

# La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano de México

FERNANDO PEDRÃO\*

## 1. ANTECEDENTES

Desde agosto de 1972 se viene realizando el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Secretaría de la Presidencia, de México, con el propósito originariamente indicado por el Gobierno de "estudiar el funcionamiento de la economía mexicana a escala espacial", con el objetivo de generar antecedentes que puedan ser utilizados por las autoridades en la elaboración y en la ejecución de políticas regionales y urbanas para el país en su conjunto y para sus diversas regiones y ciudades. Se trata de una iniciativa en el campo de la investigación económica y

social que necesariamente agrega elementos de tipo físico a la investigación económica y social del desarrollo. Ha operado, sucesivamente, como una interpretación de la interrelación de la modalidad de desarrollo de la economía nacional y la forma como ella se organiza en el territorio; también como una línea de trabajo que se apoya en esa interpretación para ofrecer elementos que constituyan antecedentes para la política económica y social dirigida a solucionar problemas del territorio.

Este cometido ha hecho necesario desarrollar un esquema metodológico propio, para captar las peculiaridades de la economía nacional en su evolución reciente y en lo que ésta ha afectado la organización del espacio, comprendiendo la distribución territorial de la población, la forma de aprovechamiento de los recursos naturales y la organización espacial de la economía en general —ubicación espacial de la infraes-

\* El autor es funcionario de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas. Las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad.

estructura y de la capacidad de producción— tomando estos elementos, respectivamente, en los espacios urbanos y en los rurales. Tal enfoque, como es obvio, ha dado lugar a que en el análisis espacial se hayan incluido todos los aspectos relativos a la organización y a la evolución de la economía rural y todo lo relativo a la evolución del sistema de ciudades y a los principales problemas urbanos, tales como la metropolización y la persistencia de problemas de dispersión de población en el espacio.

## 2. ESQUEMA DE ANALISIS UTILIZADO EN LAS INVESTIGACIONES REALIZADAS POR EL PROYECTO

El esquema general de análisis utilizado en las investigaciones llevadas a cabo por el proyecto proviene de una postura metodológica que ha consistido, esencialmente, en el análisis directo de problemas característicos de la economía mexicana. Incluye aspectos relativos al comportamiento de la economía considerada en forma global y otros que corresponden a características del desarrollo de determinados sectores o de determinadas regiones del país. En su elaboración se buscó captar los efectos de los aspectos más destacados de la evolución reciente de la economía nacional, tales como los relacionados con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones y con las consecuencias derivadas de la forma como se ha desarrollado el sistema de transportes en el país.

En sus rasgos esenciales este esquema de análisis puede presentarse del modo siguiente:

A. Después de una revisión de los antecedentes disponibles —de índole física, económica y social— se adoptaron dos decisiones básicas en la orientación del análisis:

a] Realizar un estudio preliminar global de la economía mexicana para establecer un conjunto de hipótesis interdependientes y jerarquizadas, que fundamentarían el análisis regional.

b] Considerar que cualquier regionalización de la economía nacional y por tanto del espacio nacional debe ser resultado de las investigaciones propias del proyecto y en ningún caso establecer regionalizaciones anteriores a dichas investigaciones, dado que: i) todas las regionalizaciones conocidas se apoyan, alternativamente, en un criterio económico, un criterio físico geográfico o un criterio institucional-político, siendo posible optimizarlas en función de cada uno de estos criterios, pero no traducirlas en un óptimo absoluto, por la imposibilidad de controlar márgenes de error entre los tres criterios aludidos; ii) las características de la realización espacial de la economía mexicana hacen que cualquier regionalización siempre entrañe considerables diferencias internas en cada región, que constituyen un elemento indispensable del análisis regional.

Estas dificultades técnicas para ordenar las investigaciones a partir de alguna regionalización, obligaron a establecer un esquema de análisis organizado según algunas líneas principales de investigación, definidas por ciertos campos de activi-

dad tales como los aspectos demográficos, de recursos humanos y de empleo, la economía rural, la industria, el sistema de transportes, el desarrollo urbano en general y el sector público. La articulación entre estas líneas de investigación se daría gradualmente, en función de combinaciones progresivas de los resultados que fueran emergiendo en cada uno de estos campos, y debería arrojar diversos tipos de resultados, entre los cuales se contaría con la antes aludida regionalización.

B. Un análisis preliminar de la economía rural permitió detectar peculiaridades en las modalidades conforme a las que se realiza el cálculo económico en el campo, básicamente, correspondientes a la economía comercial moderna (en la que se hace una selección entre planes de cultivo para lograr un mayor beneficio neto) y la agricultura de pequeños predios de temporal (en la que es prácticamente imposible separar los objetivos de producción y los de consumo a escala familiar y en la que, por consecuencia, el principal propósito de los productores es minimizar la superficie en que no se realizan cosechas). Estos elementos han permitido identificar ciertas formas básicas de organización de la producción y de la comercialización en el ámbito rural, las cuales corresponden en términos genéricos a pequeños predios de temporal, propiedades medianas mixtas, modalidades de ganadería extensiva y de ganadería intensiva, etc., que corresponden a una técnica actual de producción y a determinado nivel de empleo por cada año agrícola.

La identificación de tales formas de organización permite considerar combinaciones específicas de formas de economía rural que constituyen la base del espacio rural de cada estado y permiten inferir el conjunto de técnicas de producción utilizadas en cada caso en combinación con las técnicas de comercialización utilizadas en el ámbito rural y el empleo que corresponde a cada año agrícola, consecuente a dicha composición y, por extensión, un margen de desempleo estimado mediante la comparación entre ese empleo previsto y la población rural del estado respectivo.

C. Los problemas técnicos regionales y de política que podrían configurarse como resultado de la identificación de estos márgenes de desempleo rural, podrían dar lugar a tres posibilidades lógicas de solución: i) una mayor absorción de mano de obra por la economía rural que resulte de cambios naturales (climáticos, etc.) o de medidas de política económica que afecten a cada estado de origen de la población; ii) una mayor absorción de mano de obra que resulte de migraciones de campo a campo entre diferentes regiones y estados, de aquellas relativamente más saturadas a las relativamente menos saturadas; iii) una mayor absorción de mano de obra que resulte de migraciones del campo a la ciudad (caso en que las migraciones establecen un vínculo analítico entre la economía rural y la urbana) o por la creación de empleos no agrícolas en el campo (caso en que se establece el vínculo analítico entre la agricultura, la industria y la prestación de servicios en general, tanto de los servicios supuestamente rurales como de los reconocidamente urbanos).

Como no se dispone de elementos que permitan resolver

el análisis de la economía rural únicamente en el ámbito de las actividades que allí están localizadas, resulta indispensable desarrollar líneas convergentes de análisis que relacionen lo rural con lo urbano.

D. Las proposiciones analíticas derivadas del estudio de la economía rural establecen ciertos requisitos para el análisis industrial, según los cuales en la problemática industrial deben identificarse: 1) conjuntos de criterios que permitan relacionar los problemas de localización industrial con los del desarrollo de la industria en general y, luego, que permitan clasificar los problemas de localización de plantas industriales; 2) las interdependencias de los problemas de localización de distintos tipos de industria en el contexto de la estructura económica de cada región.

El consecuente análisis industrial regional debe trabajar con una clasificación de industrias que permita indicar con cierta precisión los márgenes de autonomía de decisión acerca de la localización de diferentes tipos de planta, relacionando dichos problemas de localización con la estructuración de la industria en cada región y con su organización en grandes grupos de industrias de bienes de consumo y de bienes de capital. Para este fin se han considerado dos criterios de clasificación de los problemas de localización de industrias, en función de los insumos utilizados por ellas y de los ámbitos de mercado en que trabajan. En el primer caso se consideran industrias cuyo emplazamiento se decide principalmente por la disponibilidad de recursos naturales, industrias cuya localización depende principalmente del uso de insumos de uso generalizado y, por último, industrias cuyo emplazamiento es relativamente independiente de la localización de la producción de los insumos que utilizan. En el segundo caso se consideran industrias que operan en escala nacional, industrias que se localizan en función de concentraciones locales de mercado y, finalmente, industrias llamadas regionales, cuyo ámbito de influencia es aproximadamente el de una región. Estas últimas comprenden las que se localizan en forma complementaria a las industrias de ámbito nacional, así como las que corresponden a una expansión de las industrias locales. En general se considera que las industrias que trabajan en escala nacional corresponden básicamente a decisiones tomadas en función del desarrollo del sector industrial en su conjunto y que son, por tanto, paramétricas a la estructura industrial de cada región tomada por separado.

La posibilidad de ciertas combinaciones entre los dos criterios señala la presencia de ciertas áreas de decisión acerca de la programación industrial regional, en función de las cuales se llega a ciertos principios de selectividad en la descentralización de industrias en relación con el patrón actual de concentración en las principales metrópolis o ciudades. De este modo se observa que el crecimiento industrial tiene lugar en el marco de ciertos parámetros establecidos por la propia estructura industrial y por las interdependencias de este sector y los demás de producción de bienes y de servicios. En este caso la perspectiva espacial —regional si se quiere— no puede sustituir los elementos de juicio netamente sectoriales que limitan las opciones técnicas y económicas en cuyo marco pueden realizarse programas de

descentralización industrial o de relocalización de la industria en el espacio nacional en general.

Los resultados del análisis de la descentralización y relocalización de industrias se articularían con los resultados del análisis rural, ya que las posibilidades de reorganización de la generación de empleos rurales dependerían en gran parte de las perspectivas consideradas de modificación en el patrón espacial de distribución de la industria. Dicha articulación intersectorial de hecho terminaría por mostrar una interdependencia orgánicamente consistente de los ámbitos rural y urbano, en que las tendencias de las inversiones y de la generación de empleo aparecerían como procesos que afectan simultáneamente a estos dos ámbitos.

E. Para resolver problemas de consolidación de cada una de las líneas de análisis antes señaladas, sería necesario contar con un análisis de los subsistemas de transportes, en su estructura y en la manera como se articulan los diferentes modos de transporte en el ámbito nacional y en el de cada región en particular. Para tratar este aspecto del análisis espacial deberían realizarse estudios especiales sobre la estructura y la funcionalidad del sistema de transporte carretero y del sistema de transporte ferroviario, utilizando en cada caso indicadores especiales de eficiencia de dichos sistemas. Adicionalmente, sería necesario analizar las interdependencias de estos dos sistemas según se dan concretamente en el territorio, y según se traducen en determinados ejes de flujos de comunicaciones, vinculados ya sea con puertos o con ciudades fronterizas.

El análisis del sistema de transporte se considera en toda esta investigación a dos diferentes niveles: como un conjunto de estudios que anteceden a la investigación acerca de lo rural y de lo urbano y como otro conjunto de análisis que entra a calificar esta investigación espacial en ambas dimensiones y constituye un elemento imprescindible para la explicación del funcionamiento de la economía en el espacio y por tanto de su articulación en regiones, subregiones, zonas, etcétera.

F. En el campo del desarrollo urbano (la interpretación del funcionamiento de los fenómenos urbanos en el contexto del espacio nacional y de los espacios regionales) se hizo igualmente necesario identificar criterios que permitieran llegar a: 1) una clasificación de los problemas urbanos según los niveles de ingreso de la población de cada ciudad; 2) una indicación preliminar del modo de funcionamiento de la economía urbana, tomada como una perspectiva representativa o como un elemento básico de enlace entre el análisis urbano en su conjunto y el estilo de análisis regional desarrollado en los capítulos anteriores. Sobre decir que en éstos se consideran fenómenos urbanos de diferente estructura, de diferente dimensión e incluso que se consideran diferentes modalidades por las cuales el desarrollo urbano se inscribe y articula en el marco general del funcionamiento del espacio nacional.

Para analizar en forma combinada los problemas de la evolución del conjunto del sistema de ciudades y de los cambios y mutaciones en la organización del espacio de cada ciudad, sería necesario considerar dos canales principales de investigación: 1) un marco general de interpretación de la evolución del sistema de ciudades, distinguiendo los diferen-

tes rangos de tamaños de ciudades y las interdependencias en el funcionamiento de las ciudades de estos diferentes tamaños; 11) el estudio de casos: ciertos rasgos predominantes, los más representativos, del crecimiento de algunas ciudades predominantes y el análisis de determinados problemas que hayan adquirido una importancia especial en el desarrollo del sistema urbano en su conjunto. Las prohibiciones que pudieran establecerse acerca de la evolución del sistema de ciudades reunirían una parte fundamental de la explicación del funcionamiento del espacio, ya que, según esta perspectiva, en los fenómenos urbanos aparecerían determinados modos de vida y combinaciones de actividades de distinta índole que serían, principalmente estas últimas, los enlaces que pudieran captarse al nivel del análisis entre la evolución de los espacios urbanos y la de los espacios rurales.

G. La integración entre estas diferentes líneas de investigación debería revelar, mediante análisis realizados por aproximaciones sucesivas, las interrelaciones de un determinado tipo de desarrollo económico y social y una determinada modalidad de utilización del espacio. Más aún, revelaría cómo esta modalidad de desarrollo espacial repercutiría sobre las finanzas públicas, determinando la realización de gastos y afectando la estructura del gasto público en general. Así, el análisis del financiamiento de la economía en general constituiría necesariamente un vector de análisis y aportaría la articulación entre las diferentes líneas de investigación consideradas. Tal estudio comprendería por fuerza todo lo relativo a los mecanismos de política económica utilizados por el Gobierno que afectan la organización espacial de la economía, así como la aplicación específica de estos mecanismos a escala de regiones. De este modo, en esta parte se incluye el análisis de la mecánica del financiamiento del desarrollo en su dimensión espacial, tal como se ha dado hasta el presente, y la consideración de otras posibilidades de acción de la política económica regional a través del uso de mecanismos de financiamiento.

Con estos elementos se trataría de orientar el análisis regional en su conjunto hacia una serie de planteamientos generales y a otros específicos, respecto a opciones de política económica regional, tomando como elemento central la evolución de las interrelaciones de los espacios urbano y rural, respectivamente, a escala del país en su totalidad y a la de cada una de sus regiones y de los estados de la Federación.

En este cuadro los fenómenos de polarización económica aparecerían como casos subordinados de la estructuración espacial de la economía y serían tratados como parte de un proceso de articulación intersectorial con sus correspondientes efectos de propagación del nivel de la actividad y de la generación de empleo.

### 3. ACTIVIDADES REALIZADAS HASTA EL PRESENTE

El programa básico de investigaciones del Proyecto fue diseñado siguiendo el esquema general establecido en los primeros meses de trabajo, en seguida de un estudio general de la economía nacional y de una interpretación de los efectos de su desarrollo sobre el uso del territorio, de modo de identificar las funciones específicas que haya cumplido la forma del poblamiento y del aprovechamiento de los recur-

sos en relación con la propia expansión de la economía. Este tipo de trabajo se tradujo en algunos documentos internos, en los cuales se procuró establecer con precisión la interpretación global de la evolución de la economía y usarla como referencia para derivar los supuestos fundamentales a partir de los cuales se organizaría la metodología de investigación y por tanto la propia investigación.

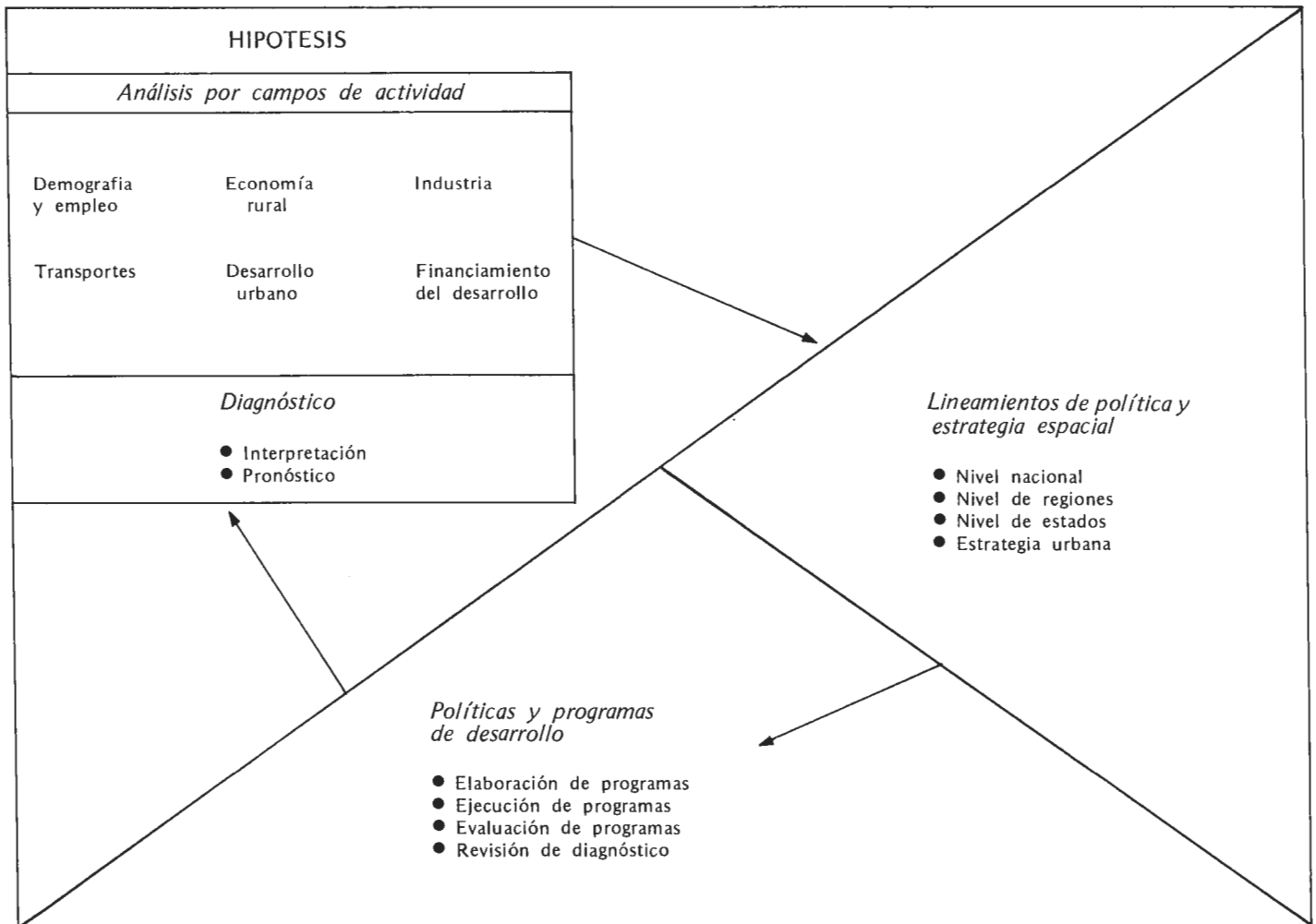
Tras el examen preliminar de los problemas regionales de desarrollo, identificados en las hipótesis iniciales, y una revisión de los problemas teóricos presentados por el análisis económico y social correspondiente, se llegó a una metodología para el análisis espacial de la economía nacional, descrita en uno de los primeros documentos elaborados en el Proyecto.<sup>1</sup> Este esquema general de investigaciones consiste en la definición de una secuencia de trabajos distribuidos por campos de actividad y en un corte estado por estado, según la metodología resumida en la sección anterior. Junto con las demás actividades del Proyecto, estas líneas de investigación se indican en el diagrama. Tales investigaciones son, básicamente, las siguientes:

a) Informaciones. Se hizo un examen general de las informaciones disponibles para el análisis de la programación regional. Como conclusión se postuló la necesidad de establecer un programa general de preparación de las series de estadísticas mínimas para alimentar las investigaciones, decidiéndose que los trabajos relativos a la producción de informaciones se dividirían en dos grupos: uno que abarcaría una serie de investigaciones especiales, destinadas a asegurar la disponibilidad de series básicas, estado por estado, en campos tales como demografía y empleo, agricultura, ganadería e industria; el otro, que corresponde a la producción y recolección de información en general, como subproducto de cada una de las investigaciones realizadas. El esfuerzo se concentró, principalmente, en la primera parte, con el propósito de formar una base informativa de uso general para las investigaciones específicas. La producción de informaciones del segundo tipo quedó condicionada a la secuencia seguida en las investigaciones, concentrándose en un comienzo en aspectos demográficos y agrícolas.

b) Análisis demográfico y de empleo. Siguiendo la metodología adoptada, se realizaron algunos análisis de la estructura de la población en su distribución por estados, por grupos de edades y en su distribución rural y urbana; en especial se analizaron las migraciones internas. Posteriormente se realizaron estudios sobre algunos rasgos básicos de la situación del empleo a nivel de estados, que, gradualmente, se fueron relacionando con las condiciones de operación de las actividades de producción de bienes (agricultura, industria, etc.) y con la prestación de servicios.

c) Sector agropecuario. Se realizaron algunos estudios generales sobre las condiciones en que se realiza la oferta de productos agropecuarios en su composición por diferentes tipos y en su distribución por regiones y estados, tomando en cuenta su utilización para consumo básico, consumo no

1. Fernando Pedrão, *Una introducción al diagnóstico regional de una economía nacional: la economía mexicana*, Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México, México, 1973.



básico y uso industrial. En éste se consideraron las condiciones agrológicas región por región y estado por estado, de modo de identificar las interrelaciones de la evolución de la actividad agropecuaria en general y las condiciones agrológicas correspondientes. En una primera fase se trató de llegar a formular algunos elementos básicos de interpretación de los fenómenos agrícolas, situándolos en interrelación con la actividad primaria en general y con una explicación global del funcionamiento de la economía rural en sus características región por región. Esta interpretación fue la base utilizada para la formulación de un estilo de análisis del espacio rural en cuyo ámbito se ha intentado articular el análisis de la producción agropecuaria con el de la comercialización de estos productos y con una explicación de la organización del espacio rural de cada región.

d] Industria. En esta parte se han realizado estudios que combinan los aspectos del análisis macroeconómico del sector, fundamentalmente del análisis del producto industrial, con otros relativos a la concentración de los diferentes tipos de industria a nivel de estados, a las condiciones de empleo que representan y a las combinaciones de industrias en cada espacio regional. Se hicieron compatibles las informaciones industriales de los diferentes censos, lo que permitió realizar un análisis de la estructura de la industria manufacturera en su distribución por grupos de actividad y los cambios de estructura ocurridos a lo largo del período considerado. Para los fines de la preparación de material para las estrategias regionales, estas informaciones fueron complementadas con otras relativas a proyectos en marcha y a las perspectivas de expansión del sector en su conjunto.

e] Transportes. Se analizó la estructura y la funcionalidad de la red de caminos y de la red ferroviaria; posteriormente se han realizado análisis de las condiciones portuarias y de las zonas de influencia de los puertos, combinándolos con los estudios anteriormente indicados.

f] Análisis macroeconómico. Aparte de los esfuerzos por medir a escala estatal el producto interno bruto y del componente de análisis macroeconómico que se ha presentado en diversos análisis por campos de actividad, se hicieron estudios específicos sobre la distribución del ingreso tal como aparece indicada en el censo del 70 y se hicieron algunos análisis preliminares acerca de una hipótesis de evolución de la economía conforme a su distribución espacial y tomando como referencia el año 2000.

g] Desarrollo urbano. En este particular se hicieron diversos análisis con el doble propósito de llegar a una interpretación global de la evolución del sistema de ciudades a escala del país en su totalidad y de sus diversas regiones y de tratar de modo específico algunos problemas urbanos predominantes. Las dos líneas de trabajo se integrarían fundamentalmente en una explicación del ordenamiento del espacio tomando en cuenta la influencia de la evolución de las ciudades en la dinámica del espacio en general.

h] Otras investigaciones. En complemento a los trabajos antes indicados se realizaron otras investigaciones, entre las que se pueden señalar algunos estudios sobre la situación de la educación superior en relación con las condiciones regionales del empleo, sobre aspectos necesarios para definir una regionalización para la programación regional, sobre programas de financiamiento del desarrollo regional en general y, especialmente, en lo relativo a la movilización de recursos públicos para el desarrollo de regiones. También se hicieron algunos estudios esporádicos sobre las condiciones de la minería, así como otros de tipo sectorial o para regiones y subregiones específicas.

Las actividades señaladas en general como de asesoría fueron ampliándose gradualmente, como parte de la cooperación prestada a la Secretaría de la Presidencia. Estas actividades se iniciaron, prácticamente, con la elaboración de un documento titulado *Bases para la política económica regional* (abril de 1974, 750 páginas). También se incorporaron resultados parciales de investigaciones en documentos de menor envergadura, realizados en forma *ad hoc*.

Estas actividades se han intensificado desde la creación de la Dirección General de Desarrollo Regional en la Secretaría de la Presidencia, de los Comités Promotores de Desarrollo en los Estados y, finalmente, de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. El Proyecto ha sido llamado a colaborar en problemas de desarrollo para algunos estados; como contribución general a estas labores de programación estatal preparó una metodología para elaborar programas estatales de desarrollo.

En la misma línea de documentos generales de estrategia espacial a escala nacional y con el propósito de apoyar al sistema de programación regional en formación, el Proyecto

elaboró otro documento titulado *Lineamientos de política económica regional* (diciembre de 1975, 800 páginas) en el cual se retomaron los principios básicos de estrategia regional en concierto con un análisis y las correspondientes propuestas acerca de modalidades de ejecución de una política regional de desarrollo que combinan la acción de los diferentes niveles de gobierno en diferentes plazos programáticos.

Por último, también a solicitud de la Secretaría de la Presidencia, el Proyecto elaboró un documento denominado *Anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Regional y Urbano* (noviembre de 1976, 730 páginas), con el cual se pretendió extender los conceptos relacionados con la estrategia espacial de desarrollo hasta algunos conjuntos de planteamientos indicativos de programas regionales, en combinación con un examen más detenido de los aspectos formales e instrumentales de la operación de una programación regional y urbana en escala nacional.

#### 4. ALGUNOS PROBLEMAS DESTACADOS DE LA INVESTIGACION REGIONAL

Las investigaciones llevadas a cabo por el Proyecto hasta el presente, permiten situar con precisión algunos de los principales problemas que se presentan generalmente cuando se pretende situar los problemas de desarrollo económico y social en su dimensión espacial. Estos pueden resumirse en dos aspectos principales: por un lado, las formas específicas tales como el análisis espacial, que se enlazan e integran con las diferentes disciplinas de que se valen (geografía, economía, sociología, etc.); por otro, la articulación entre las investigaciones espaciales en sus distintas modalidades y la política económica y social o, más concretamente aún, la política de desarrollo. Tal como suelen presentarse en países en desarrollo, estos dos grupos de problemas pueden ser tratados de modo más preciso en relación con los siguientes temas: la dimensión nacional del análisis espacial, es decir, el espacio nacional y los espacios regionales; la integración de los aspectos físicos, económicos y sociales en los ámbitos rural y urbano; la interrelación entre las formas de organización del espacio y la evolución de la economía nacional; los problemas de estrategia y de política y desarrollo.

##### A] *La dimensión nacional: el espacio nacional y los espacios regionales*

Una parte importante de los elementos que dan coherencia y significación a la noción de espacio se encuentra únicamente en escala nacional, es decir, en un ámbito en que es posible considerar simultáneamente elementos de índole histórica, institucional, económica, social y cultural. En este sentido, en el que todos estos elementos están incluidos en el concepto de espacio nacional, no necesariamente coinciden de modo equivalente en el concepto de espacio regional; el espacio nacional es la única referencia espacial adecuada para una interpretación de problemas de desarrollo económico y social. Por esto, en escala nacional es posible utilizar concomitantemente diferentes cortes sobre el territorio, tales como los que corresponden a los estados federados, a regiones multiestatales, a regiones especiales de programación y, aun, los que corresponden a los ámbitos urbano y rural. Por la misma razón, es posible armonizar interpretaciones acerca de fenómenos que corresponden a estos diferentes cortes del

espacio económico, situándolos en relación con los procesos económicos y sociales que se dan en la escala del país en su conjunto.

Asimismo, a fin de tratar el conjunto de los problemas espaciales que tienen lugar en el país, ha sido indispensable trabajar simultáneamente en el ámbito nacional y en los de diferentes espacios menores subordinados al nacional, utilizando alternativamente diferentes divisiones del territorio, con el propósito de destacar alguno o algunos fenómenos que sean predominantes para la explicación del desarrollo del país o de cada una de sus regiones.

B] *La integración de los aspectos físicos, económicos y sociales en los ámbitos rural y urbano.*

La perspectiva espacial de los fenómenos económicos y sociales trata, necesariamente, con elementos de índole física propiamente dicha (lo que corresponde a la geografía física del espacio considerado) y elementos económicos y sociales. Esta combinación se presenta en diferentes modalidades en el campo y en el ámbito de las ciudades, y las diferencias entre las formas de organización de la economía y de las relaciones sociales en general en estos dos ámbitos son de tal naturaleza que marcan diferencias profundas en el análisis espacial que trata cada uno de estos dos aspectos. Sin embargo, precisamente estas diferencias —los matices entre la vida de la ciudad y la del campo— hacen posible estructurar un análisis espacial y una política regional económica y social sobre la base de las modalidades que reviste la combinación entre lo rural y lo urbano. Esta combinación entre economía rural y economía urbana se presenta en diferentes modalidades según el tamaño y el grado de urbanización de las diferentes ciudades y según las formas de organización y comercialización de la producción en el campo. Estos elementos constituyen una base indispensable para un análisis espacial orientado a la política económica y social y han debido ser tipificados y clasificados de modo que puedan incluirse en las investigaciones realizadas por el Proyecto hasta el presente.

C] *La interrelación entre las formas de organización del espacio y la evolución de la economía nacional*

Siempre que se pretende utilizar la dimensión espacial en el análisis y en la política para el desarrollo económico y social es indispensable tomar en cuenta períodos relativamente largos (por lo menos de unos 20 años), a cuyo término pueda establecerse una imagen objetivo del desarrollo pretendido para la economía que se analiza. La combinación entre diferentes plazos en el análisis y en la política económica y social aparece, así, como ciertos momentos en relación con los cuales se sitúan los objetivos del desarrollo económico y social y, por tanto, en relación con los cuales se enjuicia la capacidad de hacer que converjan medidas de política económica y social en general.

En este contexto, la forma de organización del espacio aparece como el resultado presente de toda una evolución del país en su conjunto, señalando dos elementos fundamentales de referencia: cierto patrón de utilización de los recursos naturales disponibles y cierto patrón de distribución de la población en ese territorio. Los dos elementos, la modalidad del uso de recursos y la modalidad de distribución

del poblamiento en el territorio, son parte indispensable de la política económica definida en términos espaciales, ya que ésta, de un modo o de otro, deberá afectar el uso de los recursos, incluyendo la recuperación de los renovables, y la distribución del poblamiento, posiblemente tratando de manejar dichos elementos de la manera más acorde con la estructura de los recursos disponibles.

Todos estos elementos han debido ser considerados e incorporados a la metodología general de trabajo utilizada por el Proyecto y han condicionado necesariamente el estilo de presentación de los resultados de las investigaciones emprendidas y de las propuestas relacionadas con la política económica y social considerada en su dimensión espacial.

5. ESTRATEGIA Y POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO

La utilización de los resultados de las diversas investigaciones realizadas por el Proyecto se ha hecho, fundamentalmente, a partir de una idea central: que la evolución de la economía nacional corresponde, inevitablemente, a una transformación continua del espacio. Este principio lleva, necesariamente, a intentar formalizar una propuesta de estrategia de desarrollo que sólo puede explicarse a cabalidad en su relación con el espacio nacional en su conjunto. Tal propuesta de estrategia ha ido plasmándose gradualmente y adquiriendo mayor precisión al concluirse las diversas investigaciones a escala de sectores y de regiones.

La estrategia considerada en su relación con los principios generales de política económica y social, que rigen tanto en la escala global, como en la de sectores y de regiones, plantea problemas específicos de organización para la planificación y la programación en general y problemas sustantivos de movilización de recursos y de financiamiento de los programas elegidos. La función predominante que desempeña el financiamiento en el esquema general de programación ha llevado a tomarlo como el centro focal de la estrategia y como principal elemento de enlace entre los diferentes problemas que se consideran y entre las diferentes líneas de acción relativas a dichos problemas. Estos aspectos operativos de la programación regional han ido cobrando un interés creciente, al ponerse el acento en los aspectos prácticos de la política económica regional y en la necesidad de integrarla en el ámbito de la política económica nacional y en el de la que corresponde a los distintos sectores de actividad.

Así, se ha comprobado la necesidad de trabajar simultáneamente en un esquema global de estrategia en que se propongan algunos lineamientos básicos de política económica y se contemple la forma de llevarlos a cabo, y en algunos aspectos específicos de la programación que complementan los anteriores. La experiencia del Proyecto en este sentido ha llevado a insistir en este estilo de trabajo en que se alternan los aspectos globales del espacio nacional con los aspectos específicos de la programación de determinadas regiones. La preocupación central por ofrecer resultados pragmáticos también ha reiterado esta preocupación por la combinación entre estrategia global y problemas específicos, atribuyendo a estos últimos la función de puntos de apoyo constantes para ir perfeccionando los esquemas generales de estrategia que se plantean para el espacio nacional en su totalidad. □