

INT-0996

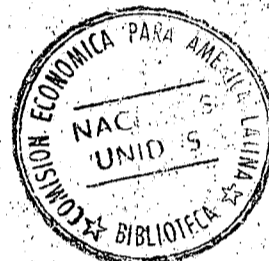


ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/62

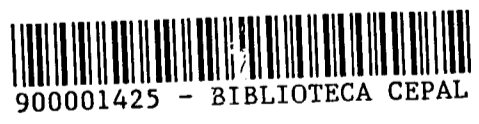


DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA; UTOPIA O  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL? A/

Eduardo Neira Alva

A/ El presente documento es una versión preliminar sujeta a cambios de forma y fondo. Se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

78-6-1208

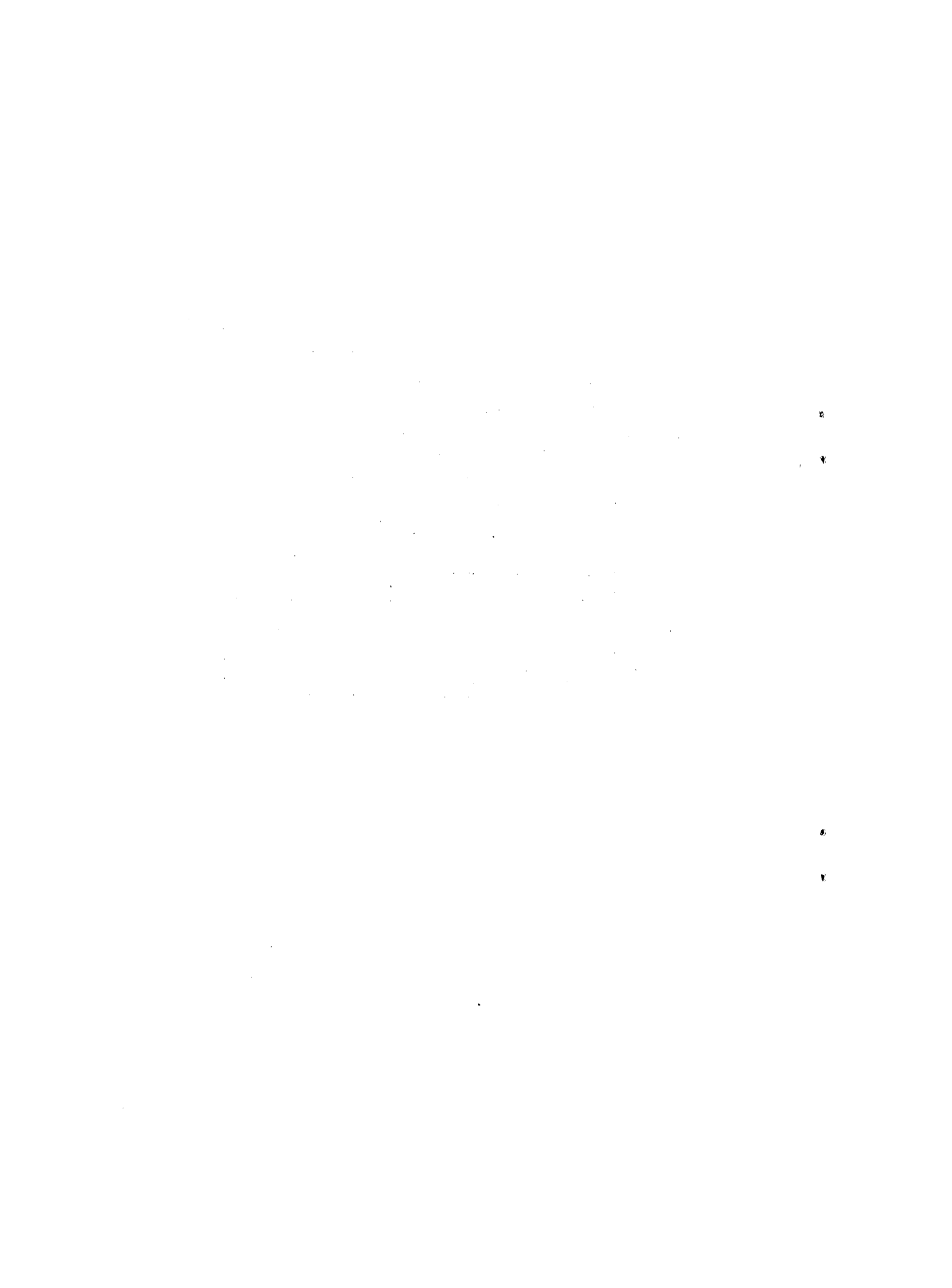


900001425 - BIBLIOTECA CEPAL

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. ALGUNAS DEFINICIONES DE TRABAJO .....	4
II. EL DESARROLLO REGIONAL COMO TEORIA Y COMO PRACTICA .....	8
III. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN PROGRAMAS REGIONALES ESPECIALES .....	20
1. Creación de autoridades regionales .....	21
2. Creación de mecanismos de transferencia .....	24
3. Creación de polos de crecimiento .....	27
IV. REFLEXIONES CRITICAS .....	32
Organización político-administrativa .....	32
Tamaño del país .....	36
Relaciones centro-periferia .....	36
Capacidad de expansión del centro .....	41
V. CONDICIONES CONCRETAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL .....	45
1. Capacidad de expansión del centro nacional .....	45
2. Capacidad de aprovechamiento de oportunidades .....	46
3. Economías externas y de aglomeración .....	47
4. Recursos humanos .....	48

/INTRODUCCION



## INTRODUCCION

"Hay en el Imperio una clara diferencia entre la capital y las ciudades provincianas. La capital es decididamente absorbente, a pesar de que el Imperio, como sistema, asigna a las ciudades de provincia la función de recoger y concentrar los excedentes alimenticios, algunos de los cuales son retenidos y algunos de los cuales son transferidos a la capital. Sin embargo, es probable que exista un incentivo mayor para que estas ciudades se conviertan en productoras de manufacturas que puedan intercambiar con los productores de alimentos. De esta manera el sistema de intercambio se desarrolla y difunde lentamente como una alternativa al sistema de amenazas (implícito en el concepto de dominación imperial)".

Kenneth E. Boulding

Este trabajo se propone examinar la experiencia latinoamericana en el campo del desarrollo regional. La falta de precisión del concepto de dificultad grandemente la tarea y obliga a ciertas definiciones e interpretaciones cuya aceptación no puede presuponerse. Por lo tanto, más que un análisis sistemático de dichas experiencias, constituye una exposición de hechos e interpretaciones personales que invitan más a la reflexión que ofrecen un cuerpo de conclusiones.

La tesis principal que aquí se sustenta es que la teorización implícita en la mayor parte de los trabajos de desarrollo regional que se conocen en América Latina no se concilia con la realidad. Y ello principalmente por cuanto no siempre se reconocen los mecanismos económicos y políticos específicos de los países dentro de los cuales se proponen programas regionales. En otras palabras, el desarrollo regional parece haber tomado, en gran parte, el papel de la utopía como forma de expresión de paradigmas sociales, pero dista de ser un

/instrumento eficiente

instrumento eficiente de integración de la población y de los recursos en un orden nacional, no siempre identificable con determinadas estructuras políticas y económicas.

Es importante hacer notar que esta circunstancia puede ser una derivación más de la tendencia, ya observada en prácticamente todos los sectores de actividad intelectual, de depender excesivamente de modelos externos, no siempre aplicables a la realidad latinoamericana y no siempre apoyados en teorías debidamente comprobadas.

La interpretación que se hace de la forma en que se ha ocupado y transformado históricamente el territorio latinoamericano y el examen de las experiencias regionales más importantes: creación de autoridades regionales, mecanismos internos de transferencia de recursos y de nuevos polos de crecimiento; parece señalar una cierta recurrencia entre procesos de dispersión y concentración del desarrollo. El proceso atravesaría actualmente una fase de concentración en grandes metrópolis y el inicio de un proceso de descentralización concentrada en un número limitado de nuevos núcleos de crecimiento.

El proceso implica una cierta forma de relaciones centro-periferia que actúa, inevitablemente, como marco de referencia por cuanto ellas son consecuencia de la estructura política y económica de los países y de la forma que adopta el comercio exterior dentro del orden mundial dominante. La discusión de este orden internacional no es posible dentro de los límites del tema de este trabajo, pero puede demostrarse que las relaciones centro-periferia que determinan una situación privilegiada para el centro tienen una gran inercia en cualquier tipo de economías y de regímenes políticos.

Dentro de estas condiciones, el desarrollo regional dependería mucho más de la capacidad de las regiones periféricas de aprovechar los impulsos generados en el centro para internalizar los factores de desarrollo que no pueden producir por sí mismas. Resulta así, la necesidad de buscar estrategias específicas de desarrollo para cada región en vez de tratar de aplicar recetas universales. Lo

/cual explica

cual explica la insistencia en soluciones creativas basadas en un análisis realista de la situación como medio de relacionar doctrina política y praxis ejecutiva.

Aun cuando no se pretende debatir la propiedad o conveniencia de cualquier orientación doctrinaria, conviene aclarar que se parte de una opción decidida por formas de desarrollo destinados no solamente a ampliar la frontera económica interna, sino también a producir la modernización de la sociedad en su conjunto, acelerar la incorporación de las grandes mayorías nacionales, todavía marginalizadas de la vida económica y social de los países, y aumentar su participación en las decisiones de política. De este modo, el desarrollo regional está concebido como una instancia interna en la lucha por la autoidentificación nacional y por la independencia económica.

En un terreno más pragmático, el trabajo busca llevar el centro de interés de la acción de planificadores regionales más cerca de consideraciones estratégicas que de declaraciones principistas, en la seguridad de que el desarrollo regional no se da sino que se conquista en una lucha que reproduce, en otra escala, los esfuerzos de los países más pobres por desarrollarse con autonomía y con mayor participación de la población.

Eduardo Neira Alva

Río de Janeiro, agosto de 1975.

Nota: Los conceptos vertidos en este trabajo son de responsabilidad exclusiva del autor y no tiene porque reflejar la posición o el pensamiento de la institución en la cual presta sus servicios.

/I. ALGUNAS DEFINICIONES

## I. ALGUNAS DEFINICIONES DE TRABAJO

Las discusiones sobre desarrollo regional parecen demostrar que gran parte de las diferencias de opinión tienen un origen semántico. El hecho se debe fundamentalmente a la falta de una teoría general aceptada universalmente o, que por lo menos, cuente con un amplio consenso. Para obviar esta circunstancia y también como medio de facilitar la comprensión de los conceptos sobre los que se basa este trabajo, muchos de los cuales divergen de ciertas definiciones implícitas corrientemente utilizadas, parece oportuno hacer explícito el contenido conceptual de ciertas expresiones utilizadas en el texto. Desde luego que estas definiciones no pretenden constituir una teoría del desarrollo regional, sino apenas ofrecer referencias que eliminen la necesidad de definir los conceptos cada vez que se les usa dentro del contexto específico de trabajo. (Ver gráfico.)

### Espacio geográfico

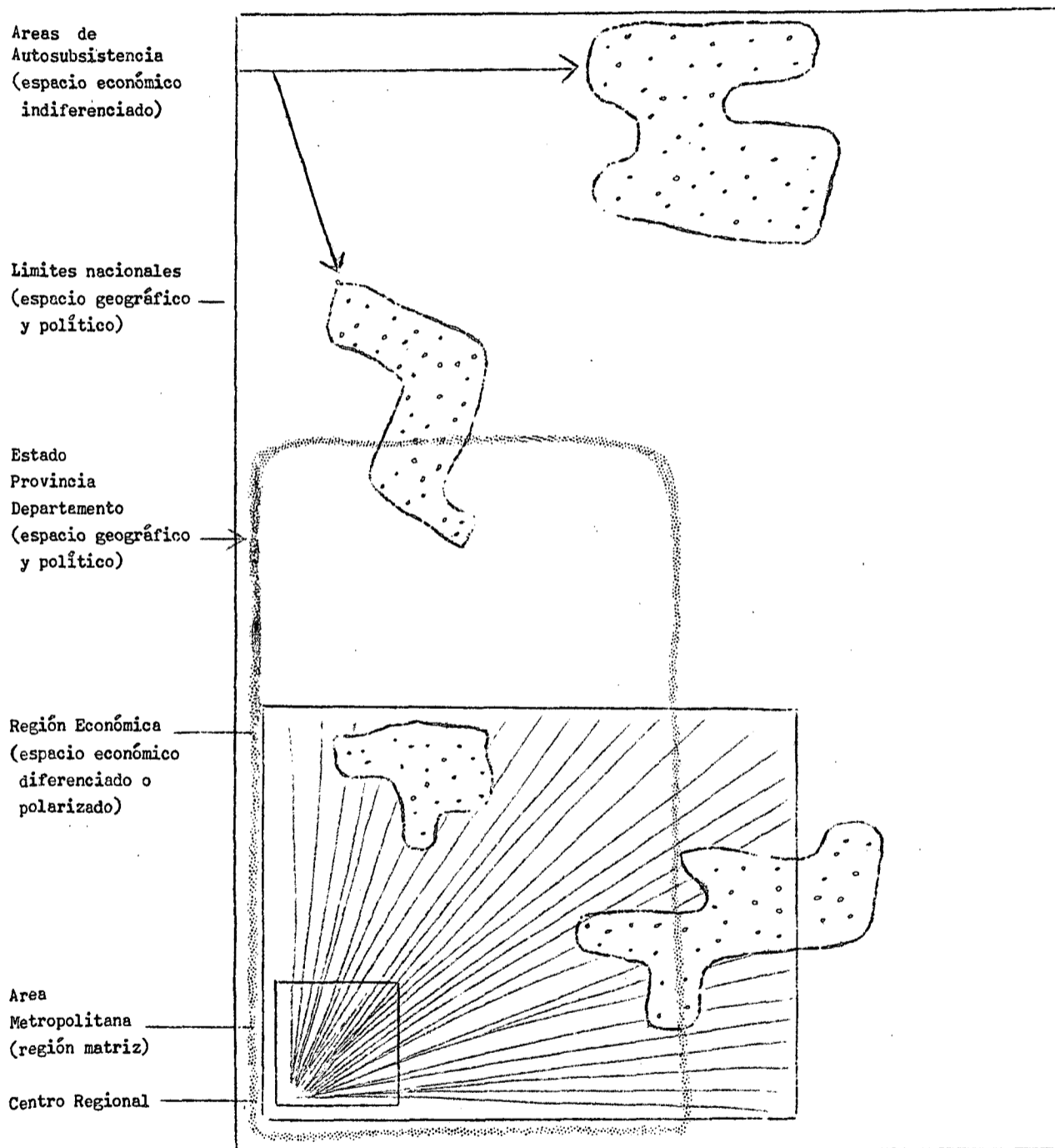
Conjunto de elementos físicos que componen un territorio y que se definen, para efectos prácticos, por los límites de un país o de cualquier circunscripción subnacional. La característica principal del espacio geográfico es su continuidad.

### Espacio económico

Espacio discontinuo, formado por agentes económicos activos o potenciales. Cuando los agentes están vinculados por mecanismos económicos definidos (mercado) se trata de un espacio diferenciado o polarizado, mientras que cuando dichos agentes existen en condiciones de subsistencia o autoabastecimiento, el espacio económico se define como indiferenciado u homogéneo. El espacio económico diferenciado o polarizado puede ultrapasar los límites del espacio geográfico en el cual se localiza el centro que da lugar a la polarización. La periferia se define, en todos los casos, por la ubicación de los agentes situados en los límites de espacios económicamente indiferenciados

/Gráfico





/o en puntos

o en puntos sujetos a la acción simultánea de dos o más centros económicos que pueden ser países, regiones o ciudades.

#### Espacio político

Se trata de un espacio definido por el territorio que está subordinado a una autoridad política, jurídicamente estable e institucionalmente organizada. El espacio político puede proyectarse fuera del espacio geográfico cuando su centro ejerce efectos de dominación sobre otros espacios políticos más débiles.

#### Región geográfica

Espacio geográfico dominado por determinadas características fisiográficas (relieve, clima, hidrología, etc.). Su valor conceptual es básicamente analítico y se manifiesta fundamentalmente en forma de restricciones o estímulos al desarrollo.

#### Región económica

Conjunto de agentes (personas, familias, empresas) que generan ofertas y reciben demandas dentro de un sistema de relaciones económicas caracterizado por la dependencia de un centro cuya influencia se manifiesta principalmente a través del aumento o reducción de la oferta y demanda de bienes y servicios. Los estímulos o desestímulos del centro se transmiten al interior de la región (periferia) con intensidades variables. Toda la región económica es, por lo tanto, un espacio económico diferenciado o polarizado que tiende a integrar el espacio político de su centro y absorber los espacios económicos indiferenciados u homogéneos que puedan existir dentro de ella.

#### Región política

Espacio político sujeto a un programa definido de acción (por ejemplo, plan de desarrollo) o a una política determinada ya sea por el gobierno central o las autoridades regionales competentes. Para que pueda concebirse una acción regional definida es indispensable que exista un centro de decisiones con autoridad ejecutiva. Lo cual quiere decir que para que la acción sea posible se requiere un cierto grado de polarización regional.

/Región motriz

#### Región motriz

Región económica cuyos cambios estructurales y coyunturales afectan a uno o más espacios económicos y que tiene capacidad, real o potencial, de integrar, por medio de acciones económicas o políticas, los espacios económicos indiferenciados y homogéneos. Corresponde al concepto que en cierta literatura se conoce como "corredor región". Las regiones motrices pueden ejercer su influencia sobre todo el país o sobre unidades subnacionales. En el primer caso se trata de regiones nacionales y en el segundo caso de centros regionales, frecuentemente identificados con el concepto de región o área metropolitana.

#### Polo de crecimiento

Actividad económica que genera demandas (insumos) y ofertas (productos) capaces de inducir nuevas actividades y dinamizar el crecimiento económico. Sus efectos son perceptibles en el espacio económico.

#### Núcleo de desarrollo

Unidad geográfica con capacidad de generación de economías externas que atraen la localización de polos de crecimiento. Sus efectos se hacen notar básicamente en el espacio geográfico. Las regiones o áreas metropolitanas constituyen ejemplos típicos de núcleos de desarrollo.

#### Desarrollo regional

Proceso de transformación económica y social que envuelve crecimiento del producto per cápita, cambio de las estructuras productivas y modernización de la sociedad en su conjunto. Normalmente se manifiesta por una creciente incorporación de la población a las formas dominantes de organización política, económica y social del país y de nuevos recursos anteriormente no utilizados o insuficientemente aprovechados, a la economía nacional. En este sentido cabe diferenciar el desarrollo regional del crecimiento económico a nivel de la región, el cual estaría caracterizado por un aumento del producto

/territorial sin

territorial sin efectos dinamizadores sobre el conjunto de las unidades económicas y sociales de la región.

### Planificación

Acción y efecto de introducir deliberadamente una mayor racionalidad en las decisiones de política. La planificación forma parte de los mecanismos de poder y se inserta dentro de procesos políticos definidos por la autoridad competente.

## II. EL DESARROLLO REGIONAL COMO TEORIA Y COMO PRACTICA

A partir de la década de los 40 empezaron a aparecer en América Latina continuas referencias al desarrollo regional. En círculos profesionales y académicos y en estrecha vinculación con la práctica de la planificación, que en aquel entonces era todavía una reivindicación de los técnicos frente a los políticos, se planteó en muchos de los países latinoamericanos, la necesidad del desarrollo regional. A pesar de que los conceptos "regionalistas" no han sido formulados con precisión, no hay duda que se trata de una corriente de opinión técnica que preconiza el desarrollo "hacia adentro" a partir de la consideración de las necesidades de las regiones del interior de los países. El movimiento tiene así un doble carácter, por una parte puede interpretarse como una forma particular de doctrina que se vincula, de algún modo, posiblemente no enteramente racionalizado, con las tendencias nacionalistas de desarrollo; y, por otra parte, puede entenderse como una teoría "normativista" de aplicación territorial del desarrollo económico y social. De hecho, estas dos características generales, una política y otra técnica, parecen estar implícitas y mezcladas dentro de una concepción general, poco definida, de desarrollo regional.

El interés por el desarrollo y la planificación regional empezó, con todo, con un claro sabor idealista que, en cierto modo puede reflejar una tendencia a transferir a la utopía, formas de insatisfacción

/intelectual o

intelectual o política. Sin embargo, las mejores contribuciones técnicas han provenido, en épocas más recientes, de técnicos y políticos interesados en el desarrollo regional. De este modo, el análisis de ciertos problemas del desarrollo general como, por ejemplo, la distribución territorial del ingreso y la concentración demográfica, han conducido a economistas y planificadores a interesarse por los aspectos espaciales de la economía y a formular ciertas posiciones "regionalistas". Este tipo de contribuciones no ha tenido, sin embargo, efectos apreciables sobre lo que se entiende como desarrollo regional en América Latina, el cual sigue dominado por una tendencia más idealista que pragmática.

Reconociendo la dificultad y peligros de las generalizaciones, especialmente en un campo donde no se han hecho suficientes estudios, pueden hacerse algunos supuestos empíricos de lo que constituirían las características "teóricas" del movimiento en favor del planeamiento regional.

En primer lugar, el desarrollo regional se presenta como un objetivo universal, que busca virtualizar las potencialidades productivas y los recursos de las diferentes regiones de un país. Toda región debe maximizar la utilización de su potencial y para ello debe recibir el apoyo de las políticas y recursos nacionales. (Esta posición supone, la simultaneidad de los procesos de desarrollo subnacionales o, por lo menos, la definición previa de prioridades. En la práctica son las regiones más desarrolladas las que disponen de mayor capacidad de crecimiento.)

En segundo lugar, las regiones se definen a priori, en base a supuestas homogeneidades fisiográficas o económicas, que abarcan, muchas veces, varios espacios políticos. En algunos casos se llega a postular la división previa del país en un sistema de regiones (reorganización nacional) como medio de planificar su desarrollo.

En tercer lugar, el regionalismo supone una posición en defensa de las regiones y una oposición de principio al centralismo, el cual es frecuentemente visto como una proyección absorbente y negativa

/del centro

del centro sobre las demás regiones, que de este modo relativizan sus posibilidades de desarrollo.

En cuarto lugar, el pensamiento regionalista parece apoyarse en el supuesto de que existe una libre movilidad de los factores de producción y que las regiones disponen de condiciones suficientes para desarrollar nuevas actividades, cualquiera que ellas sean. Del mismo modo parece que existiese la idea de que la población de las regiones están siempre dispuestas a participar en los procesos de modernización y cambio que están inseparablemente asociados con el desarrollo.

En general, los supuestos del movimiento regionalista parecen apoyarse mucho más en los intereses de una región cualquiera (juzgados sobre la base de una interpretación frecuentemente subjetiva) que en el concepto de indivisibilidad de los intereses nacionales. Así, gran parte de los objetivos regionales tienen que ver con la localización de nuevas actividades económicas, como forma de aumentar el producto regional y la oferta de empleos, independientemente de una estrategia nacional de optimización de las potencialidades del país como un todo.

Para poder hacer una crítica constructiva de tales supuestos, y en el caso de que la hipótesis pudiera ser demostrada, parece necesario tratar de comprender lo que sucede en el lado práctico de la cuestión, es decir, de ver objetivamente la realidad histórica del desarrollo regional en América Latina. Como el término no ha sido utilizado sino hasta muy recientemente, se partirá de la homologación de desarrollo regional con la ocupación y transformación del territorio y los cambios que pueden ser observados a lo largo del tiempo en los perfiles de las regiones que se han incorporado históricamente a la vida económica, social y política de los países latinoamericanos.

#### La ocupación y transformación del interior de los países

La conquista y colonización europeas iniciaron un proceso de ocupación y transformación territorial que ha influido profundamente en la configuración del espacio latinoamericano y que ha decidido, hasta ahora, sus sistemas nacionales de asentamientos humanos. Básicamente, toda la red de ciudades se ha desarrollado, en efecto, a

/partir de

partir de centros fundados por españoles y portugueses o por el crecimiento espontáneo de poblaciones como consecuencia de las transformaciones territoriales impuestas por los colonizadores.

La enorme transformación económica que significó el paso de una economía agraria autosuficiente a una marcada por la extracción de minerales y su transferencia a las metrópolis europeas, tuvo que reflejarse en formas inéditas de ocupación del espacio. Además de la aparición de centros mineros, que actuaron como nuevos núcleos de concentración de población, la ocupación del territorio adoptó formas diferentes en el Brasil y en América Latina hispana. En el primero las "bandeiras" y en el segundo las "encomiendas" y "misiones" fueron instrumentos de penetración que dieron lugar a diversas formas de explotación y asentamiento (concentración) de la población.

El régimen colonial se asentó sobre una red de asentamientos litoráneos, como convenía a la forma de transporte que unía las nuevas colonias con sus metrópolis. A partir de estos puntos de salida, empezaron a desarrollarse redes regionales de penetración que vinculaban los lugares de producción con los puertos de embarque de ultramar. Un primer sistema de regiones económicas apareció, de este modo, hacia fines del siglo XVI. En los próximos dos siglos estas regiones fueron creciendo como resultado de las actividades comerciales y artesanales derivadas de centros urbanos en expansión. Muchos de estos centros se convirtieron en ciudades de importancia, mientras que por otra parte, algunos sistemas de regiones fueron establecidos sobre la base de las necesidades del comercio (i.e. la serie de centros argentinos que marcó la ruta entre el Alto Perú y Buenos Aires: Salta, Tucumán, Córdoba, Santa Fe). La ocupación del territorio representó en este período la necesidad de ampliar continuamente las fronteras de la explotación de recursos y la creación y consolidación de centros de apoyo de la gran marcha interna. Con el establecimiento de estados nacionales en la primera mitad del siglo XIX, esta descentralización perdió parte de su ímpetu como

/consecuencia del

consecuencia del cambio de las esferas de dependencia exterior y de reorganización de las economías nacionales.

Richard Morse (Trends and Patterns of Latin America Urbanization, 1750-1920, Cambridge, 1974) sintetiza los grandes rasgos de la urbanización en la última parte de la Colonia y el primer siglo de la etapa independiente:

i) Crecimiento rápido de la población en el Brasil (después de 1700) y en la mayor parte de América Latina hispana (después de 1750);

ii) el eje del desarrollo urbano se traslada desde el Pacífico hacia el litoral del Atlántico y del Caribe, como consecuencia del aumento de las exportaciones de la Cuenca del Plata, Venezuela y Cuba; de la prosperidad minera de México, Nueva Granada y Brasil; y de la creación del Virreynato de la Plata;

iii) aumento de las actividades de manufactura (obrajes). Gran parte de este crecimiento se hace, a diferencia de lo que sucedió en etapas posteriores, fuera de los centros administrativos principales, en lugares tales como el Bajío, la región de Socorro y el interior de la Cuenca del Plata;

iv) los grandes puestos y centros administrativos experimentaron considerable crecimiento comercial a pesar de no haberse desarrollado instituciones crediticias, ni grandes corporaciones;

v) el aumento de las exportaciones estuvo acompañado, en varios lugares (México Central, Nueva Granada, Guayaquil, Virreynato de la Plata, Brasil) por un aumento en la diversidad y calidad de la producción destinada al consumo local y, por lo tanto, por una mayor integración entre regiones económicas;

vi) virtualmente en todas las regiones se experimentó un notable aumento en el desempleo y bandidaje como consecuencia del crecimiento de la población, desintegración de las comunidades indígenas, hambrunas y de las fluctuaciones en la producción mineral, siendo que estos grupos gravitaban alrededor de las ciudades más grandes y zonas fronterizas; y

/vii) en términos



vii) en términos absolutos, se produjo una considerable urbanización que se reflejó, principalmente en el crecimiento de las grandes ciudades y en la creación de nuevos pequeños centros (misiones, fuertes, núcleos agrícolas). En términos relativos, parece que las ciudades no tuvieron el mismo ritmo de crecimiento que la población total. El cuadro puede variar, sin embargo, de un lugar a otro dependiendo de un tamaño mínimo y de las funciones asignadas a cada centro "urbano".

La penetración territorial vino a depender directamente del comercio exterior y la ocupación y transformación del espacio resultaron como consecuencia de la demanda internacional de materia prima. Nuevos productos y nuevas áreas fueron el producto de oportunidades de desarrollo dictadas por la coyuntura internacional. Son los bien conocidos ciclos del café, el azúcar, el banano, etc., que marcaron el surgimiento y a veces la decadencia de regiones enteras y que, ciertamente, establecieron las bases modernas para el desarrollo industrial en cuanto contribuyeron a la acumulación de capital y recursos humanos. Esta acumulación favoreció, más tarde, la internalización de los frutos del desarrollo industrial nacido de la sustitución de importaciones. Tal el caso, por ejemplo, de Sao Paulo y Medellín que pudieron capitalizar los beneficios de las exportaciones de café, o de Guayaquil que aprovechó las exportaciones de banano para iniciar su transformación industrial.

Las evidencias históricas parecen indicar, así, que hacia la segunda mitad del período colonial, era ya posible percibir la formación de "regiones" más o menos diferenciadas que se habían desarrollado en el interior. Es interesante destacar: i) que este fenómeno de interiorización económica y cultural tuvo su origen en la explotación de recursos naturales de interés para las metrópolis europeas, es decir que dependió de circunstancias externas; ii) que las actividades de exportación generaron demandas de alimentos, bienes manufacturados y servicios locales que generaron actividades internas en las regiones; iii) que el crecimiento urbano fue, en la segunda mitad del período

/colonial, mayor

colonial, mayor en las nuevas regiones del interior que en las ciudades (capitales) litoráneas que actuaban como centros de colonización; y iv) que la independencia dió lugar, hasta cierto punto, a un impulso centralista que aumentó la importancia relativa de las capitales en relación al resto del territorio.

La independencia política alteró, en efecto, el proceso de descentralización iniciado, de hecho, como consecuencia de la diversidad geográfica, la localización de las actividades mineras y la tecnología precaria de las comunicaciones. El cambio de las esferas de influencia externa, las nuevas funciones que tuvieron que ser asumidas por los gobiernos nacionales y la reducción de la inmigración extranjera dió lugar a un aumento relativo de las funciones cumplidas por las ciudades capitales. Los nuevos mercados exteriores estimularon las exportaciones, lo cual a su vez estimuló otra forma de ocupación del interior mediante la modernización de la infraestructura, especialmente el transporte y las comunicaciones. Con la consolidación de los estados nacionales, y el establecimiento de relaciones comerciales más estables, las ciudades principales empezaron a adquirir los perfiles de concentración económica y demográfica que terminó por constituir la base del llamado "monocentrismo" (primate-city en la literatura norteamericana), forma de desarrollo territorial basada en la concentración de la mayor parte de las actividades económicas y de la población en un solo centro urbano.

En términos generales, el fenómeno del monocentrismo se consolidó durante el siglo XIX. Montevideo, y la Habana eran sin lugar a dudas centros nacionales antes de 1840. Río se consagró en esta categoría durante la década de 1850; Lima y Buenos Aires en la de 1860; Bogotá en 1870; Caracas y Santiago en 1880 y Ciudad de México al comienzo del siglo XX, (Richard Morse, opus cit.).

Es importante hacer notar que la dominación indiscutible de los centros nacionales sobre las demás regiones no imposibilitó la creación de núcleos de desarrollo interiores. Lo que el monocentrismo

/refleja es

refleja es una concentración demográfica y económica en un solo centro, pero no la inexistencia de procesos de diferenciación del espacio económico alrededor de centros regionales. Durante la segunda mitad del siglo XIX y las dos primeras décadas del siglo XX, varios centros regionales aparecieron: Bahía Blanca, Rosario, Santa Fe (Argentina); Maceió, Porto Alegre y Sao Paulo (Brasil); Antofagasta, Concepción, Valparaíso (Chile); Barranquilla, Manizales, Medellín, Cali (Colombia); Cárdenas, Cienfuegos (Cuba); Guadalajara, Mérida, Monterrey, San Luis Potosí, Veracruz (México); Maracaibo, Valencia (Venezuela). (Ver Morse, opus cit.)

En realidad, durante el siglo XIX se definieron los principales sistemas nacionales de regiones en América Latina. Y estas regiones aparecen históricamente polarizadas alrededor de una ciudad.

En las primeras décadas del siglo XX se acentúa el centralismo en la mayor parte de los países latinoamericanos. El desarrollo del comercio exterior que dominó el escenario económico de la época consolidó la hegemonía de las grandes capitales. En el Brasil y Colombia, por razones diversas, se perfilaron sin embargo, un mayor número de regiones polarizadas.

En el primero de estos países el hecho resultó como consecuencia de la implantación de un efectivo sistema federal, donde la delegación de ciertas funciones administrativas y económicas a las capitales estatales, y el reconocimiento de la identidad regional, polarizó en pocas décadas el espacio político definido a priori para cada estado, convirtiendo a prácticamente todos los estados brasileños en espacios parcialmente polarizados desde el punto de vista económico.

En Colombia, las características geográficas y ciertos factores humanos que resultan difíciles de precisar, crearon condiciones similares y motivaron la emergencia de regiones de considerable dinamismo económico, como Antioquía (Medellín), el Cauca (Cali), Magdalena (Barranquilla), Santander (Cúcuta) y el complejo regional definido alrededor del eje Armenia-Pereira-Manizales. Los factores humanos a que se ha hecho referencia parecen explicar, si bien no pueda precisarse su naturaleza sin la aceptación de la hipótesis schumpeteriana

/de las

de las elites, la diferencia con otros países, por ejemplo el Perú, donde condiciones geográficas parecidas no ayudaron a la diferenciación del espacio económico.

En todo caso, fuera de estos dos países y en cierto modo, de México, resulta difícil distinguir, a primera vista, la conformación regional del territorio y la economía nacionales. En todos los demás, las regiones, como tales constituyen en grande medida, un producto de wishful thinking antes que realidades concretas. En otras palabras, el proceso de diferenciación (polarización) del espacio económico está más avanzado en estos países que en el resto de América Latina.

Después de las dos guerras, el inicio del proceso de industrialización crea nuevas condiciones para la ocupación del espacio. Las ciudades principales crecen aún más como consecuencia de la localización de las actividades manufactureras favorecidas por la limitación de las importaciones causadas por la II Guerra Mundial. Este hecho contribuye a retardar el desarrollo del interior, ya totalmente ocupado, salvo en las grandes áreas de reserva, hasta que el desarrollo industrial crea capacidad de expansión endógena y la necesidad de nuevas industrias de base que se orientan hacia la materia prima.

En efecto, las condiciones favorables a la sustitución de importaciones que originaron la industrialización latinoamericana determinaron la tendencia de las nuevas manufacturas a localizarse cerca de los principales mercados de consumo y de mano de obra, es decir de las ciudades de mayor tamaño, que eran también las únicas que podían ofrecer economías externas a las nuevas empresas nacionales. Este hecho resultó, a partir de 1940, en un segundo y mayor crecimiento de la población urbana y de su concentración en los centros económicos nacionales, con excepción de Buenos Aires, donde el fenómeno se anticipa por lo menos en 40 años.

Las regiones del interior ven su desarrollo limitado a ciertas áreas dominadas por monocultivos de exportación (café, algodón, tabaco, banano, etc.) que más representan enclaves exteriores que centros impulsores del desarrollo regional.

/Algunas formas

Algunas formas de colonización ensayadas en varios países, dentro o no del contexto de reformas agrarias, representan intentos masivos de ocupación económica del espacio. Sin embargo, puede observarse que estos intentos no lograron reducir considerablemente la desigual distribución de la población, ni contener de modo sensible las migraciones urbanas. En México, donde la reforma agraria y la política de irrigaciones fueron sostenidas por mayor tiempo, las regiones del interior no han logrado alcanzar índices de crecimiento que puedan compararse con la metrópoli nacional, que contribuye todavía con más de la mitad del producto interno del país. El desarrollo industrial de Monterrey y el estancamiento del Bajío pueden indicar que el desarrollo agrícola por sí mismo no basta para producir una transformación de las estructuras regionales.

Por otra parte, la concentración de capitales, formas de organización y tecnología industrial en los principales centros nacionales parece haber creado condiciones favorables para la expansión de las actividades comerciales del centro, primero, y después para la descentralización de ciertos procesos industriales. Así, gran parte del desarrollo del interior del Brasil que se lleva a cabo actualmente puede considerarse consecuencia de la descentralización de actividades comerciales y productivas de Sao Paulo. La posibilidad de internalizar regionalmente dichos factores acumulados en el centro nacional parece ofrecer, por lo que se ha observado en el Brasil, nuevas condiciones para la incorporación del espacio económico a nuevas formas de producción y consumo. Estas condiciones dependen, sin embargo, de las ventajas comparativas que las nuevas localizaciones puedan ofrecer a las empresas privadas o que interesen a los gobiernos nacionales decididos a llevar a cabo una política nacional de reducción de los desequilibrios regionales.

La concentración de capitales, organización y tecnología en los centros nacionales es una consecuencia de la acumulación de economías externas en las metrópolis, incluyendo la proximidad de

/los centros

los centros de decisión y del poder financiero. La coexistencia de estos factores en las ciudades principales favorece la aparición de economías modernas capaces de abastecer de bienes y servicios al resto del territorio nacional y da lugar a corrientes de intercambio que favorecen al centro en detrimento de la periferia (regiones). En realidad, se producen efectos parecidos a los del comercio internacional, en los cuales, los "términos de intercambio" desfavorecen a las regiones del interior, pero crean, al mismo tiempo, condiciones básicas para la transferencia de capital, organización y tecnología, que si son aprovechadas por la periferia pueden ser medios de incorporar un mayor valor agregado a sus productos de intercambio con la metrópoli.

De este modo, las relaciones económicas entre el centro y la periferia, que son las relaciones entre la metrópoli nacional y las regiones, adquieren, principalmente dentro del sistema capitalista, una doble connotación, por una parte representan formas de dominación interna, y por otra, constituyen un camino difícil, pero realista, de internalizar factores necesarios al desarrollo que las regiones no pueden producir por sí mismas. El grado de intervención del sector público varía de acuerdo con el sistema político que define las relaciones entre los factores público y privado y puede conducir, en uno de sus extremos, al mantenimiento de la hegemonía de los intereses del centro, frecuentemente asociados a intereses externos; o, en el otro extremo, al establecimiento de un paternalismo del centro que puede inhibir el desarrollo de valores auténticamente regionales.

En resumen, la ocupación y transformación del espacio interior de América Latina parece haber estado caracterizado en el pasado por:

1. una considerable dependencia de los factores externos, especialmente del comercio internacional;

- /2. una estrecha

2. una estrecha asociación entre ocupación territorial y urbanización, dentro de la cual los centros urbanos actuaron como núcleos de desarrollo regional mucho más que cualquier forma de colonización o explotación de recursos naturales. La ciudad es, en América Latina, el agente principal de ocupación y transformación del espacio económico y geográfico;

3. que a pesar de que las actividades exportadoras motivaron la creación de centros urbanos, fueron, sin embargo, las actividades de servicio de estos centros los vehículos integradores del espacio económico interno;

4. el hecho de que la explotación directa de recursos naturales, ya sea por el sector privado (explotaciones mineras, haciendas y plantaciones) o por el sector público (colonizaciones), ha tenido un impacto mucho menos importante como formas de desarrollo regional. En el mejor de los casos han creado formas limitadas de ocupación económica del espacio y algunas veces generado enclaves que no transmiten impulsos de desarrollo al resto del territorio;

5. que el proceso de industrialización ha creado nuevas condiciones de desarrollo del interior, a pesar que las primeras consecuencias espaciales de ese proceso hayan sido un nuevo y más vigoroso crecimiento de las ciudades de mayor tamaño con retardo del desarrollo de las regiones del interior. Sin embargo, la acumulación de factores necesarios para nuevas formas de expansión económica interna y la necesidad de desarrollar industrias básicas, crean algunas condiciones favorables al desarrollo regional.

La gran conclusión que se puede extraer es que existe una gran separación entre la aparente teorización que está por detrás de los esfuerzos regionalistas más conocidos y las formas prácticas que fueron históricamente adoptadas en los países para ocupar y transformar sus espacios interiores. La teoría no es, en este caso, una abstracción de la realidad observada.

/Algunos hechos

Algunos hechos parecen indicar, como se verá más adelante, una considerable influencia de corrientes de opinión y teorías provenientes de Estados Unidos de Norteamérica y Europa en el pensamiento regionalista de América Latina. Resultaría así explicable que exista una apreciable separación entre las recomendaciones de técnicos formados o imbuidos por dichas teorías y lo que sucede en la realidad con la transformación del espacio económico y geográfico.

Concomitantemente, puede observarse una tendencia a oponer los intereses regionales y nacionales y, en cierto modo, a reivindicar el descentralismo como un derecho natural de las regiones antes que como una necesidad del desarrollo nacional.

Estos supuestos sirven para explicar parcialmente que el desarrollo regional sea, hasta ahora, más un principio teórico y normativista que una realidad práctica, por lo menos en los términos y condiciones que se perciben en la mayor parte de las recomendaciones de políticas y propuestas de planes de desarrollo regional que se puede consultar en América Latina. Y también en el contenido de los textos de la mayor parte de los cursos de desarrollo regional que se ofrecen en los países latinoamericanos.

### III. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN PROGRAMAS REGIONALES ESPECIALES

Resultaría difícil sistematizar lo que puede entenderse por planificación del desarrollo regional, es decir como políticas, programas o proyectos deliberados de desarrollo de espacios subnacionales definidos. Con algún esfuerzo los programas regionales especiales más importantes podrían ser agrupados en tres categorías principales: autoridades regionales; mecanismos de transferencia; y núcleos de desarrollo.

#### /1. Creación de



1. Creación de autoridades regionales

Desde fines de la década del 40, algunos países latinoamericanos crearon autoridades regionales especiales, algunas enteramente dependientes del gobierno central, otras dotadas de diversos grados de autonomía. Ellas tuvieron casi siempre como objetivo la ejecución de ciertos proyectos de propósitos múltiples en regiones del interior, si bien estaba claro que de lo que se trataba en última instancia era iniciar procesos de desarrollo regional a partir de ciertas inversiones del gobierno central.

En 1948 se creó en el Brasil, la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río San Francisco (SUVALE) con el propósito de llevar a cabo obras de regularización de riego y navegación, así como desarrollar programas de colonización. Al mismo tiempo se creó la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco (CHESF) con el objeto de construir un sistema de generación de energía. SUVALE y CHESF cumplieron eficazmente sus finalidades materiales. La navegación del San Francisco ha quedado prácticamente regularizada y la central hidroeléctrica de Paulo Afonso (actualmente en su cuarta expansión) ha pasado a ser la primera fuente de suministro de energía del Nordeste. Sin embargo, el valle no ha recibido los beneficios sociales que se esperaba resultarían como consecuencia de las inversiones del sector público. La región sigue siendo emisora de emigraciones y hasta ahora no ha sido posible percibir los síntomas de un proceso continuado de desarrollo.

En México se crearon, a partir de 1951, una serie de comisiones federales para el estudio y la ejecución de proyectos de irrigación, generación de energía y colonización en las cuencas hidrográficas de los ríos Fuerte, Balsas, Papalcapán, Grijalva-Usumacinta, Lerma-Chapala-Santiago, Pánuco y del Valle de México. El sistema de comisiones especiales, dependientes del gobierno central, ha permitido la inversión de recursos cuantiosos y favorecido asentamientos campesinos en gran escala (solamente el "Plan Lerma" cubre una zona

/de influencia

de influencia en la cual vive casi la quinta parte de la población del país). Pero hasta ahora no se ha conseguido diversificar las inversiones ni absorber el excedente de mano de obra que sigue migrando hacia las ciudades.

En Colombia se estableció en 1954 la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), en 1960 la Corporación de los valles del Magdalena y el Sinú, en 1961 la Corporación Regional de la Sabana y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá, en 1964 la Corporación Regional del Quindío, en 1965 la Corporación de la Meseta de Bucaramanga y en 1968 la Corporación Nacional del Chocó. Estas corporaciones tuvieron carácter autónomo hasta 1968 en que el Congreso Nacional las sometió a la jurisdicción del Ministerio de Agricultura. Todas ellas pudieron lograr la construcción de importantes obras de riego, generación de energía y construcción de infraestructura, pero tampoco estas obras consiguieron provocar procesos continuados de desarrollo regional. En el mismo país, centros como Medellín y el conjunto Armenia-Pereira-Manizales lograron producir un mayor desarrollo regional sin el auxilio de organismos especiales como las corporaciones regionales.

En Venezuela se creó en 1960 la Corporación de Guayana, y después en un solo año, 1964, las corporaciones regionales en el Zulia, la región Centro Occidental, Los Andes, y la región Nororiental, como parte de una política de regionalización promovida por CORDIPLAN. Salvo la Corporación de la Guayana, las demás corporaciones venezolanas no han podido, hasta el presente, alcanzar un nivel de realizaciones apreciable.

La CVG depende directamente del Gobierno central aún cuando goza de considerable independencia ejecutiva. La Corporación ha logrado en 15 años la instalación de tres centrales hidroeléctricas, una planta siderúrgica y una de aluminio, y lo que es más importante, ha logrado consolidar una ciudad enteramente nueva, Ciudad Guayana, que actualmente ha crecido hasta casi los 200 000 habitantes. En líneas generales puede afirmarse que se ha conseguido crear condiciones para atraer inversiones industriales en gran escala.

/La creación

La creación de autoridades especiales para promover el desarrollo de regiones es, ciertamente, un recurso eficaz en principio cuando se trata de establecer casos de excepción, es decir el desarrollo de una región específica de interés para todo el país. No sería posible crear autoridades con poderes especiales para todas las regiones del país, no solamente por que ello equivaldría a modificar radicalmente el sistema de administración política, sino también porque no existirían recursos humanos y de capital, dado el nivel de desarrollo de los países latinoamericanos, para promover simultáneamente el crecimiento de todas las regiones. Además, por que tal política vendría a ser en última instancia, una política de desarrollo nacional, en el cual sería difícil descubrir los intereses regionales. Algunos intentos de generalizar la creación de autoridades de desarrollo en jurisdicciones subnacionales o en grupos de ellos han tenido, en efecto, poco éxito, como sucedió, por ejemplo, en la misma Venezuela y en el Perú.

Algunas observaciones pueden hacerse todavía. En primer lugar parece que el éxito de este tipo de intervenciones está asociado con la construcción de obras públicas de impacto regional. Tal parece demostrarlo el caso de Guayana y, aún más claramente, el éxito de la CHESF en el Valle del Río San Francisco y el fracaso relativo de SUVALE en todo cuanto no estuvo vinculado a la construcción de infraestructuras.

En segundo lugar, parece que es indispensable que exista un gran interés nacional para justificar la delegación de poderes especiales y la transferencia de recursos considerables durante un largo período.

En tercer lugar, aparentemente el éxito de empresas de este tipo está asociado con la posibilidad de crear una serie de actividades complementarias. Este objetivo que aparentemente inspiró la creación de SUVALE y la Corporación Autónoma del Cauca según el modelo de la Administración del Valle del Tennessee (TVA), parece muy difícil alcanzar

/en la

en la práctica sin la presencia de un centro urbano regional de cierto tamaño. Las finalidades agrícolas de planes de desarrollo regional parecen no ser suficientes para promover procesos de cambio social y favorecer otros tipos de actividades.

En cuarto lugar, debe anotarse que las autoridades regionales tienen que disponer de una considerable suma de poder económico y político y actuar, en última instancia, con la flexibilidad y capacidad de iniciativa de una empresa privada.

Finalmente, es interesante observar que la consolidación de nuevas regiones económicas parece depender de la creación y fortalecimiento de centros urbanos de dimensiones considerables. Sólo ciudades de cierta dimensión pueden ofrecer economías externas atractivas para la industria y condiciones de vida aceptables para el personal técnico y administrativo de mayor calidad que se precise para generar procesos relativamente permanentes y autosuficientes.

## 2. Creación de mecanismos de transferencia

La más interesante de las experiencias regionales de América Latina es, posiblemente, la de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil. SUDENE fue establecida en diciembre de 1959 para administrar los incentivos fiscales creados por el artículo 34/18 de la Ley 4.869/65. Estos incentivos permiten a personas naturales y jurídicas invertir directamente o a través de un fondo especial, hasta el equivalente del 50 por ciento del impuesto a la renta, siempre que los recursos se apliquen dentro del área protegida de SUDENE (ocho Estados del Nordeste y parte de otros dos). Además, existen incentivos financieros adicionales proporcionados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), el Banco del Nordeste del Brasil (BNB) y los Bancos estaduais de desarrollo. El sistema permitió invertir en el Nordeste, entre 1962 y 1970, el equivalente a 1 370 millones de dólares (de 1961) y financiar en el mismo

período 448 nuevos proyectos industriales y agropecuarios, además de haber contribuido directamente al mejoramiento de la infraestructura regional <sup>1/</sup>.

La experiencia de SUDENE no está exenta de problemas y deficiencias. A pesar de la escala considerable de las transferencias de capital y tecnología, la industria redujo su participación relativa dentro del producto interno bruto del Nordeste de 12.4 por ciento en 1959 a 9.6 por ciento en 1967. Lo mismo sucedió con la agricultura que pasó de 40.1 por ciento en 1959 a 39.6 por ciento en 1967. En cambio los servicios aumentaron su participación de 47.5 por ciento en 1959 a 50.8 por ciento en 1967 <sup>2/</sup>. La tasa de incremento neto de empleos sobre el crecimiento de la población creció apenas de 0.2 por ciento en la década del 50 a 0.5 por ciento en la década del 60, lo cual, a pesar de ser superior a la tasa del Brasil como un todo, ha sido relativamente baja, para corregir el desempleo crónico del Nordeste. En efecto, la región sólo está ofreciendo una media de poco más de 100 000 empleos nuevos por año cuando se necesitaría 300 000. La situación es más seria por cuanto se ha notado una reducción del empleo en los sectores primarios y un aumento más que proporcional en el empleo terciario (5.2 por ciento en 1950-60, 8.1 por ciento en 1960-70). De todas maneras, el producto real total varió de 173.8 a 272.2, a precios constantes de 1949 (base 100), y la renta neta

---

<sup>1/</sup> SUDENE había aprobado hasta el 31 de diciembre de 1971, 893 proyectos industriales por el valor de 13.4 billones de cruzeiros y 446 proyectos agropecuarios por valor de 2.1 billones de cruzeiros, además de más de 141 millones de cruzeiros para desarrollo turístico.

<sup>2/</sup> Estos datos tomados del trabajo de D. E. Goodman y R. Cavalcanti: "Incentivos a Industrialização e Desenvolvimento do Nordeste" (IPEA/INPES, Río, 1974) no reflejan cabalmente el impacto de los programas de SUDENE por cuanto debe estar recién iniciándose el período de madurez de las inversiones.

/per capita

per cápita subió de 100 dólares en 1965 a 189 dólares en 1967 (precios constantes de 1967). La relación entre las rentas netas per capita del Nordeste y del Brasil fueron de 0.42; 0.45 y 0.49 para los años 1950, 1960 y 1967, respectivamente, mientras que esta relación para el resto del país fue de 0.32, 0.36 y 0.40 en los mismos años <sup>3/</sup>.

En general, aun cuando hasta 1967 se había logrado alguna diversificación industrial, el proceso difícilmente puede considerarse un cambio estructural definitivo y radical. Inclusive en el período siguiente (1967-1975), caracterizado por una reducción relativa de los incentivos, pero por una mayor participación directa del sector público, especialmente en petroquímica e infraestructura, todavía no puede afirmarse que un cambio estructural haya sido alcanzado. Sin embargo, el surgimiento indiscutible de dos grandes concentraciones industriales en Recife y Salvador, indican claramente que, por lo menos en estos dos centros, la creación de dos nuevos núcleos de desarrollo ha sido alcanzado y que a partir de la próxima década, Salvador y Recife actuarán como regiones motrices del Nordeste.

Aun cuando queda todavía por demostrar que el sistema de transferencias accionado por los incentivos fiscales del artículo 18/34 y administrado por la SUDENE podrá lograr transformar una inmensa región, el Nordeste, que en 1960 representaba el 31.6 por ciento de la población del Brasil, lo cierto es que resulta difícil dejar de reconocer la utilidad de un mecanismo de transferencia como el que se creó, como medio de estimular el desarrollo regional. Las indicaciones de que este mecanismo pudo ser utilizado con mayor eficacia social y económica no alcanzan a eliminar sus ventajas y su valor como ejemplo de soluciones que pueden ser adaptadas a contextos diferentes.

---

<sup>3/</sup> D. E. Goodman y R. Cavalcanti, opus cit.

3. Creación de polos de crecimiento

A partir de la última década se ha observado un creciente interés por la creación de polos de crecimiento y centros de desarrollo. Si bien parece existir cierta confusión con respecto al concepto de polos y a los mecanismos que operan el crecimiento regional, lo cierto es que han aparecido algunos esfuerzos concretos destinados a favorecer ciertos procesos productivos y a inducir el desarrollo urbano de ciertos centros regionales. En este sentido se puede mencionar algunos ejemplos como el de Monterrey y el de Concepción, pero tal vez los casos más interesantes estén en el Recóncavo Baiano y Ciudad Guayana en Venezuela, a la cual ya se ha hecho referencia.

El desarrollo reciente del Recóncavo Baiano, la región motriz del Estado de Bahía, no se podría comprender sin la presencia de SUDENE. Pero la sola existencia de los incentivos fiscales no puede explicar todo. Del total de los recursos movilizadas por SUDENE, más del 40 por ciento se ha concentrado en Bahía. Se estima que, desde 1966 hasta fines de la década de los 70, la capitalización industrial del Recóncavo será de unos 3 mil millones de dólares, parte importante de los cuales corresponde a un complejo petroquímico que será el segundo del país en importancia.

El éxito observado se debe también a otros factores algunos de los cuales son coyunturales (ventajas comparativas de Bahía en relación a los otros Estados del Nordeste) y otros tienen que ver con la existencia de condiciones locales, tal vez decisivas, como la presencia de una excelente combinación de recursos para industrias químicas y petroquímicas. Además de políticas acertadas de construcción de infraestructura por parte de los gobiernos federal y estadual. Por ejemplo, la construcción del Centro Industrial de Aratú (CIA), el mayor del Nordeste, dotado de una infraestructura moderna, inclusive un puerto ya en funcionamiento y la actual construcción de la infraestructura necesaria para la instalación del Complejo Petroquímico que incluirá varias centrales de productos básicos y un parque de transformación.

/Lo que

Lo que hace interesante el ejemplo del Recóncavo es una tendencia general a racionalizar el proceso de desarrollo. Esta tendencia adopta la forma de una estrategia basada en la definición de objetivos regionales, la identificación de sectores y proyectos de especial importancia para internalizar el desarrollo y la definición de las estructuras de apoyo requeridas por el proceso de desarrollo. Con este objeto se creó en 1967 el Conselho de Desenvolvimento do Recóncavo (CONDER) y se prepararon estudios básicos en relación a la industria petroquímica, el turismo y el área metropolitana de Salvador. También se preparó una estrategia preliminar y los términos de referencia para otros estudios destinados a identificar nuevas actividades industriales y agropecuarias y a modernizar la infraestructura regional. Al presente están en pleno proceso el estudio del Sistema Metropolitano de Transporte y ya se han terminado los trabajos correspondientes al Sistema de Abastecimiento de Alimentos para el Área Metropolitana.

La idea de estrategia se basa en el reconocimiento de las limitaciones económicas y políticas de las autoridades subnacionales para promover un proceso continuado de desarrollo y en el concepto de que el instrumento de acción más importante en manos del gobierno estadual es su poder de negociación con el Gobierno Federal y el sector privado. En este sentido, el hecho de disponerse de un estudio completo sobre la industria petroquímica demostró ser un valioso auxiliar para conseguir la decisión federal de construir una central petroquímica en el Recóncavo. Este proceso de consolidación de las iniciativas regionales atravieza, sin embargo, todavía sus etapas iniciales y, a rigor, no puede considerarse irreversible.

Hay que destacar que este caso puede ilustrar una forma de estrategia caracterizada por una actitud realista que busca aprovechar circunstancias situadas por sobre la capacidad regional de decisión, pero que pueden servir, si son oportunamente utilizadas, para internalizar factores favorables a un desarrollo regional con mayor autonomía. Pero es evidente que este tipo de estrategia de aprovechamiento

/de oportunidades



de oportunidades externas requiere de un grado considerable de madurez política y de identificación regional. Significa también el reconocimiento de las limitaciones reales del poder de decisión regional y del concepto de "regateo político" que está asociado con este concepto limitado, pero efectivo, de autoridad regional.

Tal parece haber sucedido en los casos de Sao Paulo y Medellín, en los cuales dos regiones llegaron a desarrollarse "espontáneamente" destacándose de las demás del país hasta alcanzar y sobrepasar, como sucedió en Sao Paulo, la posición económica del centro tradicional. En estos casos existió, sin duda, una cierta capacidad de la periferia para aprovechar condiciones creadas por las políticas nacionales o por la evolución de la economía del país.

En efecto, Sao Paulo pudo aprovechar primero de las ventajas cambiarias establecidas por el Gobierno Federal en la década del 30, y segundo, pudo beneficiarse, más que ningún otro Estado del Brasil, de la sustitución de importaciones que empezó durante la Segunda Guerra Mundial. De igual manera Medellín consiguió capitalizar, más que ninguna otra área cafetalera de Colombia, las utilidades del comercio de exportación y participar activamente, como Sao Paulo, en la producción de bienes manufacturados para el consumo nacional. La mejor explicación que puede darse a este fenómeno es la existencia de factores locales que permitieron aprovechar condiciones generales en forma más eficaz que otras unidades subnacionales. Estas condiciones no han sido estudiadas, pero todo parece indicar que se trata más de factores sociológicos que de factores geográficos. En todo caso lo que es importante destacar es que las oportunidades coyunturales que se dieron en ambos países sirvieron para que dos espacios subnacionales - y sólo dos - pudieran iniciar procesos permanentes de desarrollo, sin la protección, por lo menos aparente, del gobierno central.

Existe otra experiencia que podría demostrar, sin embargo, que en otras condiciones las iniciativas regionales no llegan a vencer

/las dificultades

las dificultades creadas por el centralismo. En Chile y en la década del 50, el gobierno nacional decidió concentrar una considerable cantidad de recursos públicos en Concepción con el propósito de contrarrestar los problemas ocupacionales originados por una reducción de la actividad de las minas de carbón de la región del Bio-Bio. Como consecuencia se construyeron una planta siderúrgica de tamaño considerable, una refinería de petróleo y varias industrias destinadas al mercado nacional (cemento, madera, textiles, cerámica). De este modo se creó en pocos años una concentración industrial que sólo cede en importancia al área metropolitana de Santiago. No obstante hasta ahora no ha sido posible integrar la economía regional ni crear un mercado interno de importancia. Difícilmente se podría decir, sin embargo que no hubo respuesta del sector privado. En Concepción se organizó, por iniciativa privada la Corporación Industrial de Desarrollo Regional del Bio-Bio (CIDERE) que reúne a prácticamente todas las empresas importantes, la universidad y los grupos profesionales de la región. Aparentemente, CIDERE no ha podido lograr todavía un acuerdo con los organismos del gobierno nacional, los cuales poseen una antigua tradición centralista, abonada por la innegable eficiencia demostrada por algunas instituciones como CORFO, que fue un factor decisivo precisamente para la creación del complejo industrial de Concepción. La falta de este acuerdo puede reflejar una política extremadamente centralista, tal vez justificada por la escala económica del país, o una falla importante en los mecanismos de transferencia de recursos del centro a la periferia.

En América Latina se observa, por último, otra forma de desarrollo de espacios subnacionales, las regiones fronterizas. Estas formas de desarrollo corresponden evidentemente a preocupaciones de estrategia política y militar y han determinado el crecimiento económico de zonas en la frontera norte de México (Programa Nacional Fronterizo) y el establecimiento de organismos de desarrollo en los extremos Norte y Sur de Chile y en la Patagonia argentina. La misma preocupación parece haber intervenido en el caso de la Superintendencia de Desarrollo

/de Amazonas

de Amazonas (SUDAM) y en la Carretera Transamazónica en el Brasil, así como en algunos proyectos de creación de zonas francas de comercio. El hecho de que este tipo de desarrollo haya sido capaz de producir un aumento sensible en los ingresos demuestra su eficacia, si bien podría demostrarse sus limitaciones y vulnerabilidad, así como la existencia de serios problemas sociales que resultan asociados con las actividades que ellos favorecen.

Otras formas similares de comportamiento regional frente al proceso de crecimiento económico nacional puede encontrarse en regiones tales como la de Monterrey en México y Guayaquil en el Ecuador. En Monterrey se generó, a partir de la instalación de un importante conjunto siderúrgico, un núcleo de desarrollo que representa en estos momentos la tercera área metropolitana de México. De igual manera en Guayaquil los beneficios de las exportaciones de frutas tropicales pudieron ser capitalizadas para consolidar el núcleo de desarrollo más importante del Ecuador, el cual ha llegado a mostrar un dinamismo mayor que la capital nacional.

En estos casos no han sido, sin embargo, siempre planificados y resultaron más de circunstancias que tienen que ver con ciertas características culturales locales más que con el empeño del gobierno nacional en descentralizar sus actividades económicas. Es interesante, por lo tanto, destacar que si bien la creación de nuevos polos de crecimiento se plantea normalmente como una política deliberada del gobierno nacional, existe una componente regional (espíritu de empresa?; existencia de élites schumpeterianas?; aprovechamiento de coyunturas especiales?) que es indispensable para el éxito de las políticas descentralistas y que en determinados casos puede sustituir intenciones deliberadas de los gobiernos nacionales.

En efecto, puede observarse que la concentración de inversiones del Gobierno central en determinadas regiones no llega siempre a crear condiciones de "despegue" para el desarrollo regional. Es el caso de las irrigaciones mexicanas (con la posible excepción de los efectos

/sobre Guadalajara),

sobre Guadalajara), la Carretera Transamazónica en el Brasil y la mayor parte de las inversiones vinculadas con la explotación de recursos naturales.

#### IV. REFLEXIONES CRITICAS

El hecho de que la teoría y la práctica del desarrollo regional recorran caminos separados invita algunas reflexiones.

##### Organización político-administrativa

Conviene distinguir dos conjuntos de circunstancias, cuyas diferencias son esenciales para explicar algunas de las experiencias regionalistas más interesantes, y por lo tanto deducir conclusiones de aplicabilidad recíproca entre países. En cuanto a organización político-administrativa hay que diferenciar al Brasil, por una parte, y por la otra, a todas las otras repúblicas latinoamericanas. Las diferencias más notables entre el Brasil y el resto de los países de América Latina provienen básicamente de dos hechos: el grado de polarización regional del espacio geográfico y la forma de gobierno regional, derivada de su estructura federal, lo que proporciona a las autoridades de los estados brasileños un poder de representación ejecutiva de que carecen casi por completo las unidades políticas subnacionales de todos los demás países latinoamericanos, ya sea que se llamen estados, provincias o departamentos.

Las capitales de los estados brasileños actúan, de hecho, como centros regionales de fuerzas políticas y económicas identificadas mucho más por su dependencia a la capital estadual (siempre una ciudad relativamente importante) que por cualquier criterio. Se trata, en gran medida, de regiones polarizadas según la terminología perrouxiana. En efecto, aun cuando sus estructuras fisiográficas son muy heterogéneas, el tiempo ha consolidado mecanismos de relación centro-periferia bastante claros. Sólo en algunos pocos casos se observa la existencia de capitales estaduais que gravitan alrededor de un centro económico

/que es,

que es, al mismo tiempo, la capital de otro estado. En este sentido puede decirse que el Brasil es el país latinoamericano que presenta el grado más avanzado de polarización regional. Si como puede suponerse, la polarización del espacio económico es una condición de desarrollo regional, puede considerarse que el Brasil dispone de más espacios "maduros" para el desarrollo inducido que el resto de los países latinoamericanos.

El Brasil es, por otra parte, el único país latinoamericano efectivamente federal. Los Estados brasileños tienen poderes legislativo y ejecutivo diferentes a los del gobierno federal. Los gobiernos estatales disponen de una importante dotación de recursos propios que pueden administrar con libertad considerable. Todos ellos disponen de bancos estatales que cumplen una importante función financiera y que están integrados dentro de la red bancaria nacional. Los gobiernos de los estados brasileños gozan de una suma de poder efectivo e incluso de estatus superior al de cualquier otra autoridad política subnacional latinoamericana. El poder de decisión autónoma de los estados brasileños es efectivamente mayor, aun cuando sólo se le midiese por la participación de las autoridades estatales (y municipales) en las decisiones relativas a la asignación de los gastos públicos. En efecto mientras que en el Brasil el 42 por ciento del gasto público se decide en los niveles estadual y regional, este porcentaje es de 30 por ciento en Argentina y Colombia, 19 por ciento en Ecuador, 13 por ciento en Venezuela, 11 por ciento en República Dominicana, 10 por ciento en Guatemala y 9.5 por ciento en México y Honduras. En todos los demás países la proporción está por debajo del 5 por ciento.

En estas condiciones, los gobiernos estatales están dotados de poder de decisión política, capacidad de inversión de recursos y de iniciativa bastante mayores para enfrentar los problemas de desarrollar una región en condiciones de dependencia de un centro poderoso. Sin embargo, estos medios no son suficientes para provocar, por sí

/solos procesos

solos procesos autónomos de crecimiento, ni siquiera para concentrar en una zona geográfica o un sector económico determinado, una suma importante de recursos y capacidades.

En la realidad, el instrumento más poderoso en manos de los gobiernos estatales brasileños es su poder de negociación. Este poder está determinado por su función representativa de los intereses públicos y privados de una región relativamente integrada y no existe prácticamente en otras autoridades subnacionales de América Latina, con la excepción relativa de algunas regiones colombianas. En efecto, sería imposible imaginar al gobernador de un estado venezolano y mucho menos todavía a un prefecto departamental peruano, liderando procesos de desarrollo regional. Para ello habría que dotar a los estados mexicanos o venezolanos y a los departamentos o provincias de los demás países de poderes y recursos especiales que posiblemente requerirían leyes extraordinarias e incluso enmiendas constitucionales.

En la práctica, en todos los casos de programas de desarrollo regional situados fuera del Brasil, ha sido necesario crear autoridades especiales como, por ejemplo, la Corporación Venezolana de Guayana o la Corporación Autónoma Regional del Cauca. Es curioso que esta forma de autoridad regional se haya utilizado también en Brasil, en el caso de SUVALE (Superintendencia de Desarrollo del Valle del San Francisco). Sin embargo, esta experiencia no ha podido demostrar su eficiencia como factor de crecimiento regional deliberado, el que no apareció efectivamente hasta la creación de otro tipo de política de desarrollo regional que es característico del Brasil, el sistema de incentivos fiscales basado en el artículo 34/18 de la Ley de creación de SUDENE. Este tipo de instrumento de desarrollo regional requiere, necesariamente, una mayor participación de las fuerzas regionales en el proceso, y desde luego, una mayor capacidad de iniciativa, que no sería posible sin mayor autonomía. En realidad, se podría preguntar si sería posible establecer en el resto de los países latinoamericanos un mecanismo semejante de transferencia de recursos sin aumentar primero el grado de autonomía administrativa de las

/regiones. La

regiones. La respuesta indicaría seguramente que si se quiere desarrollar las regiones del país con la contribución de las fuerzas regionales habría que introducir transformaciones radicales en la organización política del Estado. O crear autoridades regionales que dispongan de poderes efectivos de decisión, recursos financieros y capacidad de iniciativa. De otro modo no se podrá lograr fácilmente una descentralización concentrada. Ni evitar la formación de nuevos enclaves económicos.

Colombia es otro país de América Latina en el cual este grado de integración regional está relativamente avanzado. En Colombia se observa también que las funciones centrales de la economía nacional no están monopolizadas por un solo centro. Sao Paulo y Bogotá cumplen funciones indudables de metrópoli nacional, pero Río de Janeiro y Medellín participan de alguna manera en el dominio del espacio económico nacional.

Es interesante anotar otra diferencia regional. En Argentina las regiones han recibido, en la Constitución y en las leyes de la República un status bastante superior que en otros países latinoamericanos. El Consejo Federal de Inversiones, por ejemplo, está dirigido por un directorio constituido por autoridades nombradas por las provincias, y actúa en la práctica como un organismo regulador de la distribución del gasto público. Esta circunstancia y la autoridad política tradicional de los gobernadores de provincia confiere a las regiones, por lo menos a las más importantes, un acceso a los mecanismos nacionales de decisión considerablemente mayor que el de la demás autoridades regionales subnacionales, inclusive las del Brasil. Parece que en el caso argentino haya sido la enorme diferencia entre Buenos Aires y las demás capitales de provincia y la extrema concentración económica, lo que explica, más que la falta de autoridad política, las enormes diferencias entre la metrópoli nacional y los centros regionales.

/Tamaño del

### Tamaño del país

Por otra parte, el tamaño del país tiene una enorme importancia en la aplicabilidad de políticas regionales. Los países más pequeños no presentan, en efecto, condiciones naturales de diferenciación entre sus espacios geográficos que favorezcan relaciones interregionales. En estos mismos países no existe dimensión suficiente para pensar en más de un espacio económico. Los países pequeños pueden ser, en buena cuenta, el área metropolitana de la capital.

Inclusive en los países medios, la conformación de regiones económicas está limitada por la dimensión geográfica, siendo que tal vez la mayor diferencia entre países grandes y pequeños resulte de la existencia, en los primeros, de reservas territoriales sobre las cuales puede expandirse la frontera económica, mientras que en los segundos, esta posibilidad se agota muy rápidamente dando un carácter completamente diferente al desarrollo regional. La tecnología de transporte decide, en última instancia, la necesidad de descentralizar la economía del país.

### Relaciones centro-periferia

Los gobiernos nacionales de América Latina son básicamente centralistas. El centro (gobierno central y sectores privados de las metrópolis nacionales) no puede permanecer, sin embargo, indiferente ante las presiones regionalistas, las cuales se presentan generalmente en forma de reivindicaciones políticas o de mercados potenciales para la producción e importaciones del centro. Por otra parte, la explotación de recursos naturales poco aprovechados, el aumento de las migraciones del interior a las ciudades más grandes y la necesidad de expansión de la frontera económica presionan continuamente por un aumento relativo de las inversiones del gobierno central en la periferia. Las nuevas inversiones encuentran frecuentemente dificultades en su ejecución por lo que la creación de organismos regionales dependientes del gobierno central puede representar una solución práctica a problemas inmediatos y, al mismo tiempo, una

/manera de



manera de aliviar las tendencias descentralizadoras sin pérdida del control efectivo de las inversiones.

No hay duda, por lo demás, que una distribución menos concentrada de las inversiones del sector público ofrece, en muchos países, una alternativa políticamente más viable que una reforma en la distribución del producto. Por último, hay indicaciones de que los sectores tecnocráticos del gobierno favorecen, en general, una cierta descentralización regional, posiblemente como consecuencia de presiones intelectuales a las cuales dichos sectores están más expuestos por razones profesionales. Sin embargo, el centralismo es una tendencia no sólo tradicional en América Latina, sino que parece haberse reforzado últimamente.

Esta interpretación de la posición del centro con respecto al desarrollo regional parecen comprobarse por la observación de la experiencia latinoamericana. Del capítulo anterior resulta claro que la mayor parte de esas experiencias provienen de iniciativas de los gobiernos centrales y que los resultados obtenidos han sido principalmente mecanismos de inversión más expeditivos (sobre todo para la ejecución de proyectos de uso múltiple), cuyo control no ha salido de las manos del gobierno central. En efecto, de los 52 casos estudiados por Walter Stöhr en un interesante trabajo <sup>1/</sup>, 33, es decir el 63 por ciento dependen directamente del poder central; 14, o sea el 27 por ciento son administrados por autoridades regionales designadas por el gobierno nacional; y sólo 5, o sea el 10 por ciento corresponden a iniciativas regionales. Además, únicamente 16 de esos programas y proyectos (31 por ciento) están dotados de funciones ejecutivas. Tal podría demostrar que, hasta ahora, sólo se ha tratado

---

<sup>1/</sup> Walter Stöhr, "Materials on Regional Development in Latin America; Experience and Prospects", mimeo, Santiago 1969 (Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia).

de mejorar la eficiencia de la administración central y que no se tuvo, en realidad, la intención de transferir el poder de decisión fuera del centro.

Cuando los programas y proyectos regionales de los gobiernos centrales obedecen sólo al propósito de facilitar la ejecución de obras públicas fuera del centro, es claro que no se puede esperar que ellos surtan efectos dinámicos permanentes en las economías regionales, ni que ellos puedan promover una efectiva participación de los grupos locales. Tampoco podría esperarse este tipo de efectos cuando las inversiones se llevan a cabo en áreas marginales, con escasa población y sin estructuras económicas expresivas. Este tipo de periferia, que podría llamarse no diferenciada, carece de condiciones para integrarse a la economía nacional. Tal explicaría la falta de respuesta de las cuencas mexicanas y la inercia del medio para reaccionar ante el poderoso estímulo que significa la creación de Ciudad Guayana y la industria básica allí establecida.

Cuando la acción del gobierno central implica el propósito de promover la participación de grupos regionales ya establecidos en zonas que cuenten con poblaciones antiguas y con estructuras económicas, cabe esperar una respuesta de esta periferia que constituye, de hecho, un espacio económico diferenciado. Que dicha respuesta se produzca efectivamente o no, dependerá ciertamente de la eficacia de los métodos utilizados y de la existencia de élites locales capaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Resulta difícil, sin estudios más profundos, saber si, por ejemplo, en el caso de las corporaciones regionales de Colombia, la relativa pasividad de las economías periféricas que se trató de estimular se debió a deficiencias estructurales y/o funcionales en las corporaciones o a la falta de líderes locales que pudieran conducir procesos de modernización y absorción de capital y tecnología.

En realidad no es posible aventurar hipótesis al respecto. Aún suponiendo que el estancamiento de las corporaciones regionales

/se debió

se debió a fallas propias del sistema, todavía quedaría por explicar por qué otras regiones del mismo país pudieron desarrollar, como ya se señaló anteriormente, economías regionales de importancia sin el auxilio de mecanismos explícitos de ayuda. Es que estas regiones contaban con élites técnica y políticamente más preparadas?, o es que los mecanismos oficiales de asistencia son más aparentes que reales y que existen otros canales de transferencia que pueden ser utilizados por las regiones emergentes?

El caso de SUDENE y su éxito relativo permiten introducir un ejemplo que no responde a las interrogantes anteriores, pero que podría indicar la plausibilidad de modelos capaces de combinar la acción del gobierno central con formas de participación regional. SUDENE constituye el único caso en el cual la acción del centro ha podido movilizar en gran escala no sólo recursos del sector público sino también del sector privado. Y ello a pesar de las deficiencias observadas en la práctica. Hay razones suficientes para suponer, en efecto, que sin un mecanismo eficiente de transferencia de recursos, los estados del Nordeste no habrían podido iniciar o que, más probablemente, habrían tardado más en iniciar procesos de desarrollo regional. También existen razones para pensar que sin una estructura socioeconómica ya existente (espacio económico diferenciado) los estímulos del centro no hubieran podido ser aprovechados o que se hubiese requerido un esfuerzo mucho mayor de los sectores públicos y privados para integrar la periferia a la economía del país.

El análisis de la experiencia de SUDENE y sus efectos sobre los estados nordestinos, plantea, sin embargo una serie de cuestiones de oportunidad y de condiciones de creación y propagación de innovaciones que deben tratarse con el apoyo de algunos conocimientos teóricos.

El crecimiento económico se proyecta de modo desigual sobre el espacio territorial. Puede observarse que en todos los procesos conocidos existen ciertos sectores económicos que crecen más rápidamente que los otros y ciertas áreas donde se produce una mayor

/concentración de

concentración de riqueza, inversiones y poder político. Se llamará polos de crecimiento a los primeros y núcleos de desarrollo a los segundos. Estos actúan como eslabones de propagación de corrientes económicas que pueden originarse en el mismo centro o en metrópolis externas. En el primer caso, la capacidad de generación de corrientes económicas (ofertas, demandas, transferencias de capital y tecnología) es función del poder de innovación y del grado de autonomía económica y política. En el segundo caso, los centros de desarrollo actúan como puntos de transferencia de impulsos exógenos que se propagan a la periferia del centro. Cuando existe en este centro capacidad de "internalización" de los impulsos económicos externos, el carácter del núcleo cambia gradualmente de centro de transferencia a centro de innovación. En realidad el proceso de desarrollo es, en gran parte, un proceso de transformación del sistema de decisiones, el que se hace paulatinamente menos dependiente del exterior, más autónomo.

Esta mecánica, que aquí se ha esquematizado en forma extrema, produce efectos polarizantes en el centro y efectos "depresivos" en la periferia (Hirschman). En los países en proceso de desarrollo puede observarse, en efecto, que las regiones más atrasadas subsidian, de hecho, a los centros más avanzados y que los ahorros del sector agrícola tienden a transferirse al sector urbano y dentro de este, a las ciudades más grandes. Además, las migraciones que generalmente acompañan a los procesos de desarrollo son centrípetas y tienen un carácter selectivo, lo que priva a las regiones menos desarrolladas de sus recursos humanos más dinámicos.

Por otro parte, y especialmente en América Latina, el fenómeno de concentración territorial del desarrollo ha sido históricamente reforzado por los procesos de consolidación de los estados nacionales, primero, y después por efectos de la sustitución de importaciones. En la actualidad, la industrialización que ha tomado decididamente la liderazgo del crecimiento económico, se está produciendo con acentuado carácter de concentración geográfica. Este hecho parece

/haber sido

haber sido un elemento activo en el proceso de crecimiento. En un estudio reciente se afirma que "la productividad de la mano de obra es aumentada, en todos los ramos industriales, cuando mayor es el tamaño del parque industrial, factor que explica las diferencias de productividad de mano de obra ..."<sup>2/</sup>

Las relaciones centro-periferia son muy diferentes según se trate de espacios económicos indiferenciados o de espacios ya económicamente organizados. En el primer caso no habrá reacción del medio, mientras que en el segundo se producirá una transformación de la economía. Lo que equivale a decir que la primera condición para una integración económica de la periferia es la polarización de los espacios subnacionales alrededor de núcleos de desarrollo y polos de crecimiento. Es seguramente por esta razón que el territorio de todo país desarrollado presenta un conjunto de regiones estructuradas alrededor de centros bien caracterizados con funciones específicas que son tanto más especializadas cuanto más desarrollado es el país. Esta situación coincide con la relación directamente proporcional que existe entre grado de desarrollo y jerarquización del sistema de ciudades (Zipf, Christaller, Lösch, Berry).

#### Capacidad de expansión del centro

Se conoce menos bien cuales son los factores económicos y políticos que determinan la expansión del centro. No hay duda que las economías externas y de aglomeración forman parte de la explicación del fenómeno, pero tal vez si el análisis de los agentes del crecimiento industrial - las empresas - pueden aportar conocimientos teóricos adicionales. José Ramón Lasuén ha indicado que en el proceso de evolución de la empresa industrial moderna existen elementos que pueden ayudar a comprender la propagación del crecimiento económico.

---

<sup>2/</sup> "Desenvolvimento Regional e a Utilização dos Recursos Nacionais", documento técnico preliminar para discusión de comisiones. II Reunión de CONCLAP (Consejo Nacional de las Clases Productoras), Brasilia, marzo de 1972.

Según Lasuén solamente las empresas que alcanzan cierto volumen de operaciones y cierto grado de modernización pueden generar capacidades de innovación que pueden ser transferidas a otros lugares y, por lo tanto, dar lugar a nuevos procesos de polarización <sup>3/</sup>. Como esas empresas están siempre ubicadas en áreas metropolitanas grandes, se comprende que ellas son, en gran parte, productos de un medio industrial que domina un espacio económico de grandes proporciones.

El exámen del papel de la empresa en el desarrollo regional puede contribuir también a clarificar algunos de los problemas de la dominación económica. Es evidente que las corrientes económicas que vinculan el centro y la periferia pasan por encima de las fronteras nacionales y pueden ser controladas solamente por medidas políticas (proteccionismo arancelario, acuerdos internacionales de comercio y producción) o por la acción de empresas del sector público. Es interesante notar dos aspectos importantes: i) las metrópolis nacionales de los países latinoamericanos son, al mismo tiempo, periferia de metrópolis internacionales y centro de espacios nacionales frecuentemente desorganizados, es decir, con pocos espacios económicos diferenciados; y ii) la organización económica de estos países es, en gran medida, la consecuencia de políticas proteccionistas que en un primer momento hacen posible la creación de empresas nacionales, pero que en un segundo momento limitan su escala de operación. Como el espacio económico es generalmente pequeño a escala internacional, las empresas nacionales resultan en posición desventajosa frente a

---

<sup>3/</sup> J. R. Lasuén: "On the Growth Poles", documento presentado en 1968 a la Conferencia del Instituto de Economistas de los Estados Unidos (región Sudeste) y "Urbanización y Desarrollo, una Hipótesis sobre la Interacción de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas", presentado en 1970 en el Congreso de la Sociedad Interamericana de Desarrollo (SIAP) en Salvador, Bahía.

empresas extranjeras que están protegidas por corporaciones con gran capacidad financiera y por la política expansionista de sus países de base.

En estas condiciones sólo la autonomía política de los gobiernos nacionales y su propia capacidad de crear empresas públicas y de financiar la investigación tecnológica, o comprar directamente "know how" como lo hace el Gobierno japonés, puede proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación que es indispensable para asegurar un desarrollo nacional con autonomía. Es para corregir estas desigualdades en el orden internacional que se han postulado los procesos integrativos internacionales y su consecuencia lógica, un nuevo tipo de empresa transnacional.

Es también importante destacar el hecho que frente a los problemas de la propagación, el centro nacional se comporta de forma parecida a las metrópolis internacionales y que la creación de actividades periféricas tiene que enfrentar condiciones similares a las que prevalecen en las relaciones internacionales, por supuesto en condiciones que descartan el uso de la fuerza. En gran medida, el establecimiento de ciertas actividades económicas estratégicas en espacios subnacionales sólo se logra por medio de luchas pacíficas y desiguales con los intereses del centro. De aquí que sea tan importante la presencia de las élites locales y de autoridades genuinamente regionales para neutralizar las ventajas iniciales que el centro nacional posee en relación a la periferia. Todavía no se conoce, en efecto, un proceso de desarrollo descentralizado y continuo que se haya podido lograr sin la presencia de identidad y "patriotismo" regional. En cierto modo podría decirse que el desarrollo regional no se da sino que se conquista.

Las notas que anteceden pueden ser extremadamente simplistas, pero tal vez resulten suficientes para proponer una explicación hipotética de la secuencia en que se produce en el desarrollo de unidades.

/1. En primer

1. En primer lugar aparecerían, espontáneamente o por efecto de ciertas políticas de gobierno, condiciones de polarización del centro (metrópolis nacional). Posiblemente estas condiciones provengan de efectos ejercidos a través de las relaciones del comercio internacional o por el dominio de un espacio interno, desorganizado pero de dimensiones suficientes para generar y retener ahorro en el centro. En todo caso, parecería necesario que los centros nacionales lleguen a cierto tamaño mínimo o crítico antes de poder iniciar procesos de integración nacional.

2. Por efecto del comercio internacional (exportaciones) y de la acumulación de capital y recursos humanos en el centro, los sectores públicos y privado desarrollarían, principalmente en las empresas, una cierta capacidad de innovación y de transferencia potencial de organización y recursos de tecnología y capital a la periferia.

3. El centro intervendría, motivado por razones políticas (sector público) y económicas (sector privado) para crear mecanismos de propagación de innovaciones y transferencias hacia la periferia. La orientación política del Gobierno, el nivel de complejidad de las estructuras productivas y el grado de inserción del país en la economía mundial definen las posiciones relativas de los sectores público y privado dentro del proceso.

4. Para que estos mecanismos puedan funcionar eficientemente se requiere, sin embargo, que la periferia tenga condiciones de respuesta, es decir que algunos espacios subnacionales estén ya polarizados como consecuencia de procesos económicos anteriores y que existe o se pueden crear élites locales en dichos centros.

5. La acumulación de capital, tecnología y recursos humanos en los centros regionales permitirá, a su vez, la integración de la periferia regional y posiblemente la aparición de subcentros regionales.

#### /V. CONDICIONES CONCRETAS



## V. CONDICIONES CONCRETAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La teorización resultante de la interpretación que se ha hecho de las formas de ocupación y transformación del espacio en América Latina puede servir para extraer algunas conclusiones prácticas que podrían ser útiles para verificar la existencia de condiciones concretas para promover y planificar el desarrollo regional.

### 1. Capacidad de expansión del centro nacional

Si se aceptan las hipótesis expuestas en el capítulo anterior, será necesario que todo programa de desarrollo regional se apoye en las condiciones reales de descentralización de ciertas actividades del centro nacional, o que, alternativamente, se oriente hacia la creación de funciones nuevas, pero siempre del marco de perspectivas nacionales viables. La definición de estas condiciones debe ser hecha, dentro del mayor realismo, a fin de conocer las potencialidades de sustitución de bienes y servicios y funciones que pueden ser económicamente producidas fuera del centro. Es posible que una vez definidos los campos en los cuales pueden plantearse procesos de descentralización o sustitución, resulte preciso promover políticas fiscales o crear estímulos especiales.

Este requisito no debería sin embargo interpretarse como una manera de justificar el centralismo predominante y la fuerza de los intereses decididos a mantenerlo. Siempre será posible descubrir oportunidades que no han sido consideradas simplemente por falta de capacidad de la periferia. La identificación y promoción de alternativas es un paso obvio para el desarrollo regional, pero es necesario que las oportunidades aparentes se comprueben dentro del marco del conjunto de la economía nacional. Despertar falsas perspectivas es uno de los medios más seguros de frustrar las capacidades regionales.

### /2. Capacidad de

2. Capacidad de aprovechamiento de oportunidades

A partir de la aceptación de que las condiciones de desarrollo de una región específica resultan por lo general de iniciativas del centro o, en el mejor de los casos, de opciones no aparentes que es preciso descubrir, es indispensable que se examine la capacidad instalada en la región para virtualizar las perspectivas identificadas y ejecutar los proyectos concretos que puedan resultar de ellas. El conocimiento realista de la capacidad de las instituciones e infraestructura local para internalizar los flujos de capital, organización y tecnología que acompañan las nuevas inversiones es importante, especialmente cuando el examen de la situación revela carencias o insuficiencias, cuya eliminación debe convertirse en prerrequisito para la acción.

Es especialmente importante definir los alcances y proyecciones del poder de decisión real con que cuenta la autoridad a quien correspondan las responsabilidades de promoción, coordinación y ejecución de los programas de desarrollo. Como se ha indicado, existe una diferencia entre poder aparente y poder real. Aún en los países federales, los gobernadores estatales no disponen, en la práctica, de poderes ejecutivos suficientes para decidir inversiones de gran envergadura o para determinar acciones fuera de su jurisdicción. En general, su poder se concentra en su capacidad de gestión en relación con el gobierno central y el sector privado. Además de su poder para aumentar, en cuanto sea posible, la capacidad de mejorar la disponibilidad de economías externas y crear condiciones favorables para nuevas actividades.

Como se habrá observado, se hace referencia a la autoridad regional en el supuesto de que el espacio político coincida con la región económica, esto es que la región motriz esté dentro de la jurisdicción político-administrativa de la autoridad. Casi inútil hacer notar que en el caso de una región económica que incluya varios espacios políticos, resultará indispensable la creación previa de

/instrumentos de

instrumentos de política e instituciones que establezcan instancias entre el Gobierno nacional y las autoridades regionales. Este es el caso, por ejemplo, de SUDENE que cubre varios Estados del Nordeste del Brasil. SUDENE no dispone, sin embargo, de instrumentos coercitivos para forzar decisiones estatales, lo que posiblemente hubiera resuelto en reducción de las iniciativas regionales.

Aun cuando existe correspondencia entre espacio político y región, es importante tomar en cuenta que siendo discontinuo el espacio económico, sus proyecciones pueden salir, y salen normalmente, de los límites de la jurisdicción política. En estas circunstancias la posibilidad de mantener el control del proceso de desarrollo implica capacidad de negociación con otras autoridades regionales y con el sector privado de otras regiones, donde las relaciones de poder se dan dentro de contextos diferentes.

La consideración de la capacidad de internalización plantea una de las características más heterodoxas entre la teorización que se hace en este trabajo y los supuestos que aparecen implícitos en la mayor parte de los planes corrientes de desarrollo regional. A este respecto muchas de las propuestas conocidas no pasan de ser exploraciones en la identificación de oportunidades de desarrollo. Para que pueda hablarse con propiedad de desarrollo regional, un estudio de factibilidad política y económica es realmente indispensable.

### 3. Economías externas y de aglomeración

En los países de economía de mercado, las inversiones productivas provienen, por lo general, del sector privado. El sector público es responsable por las inversiones de capital social básico, incluida la infraestructura y, en algunos casos, de la industria básica. En todos los casos se trata del sector público a nivel nacional, lo que acentúa las limitaciones regionales para decidir sobre las inversiones. Este hecho hace aún más claro el papel de las autoridades regionales en cuanto a las inversiones públicas que tienen que ver con la infraestructura y los servicios públicos.

/La importancia

La importancia de la infraestructura y los servicios se refiere particularmente a las economías externas y de aglomeración que constituyen factores importantes de localización de la actividad económica.

Si bien, estrictamente hablando, las economías externas se refieren a las empresas y al sector privado, el sector público resulta profundamente vinculado con ellas por cuanto los servicios públicos y las inversiones de capital social básico (generadores principales de economías de aglomeración) forman parte de los elementos que definen las economías externas.

Por consiguiente, la dotación de infraestructura y servicios resulta factor indispensable para poder atraer inversiones productivas a la región. Además de constituir una función propia del sector público, la construcción y mantenimiento de la infraestructura y los servicios constituyen piezas importantes de la estrategia de desarrollo regional, mucho más si se tiene en cuenta que aún las empresas públicas o mixtas que participan en la producción de bienes básicos o intermedios, actúan como entidades autónomas y deciden sus inversiones en función de los intereses económicos de la producción.

Una región que no disponga o que no pueda instalar la infraestructura y los servicios necesarios para alentar inversiones reproductivas estará situada en condiciones desfavorables en cuanto a la instalación dentro de su espacio geográfico de nuevos polos de crecimiento.

#### 4. Recursos humanos

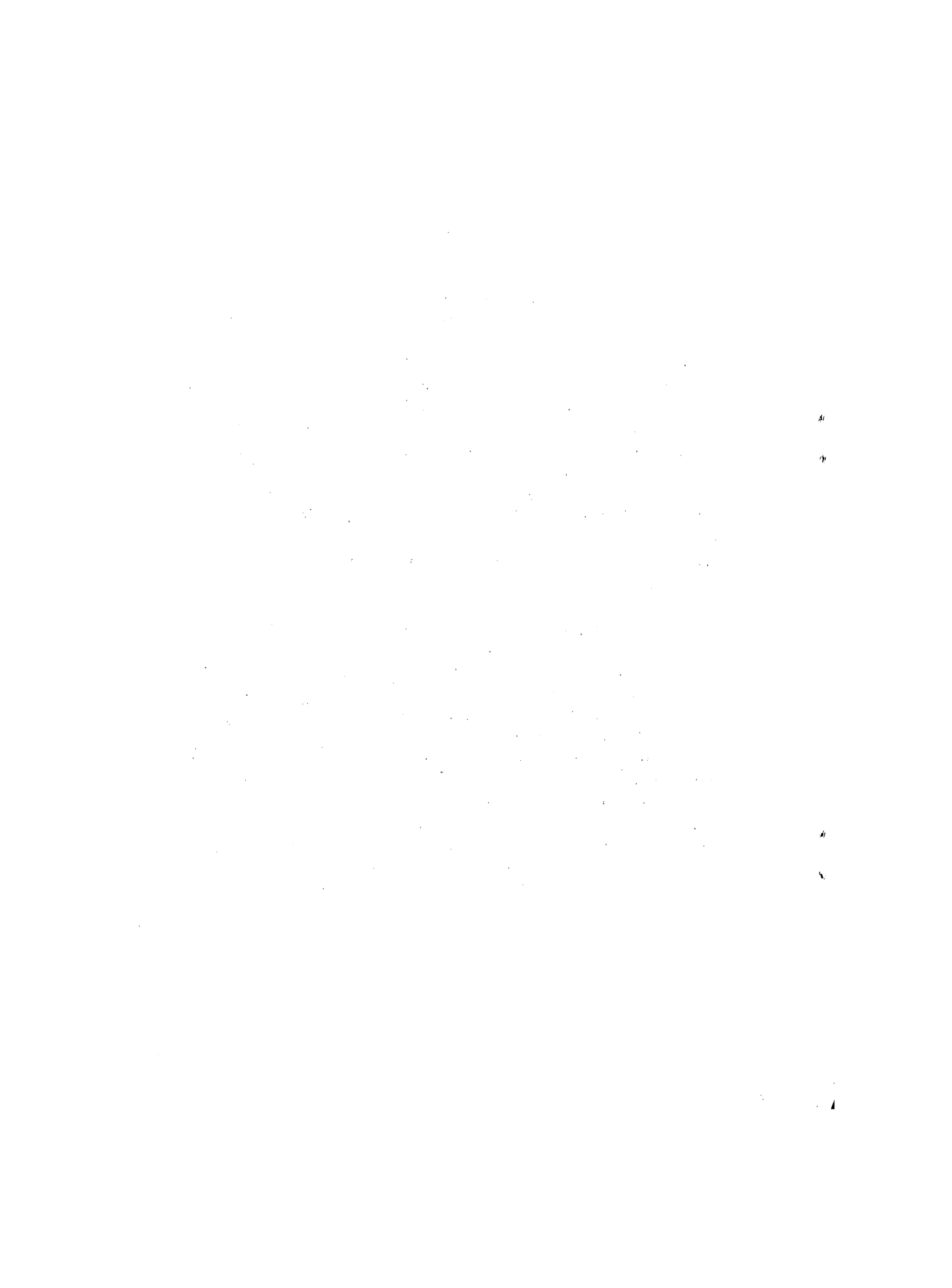
Más importantes aún que la infraestructura y los servicios son los recursos humanos necesarios para identificar, promover, orientar, ejecutar y administrar proyectos de interés regional. El hecho que los recursos humanos están dotados de una gran movilidad física no resta importancia al hecho, principalmente por que muchas de las formas de participación humana en los procesos de desarrollo requieren identificación regional y no pueden considerarse como insumos adquiribles fuera de la región.

/En general,

En general, la relación de los recursos humanos para el desarrollo regional es doble, por una parte se requiere disponer de recursos "propios" para cumplir funciones políticas y de promoción y de capacidad de atraer mano de obra calificada, técnicos y empresarios con calificaciones y experiencia que por lo general no existen en las regiones menos desarrolladas. En el primer caso habrá que considerar motivaciones personales que tienen que ver con la identificación con los procesos culturales y políticos internos; y en el segundo con la remuneración del trabajo y condiciones de vida suficientemente atractivos para compensar las dificultades inevitables en todo ambiente "pionero". En realidad, tratándose de recursos humanos, el único sector que no presenta problemas es la mano de obra no calificada, siempre abundante en las regiones menos desarrolladas.

De allí la enorme importancia que tiene para el desarrollo regional la formación de mano de obra calificada, de cuadros medios, técnicos y empresarios. De otro modo puede darse el caso, no infrecuente, de formas de crecimiento económico que tienen que importar personal calificado de otras regiones, postergando, para decir lo menos, uno de los más importantes beneficios del desarrollo, la captación de desempleo y la transformación social de la población.

Es extremadamente importante tomar en cuenta que las funciones de promoción del desarrollo constituyen elementos claves de la estrategia del desarrollo en las condiciones dominantes en América Latina y que estas funciones no podrán ser cumplidas mientras los agentes promotores (políticos, empresarios, técnicos) no se identifiquen dentro de una cierta mística regional. Desarrollar sin hombres propios resulta prácticamente imposible si de lo que se trata es de obtener algo más que mayor producción material.



1  
2  
3

4  
5

6  
7

8

