

## LOS MITOS DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN AMÉRICA LATINA

HÉCTOR AVILA SÁNCHEZ\*

### **PLANTEAMIENTO INICIAL**

La introducción de la planificación regional en el área la han realizado los gobiernos latinoamericanos durante y con posterioridad a la segunda guerra mundial. La intención de planificar un ámbito regional consistió en programar cursos de acción en términos de su expresión espacial y orientados a la transformación de los procesos económicos y sociales allí presentes. En tal acción ha prevalecido siempre la ideología dominante en la coyuntura prevaleciente al momento del enunciado del programa respectivo. Es decir, no se trata de un proceso en el cual se ponen en práctica mecanismos decisionales para orientar el proceso de acumulación a escala regional en un contexto del desarrollo del modelo capitalista dependiente, impulsado a nivel nacional por los sectores que controlan el aparato del estado.

Para los proyectos iniciales del planteamiento regional en América latina, los modelos aludidos parecían ser los apropiados, es decir, se consideraba que a través de ellos se podrían superar los problemas económicos y sociales de las distintas regiones, así como impulsar el crecimiento productivo del cual estaba tan ávido el subcontinente. En un primer momento se pensó que con esto se respondería a los requerimientos de los sectores internos de los respectivos países. De esta manera, la planificación regional adquiere la categoría de prioridad nacional, por la importancia que tiene la necesidad de resolver conflictos y problemas derivados de las diferencias socioeconómicas existentes entre los residentes de las regiones de un país.

En este trabajo de enlistan brevemente las principales y más importantes experiencias de desarrollo regional, así como sus resultados inmediatos. Una segunda parte contempla el panorama actual y las perspectivas del subcontinente bajo la denominación de la crisis de la ordenación del territorio en América latina.

### **ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN AMERICA LATINA**

Como una estrategia para lograr la descentralización de la actividad o para reducir la corriente de migrantes hacia las zonas urbanas, los proyectos realmente lograron muy poco. Aun en México, donde quizás se lograron los resultados más relevantes, el desarrollo de las cuencas hidrográficas estimuló el crecimiento industrial de las principales ciudades; por otra parte, el beneficio de la producción agropecuaria se concentró en manos de un reducido sector empresarial.

Otras experiencias trabajan principalmente de solucionar problemas socioeconómicos concretos de regiones deprimidas. Tal fue el caso de los

---

\* Profesor investigador. Universidad Autónoma Chapingo

programas de planificación para el nordeste brasileño (1961) un área de gran extensión (18% de la superficie nacional y 30% de la población total), caracterizada por una insuficiencia de la economía en un ambiente natural de frecuentes sequías.

El SUDENE, organismo encargado de dicho proyecto, enfatizó en la rehabilitación de las áreas agrícolas arrastradas, mediante mejoras en el uso de la tierra, un programa de reformas agrarias y la aplicación de innovaciones técnicas, paulatinamente se trasladaron hacia allá algunas formas de desarrollo industrial procedentes de otras partes del país. Se busca en lo inmediato, aminorar las migraciones, así como las fuertes desniveles en la distribución de ingreso, es decir, el atraso a la pobreza, al igual que los programas de cuencas hidrográficas, aunque hubo una coordinación eficiente de los distintos planes, muy pocos puntos de verdaderos enclaves de beneficios, adquiriendo matices de verdaderos enclaves de modernización capitalista, con baja o nula difusión sobre el resto del sistema. La mayor parte de la industrialización por ejemplo, se concretó en Salvador y Recife, los centros metropolitanos más grandes; hacia allí se dirigieron grandes flujos migratorios.

El impacto nacional y regional de este tipo de políticas redundó especialmente en beneficio de los grupos más capitalizados, quienes utilizaron los estímulos estatales para incrementar la tasa de ganancia de sus inversiones, sí pues en el caso de Brasil, el estado, tanto a través de sus actividades empresariales como a través de sus diversos instrumentos de política económica contribuyó directa o indirectamente el desarrollo regional desigual.

La década de lo 60 es la época de la alianza para el progreso en América Latina; la idea de acelerar el desarrollo en todos los países del subcontinente animó a los planificadores regionales a incorporar la dimensión espacial en los planes de desarrollo; es decir, efectuar la regionalización de los territorios nacionales como un requisito indispensable para una efectiva práctica de planificación regional con cobertura nacional.

Ya para la década de los 60s Argentina, Brasil y Chile contaban con una regionalización para poder llevar a cabo el desarrollo integral de su territorio nacional. Otros como Ecuador, EL Salvador, Guatemala, Honduras, y México consideraron proposiciones concretas a este respecto, Perú y Venezuela ensayan por su parte estas políticas; años después algunos países lograron introducir y/o consolidar la práctica de la planificación regional en forma estable como es el caso de Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

De manera general, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las regiones en los diferentes polos de crecimiento y de centros de desarrollo. La utilización de la teoría de los polos como base de desarrollo regional supone que la dinámica del complejo industrial, núcleo de polo de crecimiento, provocaría efectos positivos tanto en el centro urbano como en su región aledaña.

Sin embargo, distintas investigaciones realizadas para algunos casos de polos de crecimiento, evidenciaron que su funcionamiento no condujo a una elevación generalizada del nivel de ingreso y a un mejoramiento de su distribución en la respectiva región polarizada lo que significa que no se desencadenaron espontáneamente procesos de polarización de ingresos (De Mattos). En los casos anteriormente citados se han generado resultados semejantes: un estancamiento regional y el acentuamiento de la marginalidad urbana, fenómeno característico del desarrollo industrial en las economías dependientes.

Durante la misma época, se va configurando una sólida crítica a la posibilidad de la ejecución integral de una estrategia de polos de crecimiento en el ámbito de los países dependientes y concretamente los latinoamericanos. Se considera que el desarrollo económico del polo finalmente tiene poca difusión sobre el resto de la región, por lo que la implantación industrial moderna tiende a convertirse en un enclave.

### **El desarrollo rural integrado**

Aunque en buena parte de América Latina efectuaban las prácticas planificadoras bajo la estrategia de la polarización, que se ocupaba básicamente de los espacios urbano-industriales, empezó a difundirse el desarrollo rural integrado (DRI) como una estrategia que se ocupa principalmente de las actividades económico-sociales propias del espacio rural en países del tercer mundo, con el objetivo de elevar la productividad en el campo. Fundamentado en la experiencia agrícola-cooperativa de Israel, mejor conocida como **enfoque de Rejovot** (1971) la estrategia DRI involucra un cruce de funciones entre distintos niveles de la planificación (desde el nacional hasta el local) sobre diversas clases de estructura espacial (finca, aldea, Centro de servicios y ciudad regional) a fin de impulsar el crecimiento del sector agrícola y sus problemas inherentes. Sin embargo, el escenario latinoamericano no posee las condiciones idóneas para la aplicación de esta propuesta planificadora pues las características de la dinámica de penetración y existencia de las relaciones sociales capitalistas en el subcontinente han sido barreras insalvables para la realización plena del DRI.

El éxito de la estrategia DRI requería necesariamente de profundas transformaciones estructurales para la remoción de los obstáculos mencionados en las diversas sociedades en que se aplicó.

### **La estrategia neoclásica-neoliberal**

Este planteamiento tuvo relevancia en Latinoamérica durante los años 60 y ha tomado nuevamente vigencia a finales de los 80.

Se fundamenta en las teorías neoclásicas de crecimiento y movilidad de los factores. Considera que el libre juego de las fuerzas del mercado creará las condiciones para que, el tiempo que se logre un mayor equilibrio regional, disminuyan las disparidades. El crecimiento de las regiones estará condicionado

por su dotación de recursos naturales, así como por el crecimiento del capital y el trabajo, además de la necesaria incorporación del progreso técnico.

Así, en base a las diferencias interregionales en las remuneraciones del capital y el trabajo, estos factores se moverán hacia regiones de menor desarrollo, donde la existencia de las ventajas comparativas alterarían el proceso local de acumulación de capital, lo que conduciría a la paulatina reducción de las desigualdades regionales. El desarrollo, normas de dicha estrategia implica necesariamente el repliegue en la acción del estado como condición para el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado; la inversión privada se convierte así en el componente fundamental del proceso de asignación de recursos, al localizarse geográficamente siguiendo criterios de mayor rentabilidad. En los países del cono sur donde se aplicó este modelo, más que generar un desarrollo de las regiones derivó en el efecto contrario, pues se incrementó la concentración territorial de la población y las actividades económicas. A pesar de los resultados adversos en esos países, el modelo ha sido retomado en México, Venezuela y nuevamente Argentina, entre otros.

La aparición de los intentos de planificación regional ha tenido que ver más bien con factores concretos de carácter regional ha tenido que ver más bien con factores concretos de carácter ideológico-político. Los intentos citados trataron de desarrollar áreas deprimidas y explotar zonas con abundantes recursos naturales. Estos problemas aparecieron como estratégicos en el proceso de acumulación en varios países del área, exaltando las necesidades sociales y económicas más sentidas, pero que en los sectores económicos dominantes, de esta forma, el moderno aprovechamiento del espacio y los recursos naturales bajo condiciones de desarrollo capitalista avanzando y una alta participación estatal, se vivió en la formación de sólidos sobre el resto de desarrollo capitalista con una baja difusión sobre el resto del sistema.

## **LA CRISIS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN AMERICA LATINA**

El panorama actual de los procesos de ordenación territorial en América latina incluyen una serie de factores económico-políticos que obedecen a las tendencias recientes de la internacionalización del capital, cuyos efectos se manifiestan principalmente en el ahondamiento de las desigualdades entre las distintas regiones que componen a cada uno de los espacios nacionales, esta problemática, ubicada bajo el concepto de la crisis de la ordenación del territorio en América Latina no es más que la nueva forma que adquiere la territorialización de los procesos sociales bajo las condicionantes político-sociales que afectan al subcontinente, es pues, el estado actual de una tendencia hincada hace 50 años.

Ahora bien ¿en que se fundamenta dicha afirmación? Básicamente en la consideración del modelo de desarrollo económico-capitalismo subdesarrollados en el modelos en que se hallan inmersos casi la totalidad de los países latinoamericanos. Todos ellos afrontan graves problemas de crecimiento económico, entre otros problemas. De tal manera, la prioridad en las políticas de

los gobiernos nacionales se centrará en cuestiones macroeconómicas, relevando a un segundo término las variaciones de tipo territorial. Además el agobiante que impone el pago de la deuda externa reforzará dicha tendencia.

A continuación se plantean las principales problemáticas territoriales que acontecían en América Latina, así como algunos comentarios sobre las perspectivas inmediatas.

### **La agudización de las migraciones campo-ciudad**

Actualmente el campo latinoamericano se ha convertido en el escenario de las modernas relaciones capitalistas de producción y de las grandes empresas que utilizan trabajo asalariado, así como una cantidad importante de capital, produciendo lo fundamental de las materias primas agrícolas, sobre todo lo referente a la exportación, al mismo tiempo subsiste una cantidad considerable de pequeños propietarios y subsiste una cantidad considerable de pequeños, al mismo tiempo, dedicados a la agricultura de subsistencia o a la producción de pequeñas cantidades de productos para el mercado local.

Este sector, en una competencia desventajosa, será necesariamente expulsado, con una incidencia directa sobre el crecimiento urbano, pues el convierten en potencialidades demandantes de vivencia y ocupantes de cinturones de miseria...

Originado por la escasez de empleo permanente en las áreas de desarrollo capitalista agrario, además de que la migración hacia otros países es solo una alternativa para unos cuantos, la mayor parte de la población excedente en el campo (incremento demográfico, campesinado sin tierra, pequeños propietarios expulsados y campesinado pauperizado) se ve forzada a emigrar hacia los centros urbanos, donde la industria u otras actividades terciarias posiblemente ofrezcan, un empleo o una actividad de subsistencia.

Dicha situación por lo tanto, presenta perspectivas poco halagadoras, toda la vez que continua la tendencia en la caída de los precios internacionales de las materias primas, que afecta de sobremanera a todos los países del subcontinente. De esta manera se coincide en que "estas migraciones campo-ciudad constituyen una de las fuentes de alimentación demográfica de la aguda concentración urbana latinoamericana.

### **Relación desarrollo industrial-urbanización**

El desarrollo urbano reciente en América Latina se caracteriza por su alto grado de concentración y macrofalia; en donde cada país la capital incrementa su población rápidamente, a la vez que concentra una parte sustancial de la producción industrial, el empleo, el comercio y los servicios, las actividades administrativas y financieras, al tiempo como producto de la gran urbanización, se incrementa la fuerte problemática social que le es inherente (desempleo, prostitución, delincuencia).

Una serie de centros urbanos menores reproducen en una escala menor la tendencia de la capital repitiendo del mismo proceso de concentrado. El resto de los centros que componen al sistema urbano, sostienen muy difícilmente un ritmo lento de crecimiento económico, debido básicamente a su función de centros de empleo para los migrantes.

### **Transnacionalización de la economía y el territorio**

Este termino utilizado por un estudioso latinoamericano de las cuestiones urbanas, ilustra acerca del gran movimiento e importancia de los grandes capitales extranjeros trasnacionales quienes, una vez disminuidas las barreras proteccionales quienes, una vez disminuidas que habían establecido los distintos gobiernos latinoamericanos, se han volcado hacia volcado hacia las empresas estratégicas y prioritarias estatales que están siendo transformadas al sector privado (caso de las empresas telefónicas en México y Argentina, entre otras).

Un efecto importante de dicha situación tiene que ver con el poder de decisión que adquieren privados sobre la localización territorial de las nuevas empresas, desplazando para ello a los organismos estatales de planificación.

La transformación desplaza a las decisiones económicas y territoriales del gran capital trasnacional... o al terreno anárquico de la libre competencia entre las grandes empresas, oligopolios o acuerdos económicos o acuerdo económicos multinacionales. La política de articulación a la nueva división internacional del trabajo suplanta a la directriz de integración nacional por la de la integración multinacional y somete más estrechamente las economías nacionales a los ciclos de las economías de los países (centrales).

### **Las economías neoliberales**

Dicha estrategia, brevemente descrita en el capítulo anterior, ha reaparecido con gran fuerza durante el último decenio. Así lo indica el modelo de desarrollo económico que prevalece en algunos de los países del área como México, Argentina y Venezuela.

Las políticas neoliberales inciden de alguna manera en la reorganización del territorio y los sistemas urbanos nacionales. Aunque las nuevas inversiones tratarán de localizarse en las áreas de mayor rentabilidad, los estatales de planificación tratarán a su vez de encauzar la nueva industrialización hacia las denominadas "ciudades medias", donde se reproducirán en una escala menor, los mismos problemas generados por las grandes concentraciones (principalmente la atracción migratoria y la aceleración del crecimiento urbano). Este ha sido el caso de situaciones recientes en los polos de desarrollo turístico, como por ejemplo en el balneario de Cancún en el suroeste de México.

### **La degradación de los ecosistemas naturales**

La apertura a las nuevas inversiones extranjeras planea un panorama poco alentador para la conservación de los ecosistemas (principalmente los urbanos, ya de por sí bastante degradados). A la ineficiencia mostrada por los organismos estatales encargados de la cuestión ambiental para incidir en la regulación y control de las fuentes contaminantes, habría que agregar la inminente instalación de nuevas firmas extranjeras en los diversos países latinoamericanos, que por ese motivo han sido fuertemente cuestionadas en los lugares de origen.

En efecto la rigidez de la legislación ambiental en los países desarrollados, ha obligado a numerosas empresas a cancelar la operación de sus plantas debido a los grandes costos que implica la instalación de equipos anticontaminantes. A tales empresas se les presenta ahora una excelente oportunidad de operar en Latinoamérica, donde por lo general, el cumplimiento de las normas ambientales ha tenido, en la gran mayoría de los casos, un carácter sugerente hacia las grandes corporaciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CORALIO José Luis hacia una nueva revisión de los polos de desarrollo, desarrollo urbano y regional en América Latina. El trimestre económico FCE, México. 1975

De Mattos Carlos "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. Pensamiento Iberoamericano revista de economía política No 10 jul-dic 1986. ICI. Madrid, 1986.