

AXEL BORSDDORF

Neuere Tendenzen der Raumplanung in Lateinamerika*

In Lateinamerika ist seit Mitte der 60er Jahre ein allgemeiner Institutionalisierungsprozeß der Regionalplanung zu beobachten, der eine Erweiterung der Entwicklungsplanung von bisher sektoral-ökonomisch bestimmter Investitionsplanung zu nun regional-chorologischer Strukturplanung zur Folge hat. Man könnte geradezu von einer Überwindung des „desarrollismo“ zugunsten eines neuen „regionalismo“ sprechen (Sandner 1975, S. 82). Die relativ junge Regionalplanung, die sich in den meisten Ländern noch im Aufbau befindet, ist jedoch bereits heute von einem markanten Wandel der Raumentwicklungskonzeption betroffen. Während in der Initialphase das Konzept des polarisierten Wachstums (Perroux, Boudeville, Friedmann) die regionalplanerische Aktivität bestimmte und man zügig an Regionalisierungen und an die Ausweisung von Entwicklungspolen ging, läßt sich seit etwa 1970 als Auswirkung der intensiven sozialwissenschaftlichen Diskussion in Lateinamerika eine Hinwendung zu integrierenden Entwicklungsmodellen beobachten.

Chile kann in jeder Beziehung als Modellfall gelten: hier wurde die Regionalplanung im spanisch-amerikanischen Raum zuerst institutionalisiert, die Regionalisierung des Staatsgebietes ist am weitesten fortgeschritten, und schließlich sind mit den Wechseln der Regierungen *Frei-Allende-Pinochet* jeweils Wandlungen im Planungskonzept verbunden gewesen, die auch auf andere lateinamerikanische Staaten innovativ wirkten. Am Beispiel dieses Landes und mit Seitenblicken auf Peru, Bolivien und Kolumbien sollen diese Tendenzen im folgenden kurz aufgezeigt werden.

Die Entwicklung der Regionalplanung in Lateinamerika

Mit einem überdurchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstum von 2,9% und Pro-Kopf-Einkommen zwischen 2 220 US\$ (Venezuela) und 320 US\$ (Bolivien) gehören die Staaten Lateinamerikas zu den geringer entwickelten Re-

gionen der Erde. Die Unterentwicklung des Kulturerdteils äußert sich räumlich in Form scharfer regionaler Disparitäten, in der Konzentration des Wachstums auf wenige Vorzugsräume und einer überaus akzentuierten Verstädterungsproblematik.

Während sich die Bevölkerung Lateinamerikas von 1960 bis 2000 knapp verdreifachen wird (von 207 Mill. auf 592 Mill. E.) dürfte sich die städtische Bevölkerung im selben Zeitraum vervierfachen, die Großstadtbevölkerung (das heißt Bevölkerung in Städten über 100 000 E.) sogar nahezu sechsfachen (von 50 Mill. auf 295 Mill. E.; Stöhr 1967, S. 378 f.). Hinsichtlich des Verstädterungstempas steht Lateinamerika an der Spitze aller Kulturräume, sein Verstädterungsgrad wird 1980 bereits Europa übertroffen haben: dann nämlich werden 80% der lateinamerikanischen Bevölkerung in Städten leben (Borsdorf 1978a, S. 48).

Angesichts dieser rapiden räumlichen Dynamik überrascht es, daß räumliche Entwicklungsplanungen im nationalen Maßstab erst sehr spät einsetzten und in den meisten Ländern eine weniger als zehnjährige Tradition besitzen. Der mit der Phase der importsubstituierenden Industrialisierung, die in den Ländern Lateinamerikas zu unterschiedlichen Zeitpunkten, zumeist aber erst nach 1930 einsetzte, verbundene planerische Impetus wurde bis in die 60er Jahre ausschließlich von Ökonomen getragen, deren Schwerpunkte naturgemäß auf sektoralen Planungsüberlegungen lagen. So nimmt es kein Wunder, daß derart sektoral vorüberlegte Investitionen in erster Linie in den bereits bestehenden Ballungsräumen erfolgten und somit deren akzeleriertes Wachstum weiter verstärkten.

In den 50er Jahren wurde in zunehmendem Maße erkannt, daß diese ballungsorientierten Investitionsplanungen in starkem Maße die Attraktion der großstädtischen Räume für die Landbevölkerung verstärkten, letztlich also als Motor der Landflucht wirkten und eine vorausschauende räumliche Entwicklungsplanung im Meer der arbeits- und wohnungssuchenden Zuwanderer am Rande der Städte ertrinken ließen (zu den Randbedingungen der Land-Stadt-Migration vgl. Borsdorf 1978b, S. 311 f.). Die Verstädterung in Lateinamerika ist daher nicht Ausdruck der wirtschaftlichen Dynamik

* Der Deutschen Forschungsgemeinschaft, die den Aufenthalt des Verfassers in Chile im Frühjahr 1979 ermöglichte, sei auch an dieser Stelle herzlich gedankt.

von agglomerationsorientierten Wirtschaftszweigen, sondern als Armutswanderung vom Lande in die Stadt und somit als Konzentrationsprozeß der Armut zu werten.

Wenn auch ein Impuls dieser Migrationsbewegung mit der ballungsorientierten Investitionsplanung und der von ihr ausgehenden trügerischen Hoffnung auf Arbeitsplätze durchaus städtisch angelegt ist, so darf doch nicht übersehen werden, daß ein zweiter wichtiger Ursachenkomplex der Verstädterung auf dem Lande zu suchen ist, nämlich in der archaischen Agrarverfassung und im Fehlen von Entwicklungsschwerpunkten auf dem Lande.

Regional polarisierte Entwicklungsplanung in Chile

Zu den ersten Ländern Lateinamerikas, in denen Konsequenzen aus den mißlichen Auswirkungen des politischen und ökonomischen Zentralismus gezogen wurden, gehört Chile, das mit Beginn der *Frei-Administration* energisch an die Entwicklung eines nationalen Regionalplanungsinstrumentariums ging. Es erscheint nicht zufällig, daß jeweils der Beginn der sektoralen – wie auch später der regionalen – Entwicklungsplanung mit innovativen Wandlungen im politischen System einherging. So kann das Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung mit der Durchsetzung der populistischen politischen Idee verbunden werden, während die regional polarisierte Planungskonzeption mit der Regierungsübernahme durch die Christdemokratie, das heißt durch eine der „partidos modernizantes“, zusammenfällt.

Während bis dahin vor allem die chilenische Nationale Entwicklungsgesellschaft CORFO, 1939 zur Förderung der Industrialisierung gegründet, für die Wirtschaftsentwicklung des Staates planerisch verantwortlich zeichnete, wurde nun nach zweijähriger Vorbereitungsphase 1966 das nationale Planungsbüro ODEPLAN als Regionalplanungsbehörde gegründet. Mit Unterstützung der Ford-Foundation und unter Anleitung erfahrener Regionalwissenschaftler wie *John Friedmann* und *Walter Stöhr* entstand in kurzer Zeit eine leistungsfähige Organisation, die bereits 1969 ihren ersten Fünfjahresplan vorlegte. In einigen Regionen wurden bereits Regionalbüros der Planungsbehörde eingerichtet, sog. ORPLAN, die dem Gedanken dezentralisierter Konzentration auch innerhalb des eigenen organisatorischen Rahmens Rechnung trugen.

Um eine wirksame Regionalplanung zu gewährleisten, war es notwendig, Planungsregionen zu definieren, für die jeweils detaillierte Regionalentwicklungspläne aufgestellt werden sollten. Für jede Region mußten Indikatoren gefunden werden, um den jeweiligen Entwicklungsstand und dementsprechend auch Entwicklungsfortschritte meßbar zu machen. Auf Basis dieser Regionalisierung und der Typisierung der Regionen hinsichtlich ihres Entwicklungsstandes sollten dann die einzelnen Entwicklungsprioritäten festgelegt werden.

Die erste Aufgabe der ODEPLAN war demnach eine Regionalisierung des Landes, deren erste Fassung auch schon früh vorgelegt werden konnte (*Stöhr 1967*).

Es kam der Regionalplanung Chiles zugute, daß Chile wiederum als erstes Land Lateinamerikas eine Nationalstatistik

aufgebaut hatte, deren Zensusdaten als relativ zuverlässig gelten und die zum Teil sehr detaillierte Daten liefert (vgl. hierzu *Boisier 1974*).

Die 1966 bestehenden 25 Provinzen Chiles wurden für die geplante Dezentralisierung von Planung und Verwaltung als zu klein betrachtet. Daher wurde zunächst eine Gliederung des Landes in elf Regionen und eine Metropolitanzone vorgeschlagen. Als Kriterien der Abgrenzung galten funktionelle räumliche Zusammenhänge zentralörtlicher Natur, Zweckmäßigkeit der Größe für administrative Zwecke und als Grundprinzip das der räumlichen Homogenität der Region hinsichtlich ihrer naturräumlichen Ausstattung, ihrer sozioökonomischen Entwicklung und ihres Entwicklungspotentials. Aus verfassungsrechtlichen Gründen wurden die Provinzen nicht geteilt, sondern lediglich ohne Änderung ihrer Grenzen zusammengefaßt.

Diese Regionalisierung des Staatsgebietes bildete die Grundlage für die Entwicklungsprioritäten, die im ersten Fünfjahresplan der ODEPLAN wie folgt festgelegt wurden:

- a) Beschränkung wachstumsfördernder Investitionen in den Metropolitanzonen von Santiago und Valparaíso,
- b) Schaffung eines hierarchischen Netzes von Entwicklungspolen nationaler, multiregionaler, regionaler und intraregionaler Ordnung,
- c) Festlegung von Kolonisierungsprioritäten für die noch nicht erschlossenen Gebiete bzw. Überwindung der kolonialistischen Struktur in den länger erschlossenen Pionierräumen.

Die Hierarchie städtischer Zentren wurde von ODEPLAN wie folgt festgelegt:

1. Entwicklungspol nationaler Ordnung: Santiago.
2. Multiregionale Entwicklungspole von nationaler Bedeutung: Antofagasta, Valparaíso, Concepción.
3. Entwicklungspole regionaler Ordnung:
 - a) Pole an den Grenzen: Arica, Punta Arenas.
 - b) Regionale Pole intermediärer Art: La Serena-Coquimbo, Valdivia.
 - c) Regionale Pole: Talca, Temuco, Puerto Montt.
 - d) Pole mit Komplementärfunktionen: Rancagua, Iquique, Osorno.
4. Intraregionale Entwicklungsfoklen:
 - a) Zentren zur Dekonzentration.
 - b) Unterstützungszentren für die regionalen Pole.
 - c) Andere Foklen.

Die Einrichtung von Entwicklungspolen im Landesinneren sollte den übermächtigen Zentralismus der „primate city“ Santiago abbauen helfen. Richtig wurde erkannt, daß bisher einzig Santiago als Sitz der Staatsgewalt und der Spitzen der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Dienstleistungen sowie auf Grund seiner starken ökonomischen und demographischen Konzentration ein sich selbst verstärkendes Wachstum aufwies. Von der gezielten Förderung metropolitanferner Entwicklungspole und der Schaffung eines Entlastungsringes um die Hauptstadt wurde nun eine Verlangsamung der ökonomischen Entwicklung in der Kernregion erwartet, die von einer beschleunigten Entwicklung in den übrigen Polen

von nationaler Bedeutung kompensiert würde. Die Pole regionaler Bedeutung sollten in diesem Konzept als Kerne der ihnen zugeordneten Regionen sich deren regionalem Potential entsprechend spezialisieren, um so eine bessere Ressourcenausnutzung zu gewährleisten.

Chiles beginnende Regionalplanung vollzog damit konsequenterweise eine Erweiterung des Konzeptes sektoral polarisierten Wachstums im Sinne von *Perroux* um die räumliche Dimension, wie sie etwa durch *Hirschman* und *Myrdal* und dann insbesondere durch *Boudeville*, *Friedmann*, *Lasuen* theoretisch vorbereitet wurde.

Regional polarisierte Entwicklungsplanung in Peru

Ähnlich wie Chile begann auch die peruanische Raumplanung nach zwei wenig effizienten Regionalentwicklungsplänen (Süd-Peru-Plan 1959, Peru-Via-Plan 1960) ab 1963 mit einer Regionalisierung des Landes, um auf dieser Basis Wachstumszentren ausweisen zu können. Das peruanische Entwicklungskonzept besticht durch seine klare räumliche Gliederung: das Land wird in drei große Regionen unterteilt, den Norden, das Zentrum und den Süden. Jede dieser drei Regionen hat Anteil an den drei großen Naturräumen des Landes, der wüstenhaften „Costa“ mit ihren fruchtbaren Flußoasen, dem andinen Hochgebirge der „Sierra“ und dem tropischen Regenwald der „Selva“. Jeder dieser Naturräume verfügt über spezifische Nutzungsformen und ökonomische Schwerpunkte und steht mit den anderen in Austauschbeziehungen; so ist in der Costa der Baumwoll- und Zuckerrohranbau verortet, in der Sierra die extensiv betriebene Viehwirtschaft und in der Selva der Kaffee- und Reisanbau. In jeder naturräumlichen Großeinheit werden pro Region nun ein bzw. zwei sogenannte Vorzugsgebiete ausgewiesen, dergestalt, daß in der Costa je ein Wachstumsgebiet auf Bergbaubasis (A) und eine städtische Agglomeration (B), in der Sierra eine Zone ausgeschöpfter Bevölkerungskapazität (C) und in der Selva ein landwirtschaftliches Kolonisationsgebiet (D) als Vorzugsgebiet der regionalen Strukturförderung ausgewiesen werden (*Waller* 1971).

Bei diesem Modell werden in einfacher Weise die Grundstrukturen der räumlichen Gliederung Perus mit möglichen ökonomisch-funktionalen Interaktionsbeziehungen verflochten: die Bergbauzonen (A) liefern den Agglomerationen (B) Rohstoffe und Halbfabrikate zur Weiterverarbeitung, aus den Gewinnen der Bergbauzonen fließen auch finanzielle Mittel für industrielle Investitionen in die Agglomerationen. Die städtischen Vorzugsgebiete (Wachstumszentren) stellen den Markt für die Zonen C und D dar und versorgen diese mit höheren Handels- und Dienstleistungsfunktionen, mit Industriegütern und letztlich mit technischem know how. Zone C stellt in diesem Modell die menschlichen Ressourcen für B und D.

Ganz ähnlich der chilenischen Raumplanung folgt auch Peru dem Gedanken dezentralisierter Konzentration und polarisierter Entwicklung. Allerdings beschränkt sich Peru hierbei klar auf drei Wachstumszentren, in der Annahme, daß industrielle Arbeitsplätze in größerem Maßstab nur in solchen

Agglomerationsräumen geschaffen werden können, die bereits über die erforderlichen infrastrukturellen Einrichtungen verfügen. Hierbei bedient sich Peru auch des Industrieparkkonzeptes: in Arequipa wurde 1966 ein derartiger Park eingerichtet; bereits 1971 waren 10 Unternehmen mit insgesamt ca. 1 000 Arbeitsplätzen angesiedelt (*Waller* 1971, S. 110).

Auch folgt die peruanische Regionalisierung im Unterschied zu Chile dem Prinzip der Schaffung heterogener Regionen und damit der intraregionalen Polarisierung (= polarisierte Regionen im Sinne *Boudevilles*, vgl. auch *Hansen* 1967, S. 712 f.). Dagegen wurde in Chile versucht, homogene Regionen zu bilden, die unter Führung ihres Entwicklungspoles als geschlossene Einheiten mit anderen Regionen im Wettbewerb stehen (interregionale Polarisierung). Auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung und der unterschiedlichen Dimensionen derartiger homogener Regionen geht es unter anderem zurück, daß die chilenische Regionalisierung bis zum jüngsten Gesetz von 1974 mehrmals verändert wurde und zum Beispiel im Bereich des südlichen Mittelchiles zu immer engeren und letztlich unsinnigen Lösungen führte (vgl. *Borsdorf* 1976, S. 125).

Kritik an der Entwicklungspoltheorie

Wie genau das Konzept regional polarisierter Entwicklung in die Zeitsituation Mitte der 60er Jahre paßte, zeigt seine rasche Umsetzung aus der wissenschaftlichen Diskussion in die politische Praxis in vielen Staaten Lateinamerikas. Brasilien, Venezuela, Kolumbien, ja sogar Bolivien bauten ihre Raumordnungsziele und Planungsstrategien auf der Basis von Entwicklungspolen auf.

Noch bevor jedoch erste Rückschläge durch übereilte Planungen, theoretische Mißverständnisse und Fehlinterpretationen oder überzogene Hoffnungen in diesen Ländern evident wurden, begann an den lateinamerikanischen Universitäten jene wissenschaftliche Diskussion um das Entwicklungskonzept, die in vielen Ländern, so in Chile, Kolumbien und Bolivien, zur Aufgabe oder doch zu wesentlichen Modifikationen des Polkonzeptes führte.

Die wissenschaftliche Kritik betraf zunächst einige Grundhypothesen der Theorie, die für unzureichend formalisiert und nicht empirisch überprüft gehalten werden (*Schätzl* 1978, S. 141). So wird bezweifelt, daß allein die Größe einer Industrieansiedlung bereits akzeleriertes Wachstum bewirken kann. *Hansen* (1967, S. 719 f.) weist auf das Beispiel der Stahlindustrie Lothringens und der Ölförderung von Lacq (Frankreich) hin. Wichtiger als die Größe sind dagegen die Anzahl und Bedeutung der forward- und backward-linkages – dies betont auch *Santos* (1974, S. 107); Großindustrien sind aber noch nicht notwendigerweise komplementär strukturiert und lösen daher nicht in jedem Fall Sekundärentwicklungen aus. Der vermeintliche Ausschließlichkeitsanspruch der Theorie wird mit dem Hinweis auf Dänemark bezweifelt, dessen Wirtschaftswachstum ohne Industrie und Großunternehmen allein auf Basis landwirtschaftlicher Kleinbetriebe erfolgt. Eine Entwicklungsstrategie muß also nicht unbedingt auf Industrialisierung und Urbanisierung aufbauen, dies um so weniger, je kleiner ein Land und sein eigener Markt sind

(vgl. hierzu auch die „Zonen bleibenden Agrikulturstandes“ nach *Salin* 1973, S. 27). So wird auch die Hypothese von *Lasuen* bezweifelt, daß die Entwicklung peripherer Länder allein von ihrer Fähigkeit und Bereitschaft zur Adaption von im Zentrum entstandenen Inventionen abhängt, weil sie die Möglichkeit angepaßter Technologie negiert.

Grundsätzlicher jedoch als diese mehr immanente Kritik sind jene Argumente angelegt, die nachweisen, daß die Ziele einer auf ökonomisches Wachstum ausgerichteten Entwicklungspolkonzeption den Zielen einer sozial orientierten Entwicklungspolitik widersprechen können (*Davin* 1964, S. 57). So wird zum Beispiel eine kapitalintensive Investition mit rationaler Produktionsweise – auch wenn sie die von der Theorie geforderte Größe, einen hohen Verflechtungsgrad und starke Expansionstendenzen aufweist – dem Hauptziel sozialverantwortlicher Regionalplanung, nämlich der Schaffung einer Vielzahl neuer Erwerbsquellen, kaum gerecht werden.

Eine noch radikalere Kritik steht auf dem Fundament der Dependenztheorie. Sie bezweifelt zunächst die Annahme der Entwicklungspoltheorie, die diese gemein hat mit anderen sogenannten Modernisierungstheorien, daß nämlich Unterentwicklung als Vorstadium von Entwicklung zu verstehen sei, Entwicklungsländer sich sozusagen „im Übergang“ befänden. Diese Entwicklung fände nicht statt, vielmehr sei die Unterentwicklung im kapitalistischen Weltwirtschaftssystem der Entwicklung notwendigerweise komplementär zugeordnet.

Nach dieser Meinung ist der „Raum“ der Entwicklungsländer grundsätzlich anders strukturiert als der der Industriestaaten. Hier besteht er immer aus zwei Systemkreisen: dem modernen Sektor und dem traditionellen Sektor. Letzterer ist Ergebnis der Modernisierung und nicht – wie noch *Hoselitz* annahm – Relikt traditioneller Wirtschaftsverfassung. Damit wird ein Gedanke, den *Friedmann* schon 1961 (S. 89) formulierte: „The folk sector is in the city but not a part of it“ und den auch *Mc Gee* (1971) betont, zu einem Paradigma der Dependenztheorie, das allen Modernisierungsansätzen entgegeng gehalten wird. Die Erfolge des Entwicklungspol-/Entwicklungssachsenkonzeptes in Industriestaaten werden durchaus anerkannt, jedoch ist es nach dieser Lehrmeinung nicht möglich, diese Regionalplanungsstrategien in Entwicklungsländer zu transferieren.

Dependenztheoretiker mißtrauen überhaupt dem Raumbe griff der Entwicklungspoltheorie. Wenngleich ja bereits sehr früh (*Boudeville* 1957) abstrakte Räume von geographischen Räumen differenziert wurden, so erscheint auch dieser „geographische Raum“ als zu einseitig strukturiert: die Raumstruktur besteht eben nicht allein aus Standorten der dynamischen Wirtschaftsunternehmen, sondern ist in erster Linie dazu da, soziale Interaktionen im Raume zu ermöglichen. So gerät die Entwicklungspoltheorie in den Verdacht, eine „aristokratische“ oder „diskriminierende“ Raumtheorie (*Santos* 1974, S. 106) zu sein, die lediglich Privilegien großer Unternehmen räumlich verorte.

Es wird ferner betont, daß die wirtschaftliche Förderung peripherer Entwicklungspole die zentripetale Polarisierung verstärke: der neue Pol wird zur Dependence der nationalen

Metropolitanregion und rückt dieser strukturell näher als der zugeordneten Region. Die Entwicklungspolstrategie wirke somit mehr als eine Strategie zur Entwicklung der Pole als eine Pol-Strategie zur Entwicklung der Regionen (*Corragio* 1972, S. 38).

Die „Systemimmanenz“ des Entwicklungspolkonzeptes ist nach dieser Meinung auch verantwortlich an dem introvertierten, nationalen Blickwinkel der Strukturförderungsmaßnahmen, der die Erkenntnis der supranationalen Abhängigkeiten verhindert.

Die integrierte Regionalplanung — Überwindung oder Fortsetzung der polarisierten Raumentwicklung?

Die Gedanken der Dependenztheorie haben die sozialwissenschaftliche Forschung seit etwa 1968 in zunehmendem Maße beeinflußt. Mit der gleichen Geschwindigkeit, mit der zuvor das Wachstumspolkonzept Eingang in die Regionalplanung fand, wurde es jetzt in vielen Ländern Lateinamerikas eliminiert und durch neue Zielvorstellungen ersetzt. Die chilenische Raumplanung schaltete gleich nach der Regierungsübernahme *S. Allendes* von der Politik konzentrierten und polarisierten Wachstums auf eine dekonzentrierte und integrative Regionalpolitik um. Diese Regionalpolitik war jedoch der globalen Strategie dependenztheoretischer Überlegungen – nämlich der Beseitigung der internationalen Abhängigkeit – untergeordnet. So mußte die chilenische Raumplanung grundsätzlich den regionalen Beitrag zur globalen Zielplanung an den Anfang setzen, gefolgt von region-by-region-plans, die ebenfalls auf den Implikationen des übergeordneten Zielkataloges aufbauten. Die Entwicklungsstrategie Chiles 1970–73 war demnach als „totale Strategie“ (*Conroy* 1973, S. 379) konzipiert, der die Regionalplanung prinzipiell untergeordnet war. Die neuen Regionalpläne für die neu geschaffenen vier Regionen widerspiegeln dieses Prinzip, indem sie sich nachdrücklich auf die kollektiven globalen Ziele berufen.

Der extreme Zeitdruck, unter dem *Allendes* Planer operierten, ließ jedoch wenig Zeit für analytisches Denken. So erstaunt es nicht, daß „the gap between political goals and technical precision“ (*Lozano* 1975, S. 310) in Chile 1970–73 sehr stark empfunden wurde. Die ideologischen Richtlinien lagen zwar vor, es fehlten jedoch jegliche Erfahrungen in der Praxis, so etwa über die Vorteile städtisch-industrieller Dezentralisation gegenüber der Konzentrationspolitik.

Folgende drei Strategien sollten den Wandel der Regionalentwicklung Chiles einleiten:

1. Egalitarismus. So wurde zum Beispiel der bisher regional gestaffelte gesetzliche Mindestlohn standardisiert. Mit Hilfe dieser Maßnahme wuchs die Attraktivität der peripheren Gebiete, in denen die Lebenshaltungskosten unter denen des Zentrums liegen, sofort beträchtlich.
2. Agrarreform. Wenn auch die Praxis der Agrarreform 1970–73 letztlich auf eine überstürzte Landbesitzreform hinauslief, so darf nicht übersehen werden, daß die Planung begleitende Maßnahmen vorsah, die eine grundlegende Veränderung des Agrarraumes zur Folge gehabt

hätten. So war geplant, ländliche Familien in neuen dorfähnlichen Siedlungseinheiten zusammenzufassen, um die Versorgung mit sozialen und ökonomischen Diensten zu ermöglichen und die Lebensqualität ländlicher Gebiete der der Städte anzugleichen. Ferner war ODEPLAN beauftragt, arbeitsintensive Industrie zu entwickeln, um die Ressourcen einschließlich der Arbeitskraft der peripheren Gebiete besser zu nutzen.

3. Dezentralisierung. Im Kern der Raumentwicklungsstrategie der Unidad Popular stand die Absicht, die Wirtschaft jeder Provinz auf ihren eigenen Ressourcen basieren zu lassen. Die Planer selbst definierten ihre regionale Strategie als „Entwicklung ökonomisch integrierter Areale“.

Naturgemäß konnten sich in Chile während der Regierung des Sozialisten *Allende* dependenztheoretische Vorstellungen am deutlichsten in der Gesetzgebung und Planungszielbestimmung niederschlagen. Man sollte zwar nicht soweit gehen wie *Conroy* (1973), der die in jüngster Zeit auch in Bolivien und Kolumbien zu beobachtenden Wandlungen der Regionalplanungsstrategien als eine der Entwicklung in Chile zu parallelisierende generelle Aufgabe des Polkonzeptes wertet, doch sind diese Wandlungen ganz sicher nicht unbeeinflusst von der modernen sozialwissenschaftlichen Diskussion um dependenztheoretische Analysen, um soziale Gerechtigkeit in der räumlichen Dimension und kompensatorische Planungsprozesse. Die hier zu beobachtenden Wandlungen sind jedoch ebenfalls nicht zu trennen von zeitlich gleichlaufenden Veränderungen, Vertiefungen und Verbesserungen des theoretischen Konzeptes polarisierter Entwicklung. So hat *Boisier* (1972), ausgehend von der Entwicklungspoltheorie, ein integrierendes Konzept vorgelegt, in dem Industrialisierung, Urbanisierung und Polarisierung miteinander verknüpft werden. Hierbei stehen Maßnahmen im Mittelpunkt, den Abfluß von Wachstumseffekten aus dem Pol zu verhindern und der Region zuzuleiten. Eine komplexe Industriestruktur mit hohem Anteil arbeitsintensiver Zweige und die Verstärkung funktionaler Bezüge innerhalb des Stadtnetzes sollen dies ebenso gewährleisten wie die Einbeziehung agrarischer Räume über die Aktivierung kleiner und mittlerer Städte, die die entscheidenden Träger des Transfers werden (über die Eignung von Mittelstädten zur Vermittlung ökonomischer und sozialer Innovationen vgl. auch *Borsdorf* 1976).

Dieser Gedanke ist auch schon früh von *Friedmann* (1969, S. 25) vertreten worden, dessen Forderung nach „Urbanisierung des Agrarraumes“ hier anklingt. Damit scheint das Entwicklungspolkonzept derzeit eine Abkehr von der einseitigen Betonung des Poles und eine Hinwendung zur Fläche zu vollziehen, bei der es darum geht, eine Hierarchie städtischer Zentren zu entwickeln, von dem aus Dienstleistungsbrücken zum ländlichen Raum geschlagen werden können. Die Peripherie rückt wieder mehr in den Vordergrund, ihr gelten jetzt verstärkte Entwicklungsanstrengungen. In Peru ist bei abgeschwächter Förderung der größeren Entwicklungspole die Hinwendung zur Förderung kleiner und mittlerer Provinzstädte besonders deutlich zu beobachten, von ihnen wird aufgrund ihrer geringen strukturellen Verfremdung gegenüber dem Hinterland und ihrer funktionierenden Umweltbezie-

hungen ein besonders direkter innovativer Einfluß auf die Peripherie erwartet. Aber auch in Chile ist die nach dem Regierungsumschwung von 1973 ein Jahr später Gesetz gewordene Regionalisierung von diesem neuen integrativen Gedanken gut bestimmt, was sich nicht zuletzt im Titel seiner programmatischen Publikation niederschlägt (vgl. zu den Fortentwicklungen des Wachstumspolkonzeptes auch *Sandner* 1975).

Die instrumentelle Verbesserung des Ansatzes polarisierter Entwicklung hat ihre Entsprechung im wissenschaftstheoretischen Bereich. Auch hier ist nach einem Jahrzehnt des „dependentismo“, der Dominanz dependenztheoretischer Ideen, eine Renaissance der Modernisierungstheorien zu beobachten (*Hellwege* 1976). Diese Renaissance umfaßt in einem beispiellosen Lernprozeß auch die Einbeziehung der Theorien kumulativer Verursachung wirtschaftlichen Wachstums (*Myrdal*), der Innovationsforschung (*Hägerstrand*), der Zentrum-Peripherie-Beziehungen (*Friedmann*) und der optimalen Stadtgröße und Rank-Size-Konzeptionen (*Berry*).

An theoretischen Voraussetzungen und Vorüberlegungen fehlt es der jungen Regionalplanung in Lateinamerika demnach nicht. Diese können zur Grundlage erfolgreicher Raumgestaltung und Raumentwicklung werden, sie können im Gegenteil aber auch als Ballast wirken. So wird der Erfolg oder Mißerfolg einzelner Planungsmodelle davon abhängen, ob es gelingt, die theoretischen Vorgaben in den spezifischen regionalen Kontext einzubauen und hier individuelle Lösungen zu finden, und ob die jeweiligen Regionalpläne auch über Regierungswechsel hinweg bestehen bleiben können, und ob somit eine Atmosphäre der Kontinuität entsteht, die mittel- und langfristige Planungen – und so sind Regionalplanungen immer terminiert – erst erlaubt.

Literatur

- Armstrong, W.; R. Santos:* Critica de la teoría de polos de desarrollo. CIDU. Santiago de Chile 1972. = Documentos de trabajo, Nr. 51.
- Boisier, S.:* Industrialización, urbanización, polarización. Hacia un enfoque unificado. In: *EURE*. 2. Jg. (1972) Nr. 5, S. 35–61.
- Boisier, S.:* Information systems for regional development in Chile. In: *Kuklinski, A.* (Hrsg.): Regional information and regional planning. – Paris, The Hague 1974. S. 233–290.
- Borsdorf, A.:* Valdivia und Osorno. Strukturelle Disparitäten und Entwicklungsprobleme in chilenischen Mittelstädten. – Tübingen 1976. = Tübingen Geographische Studien, H. 69.
- Borsdorf, A.:* Population growth and urbanization in Latin America. Some comments on demographic development and urban structural change. In: *GeoJournal*. 2. Jg. (1978a) Nr. 1, S. 47–60.
- Borsdorf, A.:* Städtische Strukturen und Entwicklungsprozesse in Lateinamerika. In: *Geogr. Rundschau*. 30. Jg. (1978b) Nr. 8, S. 309–313.
- Boudeville, J.:* Contribution à l'étude des pôles de croissance brésiliens: Une industrie motrice, la sidérurgie du Minas Gerais. – Paris 1967. – Cah. de l'ISEA, Ser. F., Nr. 10.
- Boudeville, J.:* Les espaces économiques. – Paris 1961.
- Boudeville, J.:* Croissance polarisée du Rio Grande do Sul. In: *Caravelle* (1964) Nr. 3, S. 345–362.
- Boudeville, J.:* Schema de recherche pour une analyse de la polarisation. In: *Kuklinski, A.* et al.: Pôles de développement régional. – Paris 1970. S. 17–24.

- Buttler, F.: Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum. – Tübingen 1973.
- Conara (Hrsg.): Chile hacia un nuevo destino. Su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. – Santiago o.J. (1975). = Conara Doc. No. 2.
- Conroy, M.E.: Rejection of growth center strategy in Latin American regional planning. In: *Land Economics*. 49. Jg. (1973) Nr. 4, S. 371–380.
- Corragio, L.: Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: *EURE*. 2. Jg. (1972) Nr. 4, S. 25–39.
- Corragio, L.: Polarización, desarrollo y integración. In: *Schteingart, M.* (Hrsg.): *Urbanización y dependencia en América Latina*. – Buenos Aires 1973. S. 230–257.
- Darwent, D.F.: Growth pole and growth center concepts. A review. In: *Environment and Planning*. 1. Jg. (1969) Nr. 1, S. 5–31.
- Davon, L.E.: *Economie régionale et croissance*. – Paris 1964.
- Evers, T.T.; P.v. Wogau: „Dependencia“: lateinamerikanische Beiträge zur Theorie der Unterentwicklung. In: *Das Argument*. 15. Jg. (1973) Nr. 4–6, S. 404–454.
- Frank, A.G.: *Capitalism and underdevelopment in Latin America. Historical studies of Chile and Brazil*. – New York, London 1967.
- Friedmann, J.: La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la planificación urbana y regional. In: *RIP*. 3. Jg. (1969) Nr. 9–10, S. 16–26.
- Friedmann, J.: A general theory of polarized development. In: *Hansen, N.* (Hrsg.): *Growth centers in regional economic development*. – New York 1972.
- Friedmann, J.; W. Stöhr: The uses of regional science. Policy planning in Chile. In: *Regional Science Association Papers* 18. Vienna Congress 1966. S. 207–222.
- Hansen, N.: Development pole theory in a regional context. In: *Kyklos*. 20. Jg. (1967) Nr. 3, S. 709–727.
- Hellwege, J.: Unterentwicklung, Dependencia- und Modernisierungstheorie. In: *Thesing, J.* (Hrsg.): *Politik und Entwicklung in Lateinamerika. Beiträge zu den zentralen Problemen des Kontinents*. – Mainz 1976. S. 55–87.
- Hirschman, A.O.: *The strategy of economic development*. – New Haven 1958.
- Hoselitz, B.F.: *Wirtschaftliches Wachstum und Sozialer Wandel*. – Berlin 1969. = *Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 15.
- Klages, K.D.: *Das regionale Entwicklungsgefälle. Ein Beitrag zur Regionalplanung in Entwicklungsländern*. – Tübingen, Basel 1975. = *Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik*, Bd. 18.
- Kasper, E.F.: *Wachstumstheorien II: Entwicklungstheorien*. – München 1977.
- Lozano, E.E.: The regional strategy of „Unidad Popular“ in Chile. In: *Latin American Urban Research*, Bd. 5. – Beverly Hills 1975. S. 301–316.
- McGee, T.G.: *The urbanization process in the Third World*. – London 1971.
- Perroux, F.: Note sur la notion de pôle de croissance. In: *Economie appliquée*. 7. Jg. (1955) Nr. 1–2; auch in: McGee et al. (Hrsg.): *Regional economics*. – New York 1970. S. 93–103.
- Salin, E.: Unterentwickelte Länder; Begriff und Wirklichkeit. In: *Fritsch, B.* (Hrsg.): *Entwicklungsländer*. 2. Aufl. – Köln 1973. S. 21–37.
- Sandner, G.: Wachstumspole und regionale Polarisierung der Entwicklung im Wirtschaftsraum. Ein Bericht über lateinamerikanische Erfahrungen. In: *Der Wirtschaftsraum. Festschrift für E. Otremba*. Geogr. Zeitschrift Beihefte Erdkundliches Wissen, Bd. 41. – Wiesbaden 1975. S. 78–90.
- Santos, M.: Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social. In: *EURE*. 3. Jg. (1974) Nr. 9, S. 105–115.
- Sassenfeld, H.: Kausalfaktoren räumlich differenzierter Entwicklung und regionalpolitische Lösungsansätze am Beispiel Chiles (1964–73). Diss. – Bonn 1977.
- Schätzl, L.: *Wirtschaftsgeographie I*. – Paderborn 1978.
- Schilling-Kaletsch, I.: Wachstumspole und Wirtschaftszentren. Untersuchungen zu einer Theorie sektoral und regional polarisierter Entwicklung. – Hamburg 1976. = *Arbeitsberichte und Ergebnisse zur wirtschafts- und sozialgeographischen Regionalforschung*, Bd. 1.
- Stöhr, W.: Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern. Die südamerikanische Problematik und das Beispiel Chiles. In: *Festschrift für L.G. Scheidl*, Bd. 2. – Wien 1967. S. 377–393.
- Stöhr, W.: *Regional development. Experiences and prospects in Latin America*. – The Hague 1975.
- Waller, P.P.: Probleme und Strategien der Raumplanung in Entwicklungsländern. Dargestellt am Beispiel Peru. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 29. Jg. (1971) Nr. 3, S. 97–111.
- Waller, P.P.: *Reduzierte Regionalplanung und regionale Konzentration von Entwicklungshilfe*. – Berlin 1975. = *Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik*, Bd. 27.
- Wöhlcke, M.; P.v. Wogau; W. Martens: *Die neuere entwicklungstheoretische Diskussion*. – Frankfurt/M. 1977.