentración, objetivo común de todas las políticas de planificación regional, no se implementa como en el discurso ideológico.

La citada conclusión, incluso, puede observarse indirectamente a través de otro prisma de análisis. En los primeros años de la década del 70, en algunos

países donde la implementación de políticas de desconcentración espacial de la industria es de más antigua data, se producen cambios de cierta significación en el contenido de tales políticas. En Brasil, tal cual lo relata Moreira en su trabajo, se abandona la política de industrialización a ultranza como única herramienta válida para la paulatina igualación de los ingresos medios del Nordeste con el resto del país, entre otras razones, porque la experiencia de diez años demostró que tal acortamiento de la brecha no tuvo lugar. En sustitución se comienza a visualizar el problema del Nordeste en el contexto regional nacional y se intentan atacar algunos problemas de raíz agraria ahondando las políticas que hasta el momento sólo se vinculaban con el acelerado proceso de industrialización local. En Argentina, las leyes de promoción industrial se tornan cada vez menos vinculadas con el funcionamiento del mercado como asignador de inversiones- aún cuando se ajusten los precios respectivos con subsidios o primas para estimular las localizaciones en las regiones más atrasadas- y se pasa directamente a las prohibiciones en el área del Gran Buenos Aires y sus zonas inmediatas. En Venezuela, a su vez, se toman medidas similares con la implantación de nuevas industrias en el área metropolitana de Caracas y se fijan centros hacia donde dirigir las nuevas industrias y trasladar las ya instaladas en la gran aglomeración urbana, nocivas para la población que allí vive.

En suma. Se admite que la política tradicional ha fracasado en los términos en que fue expuesta, cualesquiera sea el signo metodológico de la estrategia que las planteó y se acude a medidas reñidas con la misma filosofía del sistema económico-social que se mantiene inmodificable.

Hay realmente un fracaso de la política o es que la misma no se implementa en los términos formales en que fue expuesta y sí en relación a los intereses dominantes que la usufructúan?. Así parecen señalar los datos expuestos en los dos trabajos que hemos ido comentando, sobre el Brasil y la Argentina. En ambas experiencias se produjo cierta desconcentración espacial pero solamente la que fue compatible con los objetivos de los sectores económicos dominantes externos e internos, que se aprovecharon de los beneficios y franquicias promocionales para deslocalizar algunas plantas manufactureras en forma de filiales. El interior argentino y el nordeste brasileño las recibió, pero dado el tipo de empresa y el carácter asumido por el proceso de acumulación del capital a escala nacional en que tales manifestaciones productivas se inscriben y se presentan como altamente representativas, el impacto a nivel local no se ejerció en la dirección propuesta en los discursos ideológicos de la política de planificación regional preconizada.

Estas primeras evidencias son aún incompletas y parciales. Es preciso seguir avanzando en la investigación concreta para reforzar la hipótesis expuesta y enriquecerla.

NOTAS

- 1 CENDES, Universidad Central de Venezuela
- 2 Hardoy, J.E. y Geisse, G. Políticas de Desarrollo urbano y regional en América Latina, Introducción. Buenos Aires, 1972, p. 18.
- 3 Idem, p. 18).
- 4 Ganz, Alexander. La planificación regional clave de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina. En Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Vol. 1. Nos. 3-4. Oct.-Nov. 1962. p. 50.
- 5 Stohr Walter. El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Buenos Aires, 1972. p. 89.
- 6 Odell, P.R. Problems of regional economic planning in developing countries with special reference to Venezuela and Puerto Rico, Belfast, 1967.
- 7 Utria, Rubén. Las variables sociales del desarrollo regional en América latina. En Hardoy y Geisse, op. cit. p. 54.
- 8 Idem, p. 55.
- 9 Ver el trabajo de Coraggio J.L. Centralización y concentración de la configuración espacial argentina, Presidencia de la Nación. CONADE, s/f. p. 12-15. Buenos Aires, 1969.
- 10 Hemos seleccionado sólo algunos casos, bien conocidos, para ejemplificar la hipótesis; creemos que un análisis exhaustivo de nuestra proposición exigiría incluir algunas experiencias adicionales como las de Colombia y Ecuador.
- 11 Para un comentario acerca de las políticas de promoción industrial de contenido desconcentrador, véase mi artículo denominado "La promoción industrial en la Argentina: propuestas y resultados de los objetivos de descentralización regional", en Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos, Asunción, 1976, No. 38.
- 12 Achurra Larrain, Manuel. La política de desarrollo regional chilena durante la administración de Frei, en Hardoy y Geisse, op. cit. p. 204.

- 13 Walter Stohr, en el libro que ya hemos citado, expresa en una nota al pie, que "...en Chile, la creación de los Consejos Administrativos Provinciales en 1961 y de un sistema de planificación regional, de 1965 en adelante, motivaron su creación primordialmente por criterios de eficiencia". En Stohr, Walter, op. cit. p. 95 n.
- 14 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Buenos Aires, 1965, p. 431.
- 15 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, Buenos Aires. 1965, p. 431.
- 16 Los discursos del presidente Illia en el Congreso Nacional hacen permanente alusión a la justicia de una política regional equilibrada. En Rofman, A. op. cit.
- 17 Presidencia de la Nación.- Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Buenos Aires, 1971, p. 71-75.
- 18 Idem. p. 229.
- 19 ODEPLAN, Subdirección Regional. Enfoque y metodología para la formulación de la estrategia regional, Santiago, abril 1972, p. 3.
- 20 Hardoy, J.E. y Geisse. G. Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina. Introducción, Buenos Aires, 1972, p. 18.
- 21 Naciones Unidas. La Distribución del Ingreso en América Latina, New York, 1969.
- 22 Rofman, Alejandro. Política de promoción industrial y desigualdades regionales, Buenos Aires, 1977 (mimeo inédito).
- 23 Entre ellos "Desigualdades Regionales de ingresos y desarrollo económico", en Revista Eurc, Vol. V, No. 13 de junio 1976 editada en Santiago de Chile, trabajo preparado por A. Gilbert y D. Goodman: La cuestión de las desigualdades regionales en la Venezuela del presente" por Sonia Barrios, Caracas, junio 1977 (mimeo). [También existe una evaluación de Cordiplan no publicada (nota del editor AMFS)].
- 24 Moreira, Raimundo. Una Política Regional de Industrialización. El caso del Nordeste brasileño. Bs. As. 1976.