

**INT-2406**

DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento E/5

Organizado por las Naciones Unidas, por intermedio de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica, con la colaboración del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Santiago, 31 de agosto al 3 de octubre de 1970

LA REGIONALIZACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO  
EN AMERICA LATINA \*

Eduardo Neira Alva

\* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, fue presentado por el autor al Segundo Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina que, organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, se realizó en Santiago de Chile del 8 al 12 de septiembre de 1969.



Se entiende por regionalización de políticas de desarrollo a la introducción del factor espacio dentro de las consideraciones socio-económicas sobre las que basan dichas políticas. El espacio económico y geográfico de América Latina puede ser examinado con el auxilio de diferentes métodos de análisis, mientras que las políticas de desarrollo pueden ser definidas de modo muy diverso. En este caso no queda otra alternativa que seleccionar un método de análisis y una definición a priori de política de desarrollo. En cuanto a lo primero se ha tratado de clasificar el espacio latinoamericano en cinco tipos de ambientes socio-económico que se comportan como medios ecológicos diferenciados y que suponen la existencia de centros definidos, por lo menos en las cuatro primeras categorías. En cuanto a lo segundo, se ha supuesto la aceptación de una política latinoamericana de desarrollo con integración y autonomía.

Es posible que ambas posiciones impliquen cierto contenido subjetivo, pero a defecto de un método de análisis consagrado por la práctica y de una política oficial de desarrollo económico, parecía indispensable fijar de antemano dichos parámetros de modo más o menos arbitrario.

El desarrollo del tema se ha dividido en tres partes. En la primera se trata de analizar el espacio latinoamericano en base al dinamismo relativo de sus diferentes componentes. En la segunda se especula sobre ciertos aspectos de política económica que tienen directa relación con la localización de la actividad económica y el régimen de las decisiones que la determinan. En la última parte se trata de establecer, mediante un ejemplo hipotético, una correlación entre los determinantes políticos del desarrollo y la forma de análisis y el producto de un ejercicio de planificación del desarrollo que podría aplicarse, en determinadas circunstancias, en algunas regiones de América Latina y cuyas restricciones sirven, de paso, para mostrar la necesidad de contar con ciertas condiciones generales para que el desarrollo regional sea posible.

En el trabajo se ha tratado de mostrar, donde ha sido posible, que los métodos de diagnóstico de una situación regional no son independientes del tipo de acción política que es necesario y posible; y que en realidad la planificación se convierte en un ejercicio académico cuando no constituye un instrumento de política.

/Las ideas

Las ideas y conceptos que se expresan en este trabajo son estrictamente personales y no comprometen de modo alguno a la institución en la que presta sus servicios el autor. Unas y otros son deliberadamente heterodoxos con el fin de motivar un debate polémico, que pueda contribuir útilmente a definir el uso de los métodos de investigación que mejor se adaptan a las necesidades de la política.

## 1. ESTRUCTURA ESPACIAL DE AMERICA LATINA

Demográficamente, América Latina más parece un archipiélago que un continente. El 26.2% de la población vive sobre el 2.6% del territorio mientras que, al mismo tiempo, sólo el 4.9% de la población ocupa el 52% de la superficie de América Latina (ver gráfico 1). La distribución de la población adopta, en efecto, un patrón característico que muestra una clara tendencia a la concentración litoral, dejando prácticamente desocupado un gran espacio central. Además, la población no sólo está concentrada en la costa sino que se aglomera en algunos centros alrededor de los cuales gravita un conjunto de unidades menores (gráfico 2).

La tendencia de la población a concentrarse en la periferia geográfica del Continente es una consecuencia de la distribución espacial de la actividad económica, lo cual actúa, a su vez, como factor de estímulo para una mayor concentración económica, política y cultural. En el gráfico 3 se muestra "grosso modo" la forma en que se distribuye el producto per cápita. El mapa 4 señala la distribución geográfica de las actividades no agrícolas, mientras que el mapa 5 indica la localización de las tierras agrícolas de mayor productividad. El gráfico 6 muestra la ubicación de los complejos siderúrgicos existentes y los gráficos 7 y 8 indican la localización de las industrias de cemento y de tejidos de algodón. En el gráfico 9 puede apreciarse la ubicación aproximada de los centros de mayor dinamismo de la región, los mismos a los cuales más adelante se les llama centros emergentes.

Esta sucesión de mapas permite apreciar la presencia de algunos núcleos de primera magnitud que corresponden básicamente a la gran concentración argentina del Plata; las concentraciones brasileñas que tienen sus centros en Sao Paulo y Rio y a la concentración del altiplano mexicano. Aparecen también, insinuadas, otras concentraciones en proceso de formación principalmente en Venezuela y Colombia, y al Sur, en el Valle Central de Chile.

La concentración litoral es ciertamente la resultante histórica de las economías exportadoras que se iniciaron durante los regímenes coloniales y que se han mantenido hasta el presente, a pesar de la independencia

/política lograda

política lograda durante el siglo XIX. La dependencia del comercio exterior y una determinada tecnología de transporte determinaron, en efecto, una forma de ocupación del espacio caracterizada por un sistema costero de ciudades que cumplían funciones de centros de recolección y exportación de productos agropecuarios y mineros de unidades productoras relativamente grandes (haciendas, plantaciones y minas).<sup>1/</sup> De esta forma se generó un modelo "lineal" en el cual los canales de comunicación sirvieron, casi exclusivamente, para relacionar los lugares de producción con puertos de salida y a éstos con metrópolis de ultramar donde se colocaban los productos de exportación.

La infraestructura necesaria para mantener este sistema de intercambio se financió por medio de la reinversión de los beneficios del comercio exterior que se aplicaron principalmente en las zonas urbanas y que se destinaron a servir las necesidades y la capacidad de consumo suntuario de una delgada capa social de hacendados, mineros y comerciantes cuya capacidad de acumular riquezas les permitió levantar estructuras de alto standard, pero determinó, al mismo tiempo, la presencia de viviendas precarias que rodearon en forma característica a los centros relativamente prósperos de las ciudades latinoamericanas más importantes. "Sobrados" y "mocambos" vinieron así a representar, en la palpitante imagen de Gilberto Freyre, la expresión material del proceso de exportación de bienes primarios que caracterizó a la economía latinoamericana hasta las primeras décadas de este siglo y que, a su vez, generó un tipo de sociedad fuertemente estratificada y geográficamente concentrada.

La expansión de los mercados extranjeros y la consolidación de los estados nacionales que tuvo lugar en la segunda mitad del Siglo XIX determinaron, respectivamente, la reafirmación del sistema y la emergencia de ciudades capitales que se destacaron rápidamente sobre los demás centros urbanos. El modelo "lineal" empezó a volverse "radial" en la medida en que la capital se impuso económica y políticamente sobre las demás unidades subnacionales. La dependencia exterior subsistió, pero apareció un elemento intermediario: la ciudad capital.

<sup>1/</sup> Ver el trabajo clásico de Richard M. Morse, "Latin American Cities: Aspects of Function and Structure", Comparative Studies in Society and History, Vol. IV, La Haya, 1962.

El proceso de sustitución de importaciones, que se inició en este siglo hacia la década del 40, aportó un segundo elemento de consolidación al sistema de concentración desde que las actividades manufactureras que empezaron a desarrollarse desde entonces se orientaron, por su propia naturaleza, hacia los mercados de consumo. El modelo "radial" se reafirmó en la medida en que nuevas comunicaciones se establecieron entre la capital y el exterior de los países. Algunas veces, como sucedió en Argentina, el modelo de exportación había creado una vasta red radial de comunicaciones hacia Buenos Aires que sirvió después como vía de penetración de manufacturas importadas en busca de mercados más amplios. Básicamente, la infraestructura instalada para una economía de exportación sirvió también para acercar los mercados internos a los centros de importación y, posteriormente, de producción de bienes de consumo.

Esta triple concurrencia de factores históricos explica que la estructura espacial de América Latina se haya mantenido prácticamente inalterada desde el Siglo XVII y que la población urbana haya adquirido las altas tasas de crecimiento que le son características.

Al enfocar con mayor precisión, puede observarse que esta estructura espacial, permanente a través del tiempo y fuertemente concentrada hacia la costa, no es homogénea sino que está compuesta por espacios diferenciados económica y socialmente. Las diferencias se traducen en características ecológicas que pueden conducir a diversas clasificaciones. Si se aplican criterios tan simples como la concentración relativa de la población, la velocidad del crecimiento demográfico, las funciones económicas y sociales cumplidas por los centros y el grado de concentración y calidad de la infraestructura, tal vez pueda obtenerse una clasificación de los diferentes medios o ambientes socio-económicos que componen el espacio ocupado en América Latina

Mientras se dispone de datos debidamente procesados con respecto a las variables que se han señalado y a otros componentes ecológicos del medio, se puede proponer, bajo forma de hipótesis, la siguiente clasificación:

/Medios Socio-económicos

Medios Socio-económicos	Población (millones de habitantes)	% de la población de América Latina	Grado de dinamismo económico relativo
a. Grandes aglomeraciones	43	17	xxxxx
b. Areas metropolitanas	15	6	xxx
c. Areas urbanas tradicionales	45	17	xx
d. Centros emergentes	25	10	xxxx
e. Areas rurales	130	50	x
	258	100	

a) Grandes aglomeraciones

Dentro del conjunto de los centros urbanos de América Latina, Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Ciudad de México y Caracas no sólo constituyen grandes ciudades, sino que son, al mismo tiempo, los núcleos de conjuntos de centros secundarios con los cuales están vinculados por relaciones funcionales de producción de modo de constituir unidades económicas bastante homogéneas, más comparables entre sí que con el resto de los sistemas urbanos nacionales. Estas constelaciones constituyen verdaderas zonas de desarrollo <sup>2/</sup> y pueden definirse por el volumen intensidad de los flujos económicos que unen el centro con su zona de influencia y por la dependencia de las actividades productivas de los centros secundarios del mercado y de la organización empresarial de los núcleos principales. Constituyen lo que se conoce en cierta literatura técnica como "core regions".

Buenos Aires es el centro de una zona de desarrollo que comprende a la provincia de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata, Rosario y San Nicolás (Aglomeraciones del Plata). Esta zona, que sigue un eje paralelo al litoral del estuario del Plata, comprende aproximadamente unos 15 millones de personas.

<sup>2/</sup> Se define zona de desarrollo como "un conjunto de actividades cuya adaptación técnico-económica es estratégica para la vitalidad de un espacio económico importante" (Darvin).

/Sao Paulo,

Sao Paulo, Santos y Campinas por una parte, y Rio, Niteroi y Victoria por otra, constituyen zonas de desarrollo ligadas mutuamente por intensas relaciones económicas que comprenden en conjunto otros 15 millones de habitantes (Aglomeraciones Carioca y Paulista).

Ciudad de México es el núcleo de una concentración de ciudades menores: Toluca, Querétaro, Pachuca, Puebla, Cuautla y Cuernavaca que contiene aproximadamente 10 millones de personas (Aglomeración Mexicana).

Caracas, por último, constituye el centro de un conjunto económico (Arco Venezolano) que se extiende hacia el Oeste: Valencia, Macaray, Puerto Cabello y Morón y que incluye al presente unos 3 millones de personas.

Estas cuatro aglomeraciones concentran los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales y de infraestructura, así como los mejores servicios públicos y técnicos de América Latina. En ellas se concentra también la mayor parte del poder económico y político de tres de los países más grandes de la región. Estos factores han determinado un medio socio-económico altamente diferenciado, que ofrece las mejores condiciones para ciertos tipos de producción especializada, y posiblemente, los únicos centros capaces de inducir innovaciones tecnológicas propias en los procesos de producción y de generar transferencias de capacidad organizativa y de gerencia al resto del territorio.

No es por acaso que aglomeraciones de este tipo se han producido sólo en los países más grandes de América Latina. La dimensión del espacio económico es sin duda el principal factor para explicar el desarrollo extraordinario de estas aglomeraciones. No hay duda tampoco que la concentración de inversiones y capacidades de organización e innovación de estas zonas de desarrollo les confiere la potencialidad de ejercer efectos económicos más allá de sus límites nacionales, aun cuando se requiera para ello de un mínimo de integración económica entre estas aglomeraciones y el resto del espacio económico de la región.

b) Metrópolis

Los sistemas urbanos de los países latinoamericanos se han caracterizado tradicionalmente por la primacía de una sola ciudad sobre el resto de cada uno de los espacios nacionales. Con la excepción de Brasil, Colombia y el Ecuador, todos los demás países han generado una sola

/metrópolis. En

metrópolis. En muchos casos, el país entero puede considerarse como el área metropolitana de la capital. Este viejo padrón se mantiene todavía en casi todos los países latinoamericanos, especialmente en los más pequeños. Buenos Aires y Ciudad de México son metrópolis nacionales además de poderosos centros industriales, pero la importancia de su función política es comparativamente menor de la que tiene Guatemala o Lima, por ejemplo, con respecto a sus respectivos países.

Como una de las características fundamentales de las metrópolis es su condición de capital nacional, sus funciones políticas son predominantes en la mayoría de los casos y constituyen un factor determinante en la estructuración del medio ambiente urbano. La ecología de las metrópolis es, en efecto, muy similar al de las aglomeraciones, pero sus estructuras sociales e institucionales son menos complejas y menos cosmopolitas. Sus estructuras de producción son también diferentes, especialmente en cuanto al tipo de producto y de empresa a que se refiere. Estas dos circunstancias hacen que las metrópolis sean más dependientes de factores exógenos que las aglomeraciones.

En general, pueden distinguirse dos tipos de metrópolis: aquellas que han alcanzado un tamaño considerable (más de un millón de habitantes) y que sirven de centros a conjuntos de espacios subnacionales y aquellas más pequeñas, que se comportan esencialmente como centros de una área metropolitana que coincide con los límites nacionales.

METROPOLIS DE AMERICA LATINA <sup>3/</sup>

Más de un millón de habitantes		Menos de un millón de habitantes	
Santiago	2 750 000	Santo Domingo	577 400
Lima	2 600 000	Guatemala	572 937
Bogotá	2 200 000	La Paz	475 000
La Habana	1 800 000	Quito	462 900
Montevideo	1 600 000	Panamá	385 000
		Asunción	345 000
		San Salvador	317 500
		Managua	296 000
		San José	185 600
		Tegucigalpa	170 500

<sup>3/</sup> Cifras tomadas de "The International Atlas", Rand McNally, Chicago 1969.

/Bogotá, Santiago,

Bogotá, Santiago, La Habana, Lima y Montevideo son ciudades que están entre el millón y medio y dos millones de habitantes (ver cuadro) y que centralizan la mayor parte de las actividades de sus respectivos países, pero que no han llegado a originar aglomeraciones similares a las de Buenos Aires, Sao Paulo, Rio y Ciudad de México. Se trata no obstante de medios socio-económicos diferentes y de mayor complejidad que el resto de las ciudades latinoamericanas. Estos centros han alcanzado un volumen de actividad económica muy importante, pero no lo suficientemente grande para lograr un grado considerable de autosuficiencia. Sus posibilidades de desarrollo dependen de la capacidad de crecimiento de las economías nacionales respectivas, las que, por lo menos en los casos de La Habana, Santiago y ciertamente Montevideo, parecen estar cercanas a un punto de saturación. La posibilidad de que estas ciudades capitales den lugar a nuevas aglomeraciones parece depender, en gran medida, de la viabilidad de procesos de integración subregional, como el del Grupo Andino, lo cual de ser posible podría originar una nueva concentración sobre el Pacífico, o, lo que tal vez es más probable, zonas de desarrollo limitado en el llamado Arco Venezolano (Caracas-Valencia-Maracay-Morón-Puerto Cabello) en el eje Cartagena-Barranquilla, en el Valle Central de Chile y posiblemente en el Norte Peruano.

Las ciudades capitales de los países de menor tamaño presentan una fisonomía diferente. Su desarrollo es función de la economía nacional y depende del tamaño del espacio económico del país, el cual está, por lo general, protegido por políticas fiscales bien conocidas. Por esta razón, el crecimiento urbano de las capitales de los países más pequeños de América Latina depende, en buena parte, de la posibilidad de procesos de integración económica que permitan ampliar y especializar los intercambios comerciales entre grupos de países, tal como está sucediendo en el Mercado Común Centroamericano.

En todo caso, las ciudades capitales constituyen, la sola excepción de Colombia y Ecuador, centros únicos de las economías nacionales, lugares donde se concentra, más aún que en las aglomeraciones, el poder político y económico, las bases materiales de la cultura, los mejores servicios públicos y la mejor parte de la infraestructura urbana.

/c) Areas

c) Áreas Urbanas Tradicionales

Las metrópolis son, en general, los núcleos de sistemas tradicionales de ciudades que se ordenan, jerárquicamente, en varias categorías de centros. Mientras menos desarrollada la economía, más simple es el sistema y menor el número de funciones que cumple cada categoría de centros. Las actividades de los centros tradicionales están generalmente vinculadas a la agricultura, al comercio y a los servicios sociales y administrativos. En algunos casos pueden existir ciertas actividades manufactureras destinadas al suministro de artículos de consumo de elaboración simple, pero estas actividades distan, por lo general, de ser dinámicas, en el sentido que sólo dan lugar a una muy limitada demanda de insumos. No obstante, los centros urbanos tradicionales pueden llegar a tener varios centenares de millares de habitantes, sobre todo en los países más grandes. En todo caso, si bien el grado de concentración económica y política es ciertamente mayor que en las rurales, dista mucho de tener la importancia de las metrópolis.

Esta categoría de medio socio-económico está dominada por una atmósfera típicamente provinciana que no ofrece mayores incentivos y donde las oportunidades de trabajo y desarrollo cultural no son abundantes, por lo que constituyen, por lo general, zonas emisoras de emigración. El sistema urbano tradicional cumple, sin embargo, la importante función de suministrar, más que las áreas rurales, una base de iniciación para el proceso de urbanización que en gran parte termina cumpliéndose en las ciudades capitales, los centros emergentes y, por supuesto, en las aglomeraciones. El sistema urbano tradicional constituye, además, un canal importante para la difusión del cambio social y, por lo tanto, debería ser integrado al proceso de modernización por medio de la incorporación de nuevas funciones económicas.

Los sistemas urbanos tradicionales absorben "grosso modo" unos 45 millones de personas, es decir, el 17 % de la población de América Latina. El crecimiento de este sector es, sin embargo, muy lento y puede considerarse estacionario a pesar de que algunos centros de esta categoría pueden, ocasionalmente, crecer muy rápidamente, sobre todo en el caso de los pueblos y ciudades menores.

/d) Centros

d) Centros emergentes

Puede observarse cada vez con mayor frecuencia que algunos centros urbanos se apartan del sistema tradicional, asumen nuevas funciones y cambian de fisonomía. La transformación es, por lo general, muy rápida y está acompañada por una variación considerable en la estructura de edades de la población, sus formas de ocupación y la distribución del ingreso. Estos cambios producen una atmósfera de prosperidad y renovación que contrasta con el medio urbano tradicional y ciertamente con las áreas rurales.

Como característica general de los centros emergentes puede notarse la existencia dentro de ellos de élites locales dotadas de capacidad de promoción y organización. Poco es lo que se conoce de cómo aparecen y se asientan estas élites. Lo cierto es que en cada uno de los centros emergentes que pueden encontrarse en América Latina, existen siempre grupos innovadores que pueden provenir de las clases dirigentes tradicionales según el modelo de Schumpeter, o provenir de aglomeraciones o grandes ciudades, de las cuales han llegado vinculados generalmente con procesos de expansión económica o en cumplimiento de funciones administrativas. No se puede afirmar categóricamente que estos grupos no tradicionales se integran con anterioridad al "despegue" de la economía local, pero es necesario reconocer que su presencia es una condición indispensable para el desarrollo de los centros emergentes.

Es posible que el desarrollo espontáneo de los centros emergentes no sea independiente de la aparición de otra fuerza igualmente importante y desaprovechada; la emergencia de las poblaciones marginadas de los centros urbanos. No es por coincidencia que muchos de los centros emergentes están constituidos básicamente por lo que en las grandes ciudades se llama población marginal, y que es el sector mayoritario de la población de muchos de los centros emergentes. En efecto, Chimbote, San Pedro Sula, Barranquilla, Santa Cruz, están constituidos en su mayor parte por viviendas improvisadas y por estructuras sociales en proceso de formación.

Verdad es que el rápido crecimiento de algunos centros como Guadalajara, Medellín, Monterrey, Recife, Salvador, Concepción o Guayaquil, constituyen en efecto, una prolongación de las estructuras tradicionales que han

/demostrado poseer

demostrado poseer capacidad de modernización. En realidad, no existe un modelo único de generación de centros dinámicos. En la medida en que puedan ponerse a funcionar nuevas formas de motivación y otros canales de movilidad social, la población marginada de los procesos de producción y consumo podrá participar más directamente en el desarrollo de los centros emergentes, a cuyo crecimiento está constituyendo por lo pronto por medio del aporte concentrado de mano de obra de costo reducido.

Fenómeno nuevo en América Latina, los centros emergentes se caracterizan por una tasa de crecimiento urbano más rápido que el promedio nacional y, en algunos casos, aún más rápido que el de las aglomeraciones; y por la presencia de actividades económicas no tradicionales; aun cuando no pocas veces estos centros son la consecuencia de antiguos procesos de desarrollo agropecuario o extractivo.

La emergencia de centros urbanos no tradicionales empieza hacia la década del 30 en áreas que se desarrollan alrededor de antiguos establecimientos favorecidos por una alta productividad agrícola (Medellín, Campinas, Mendoza, Guadalajara); por una estructura favorable de recursos o por una situación geográfica privilegiada (Córdoba, Rosario, Salvador, Porto Alegre); por la explotación de recursos previamente no utilizados (Maracaibo, San Nicolás, Monterrey, Chimbote); por esfuerzos deliberados de concentración de inversiones de tipo nacional en áreas de gran potencial o con importantes problemas sociales (Recife, Concepción); y también como resultado de decisiones políticas que implican la creación de ciudades nuevas (Brasilia, Ciudad Guayana). Ejemplos recientes indican que también pueden resultar centros emergentes de la apertura de nuevas fronteras económicas como es el caso de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, San Pedro Sula en Honduras, o Acarigua-Araure en los Llanos Altos de Venezuela. Algunas veces no se trata de un centro sino de una serie de unidades ligadas por un sistema muy intenso de relaciones internas que combinan e integran las actividades emergentes de una diversidad de centros de tamaño medio y aún pequeño (el eje Barranquilla-Cartagena, el Golfo de Honduras, o el Norte Peruano).

En América Latina deben existir unos 30 de estos centros y zonas emergentes, los que posiblemente incluyen a unos 25 millones de personas que representan aproximadamente el 10 % de la población de América Latina.

/e) Areas

e) Áreas Rurales

El 50 % de la población de América Latina vive todavía en áreas rurales. Sin embargo, estas áreas lejos de presentar un carácter homogéneo, están dominadas por economías de distinta naturaleza. Dentro de ellas pueden distinguirse, por lo menos, los centros de explotación de recursos mineros y tres sub-categorías, muy diferentes, de establecimientos agrícolas. Por una parte están la agricultura y ganadería tradicionales, caracterizadas por el sistema de explotación de las haciendas, el hato o las fincas ganaderas, y en algunos casos excepcionales, por la persistencia de sistemas primitivos de agricultura trashumante, como en el caso de algunas zonas de Venezuela. Por otra parte, cabe distinguir el sistema de plantaciones y de gran empresa agrícola, algunas veces industrializada, en los cuales un alto grado de tecnología no incorporada a la economía regional sirve a formas de producción con destino a mercados extranjeros. Por último, recientemente se ha iniciado un nuevo sub-grupo, el de las zonas de colonización y de reforma agraria en el cual puede esperarse la formación de un nuevo tipo de agricultor y también la aparición de centros rurales dinámicos y modernos que en estos casos darán lugar a nuevos centros emergentes.

Las áreas rurales constituyen, por lo general, espacios económicos dependientes de los mercados urbanos cuando no ocupan posiciones marginales en las economías nacionales. Otras veces representan, como en el caso de las plantaciones bananeras y los campos petrolíferos o mineros, enclaves económicos en dependencia directa de metrópolis externas, cuya tecnología y grado de desarrollo no se transmite al resto de las zonas rurales. Dentro de esta última circunstancia es característica la coexistencia de centros de alto grado de tecnología y de amplias zonas adyacentes en las cuales subsisten formas primitivas de explotación. Es así como se superpone, sin mezclarse, las más avanzadas técnicas de producción de derivados del petróleo con la agricultura de los "conucos" en Venezuela, o las más modernas técnicas de producción de algodón y caña de azúcar con la agricultura de subsistencia en la costa peruana. En general y con excepción de algunos de dichos enclaves económicos, las condiciones de vida en las áreas rurales están caracterizadas por un bajísimo nivel de ingreso, muchas veces inferior al nivel de subsistencia, por la ausencia casi total de servicios sociales y por altos niveles de mortalidad y de analfabetismo. En estas condiciones viven todavía más de 130 millones de latinoamericanos.

## 2. ALGUNAS ESPECULACIONES POLITICAS

El crecimiento económico no se produce simultáneamente en todas partes sino que tiende a concentrarse en algunos puntos privilegiados donde se polarizan ciertas funciones. Estos puntos constituyen centros o núcleos alrededor de los cuales se genera un campo de fuerzas económicas que determinan un espacio económico dependiente o periférico con respecto al centro. François Perroux ha sido el iniciador y animador de toda una teoría del crecimiento polarizado <sup>4/</sup> que proporciona un marco de análisis para este tipo de crecimiento. Cualquiera que sea la aplicabilidad de esta teoría, es innegable que el desarrollo moderno se produce a partir de polos de desarrollo, es decir de actividades económicas capaces de generar volúmenes considerables de demanda sobre otras actividades inducidas o periféricas, y desde centros urbanos con capacidad para generar las economías de escala y el "medio industrial" necesarios para que las actividades económicas que constituyen los polos puedan localizarse en ellas.

La experiencia histórica del desarrollo moderno parece indicar claramente que los polos y centros de desarrollo tienden a ser cada vez de mayor dimensión. Lo que se refleja en un tamaño cada vez más grande de empresas, complejos industriales y concentraciones urbanas. Estas unidades tienden también, por una parte, a jerarquizarse por medio de relaciones de dependencia económica. En alguna forma y hasta cierto punto, el espacio económico, en general, se ha convertido en el escenario de la acción de fuerzas competitivas que tienden a atraer hacia sus centros de gravitación el mayor número de elementos "independientes" dentro del campo económico. Estos elementos son precisamente empresas y centros urbanos que dominan espacios económicos y geográficos, los que quedarán automáticamente vinculados al centro más grande una vez producida la incorporación del centro más pequeño.

---

<sup>4/</sup> Ver, básicamente, "Consideraciones en torno a la Noción de Polo de Desarrollo" y "La firma Motriz en la Región y la Región Motriz", en Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación, Nos. 3-4, Vol. II, 1963.

De este modo, los espacios ecológicos que se han definido anteriormente estarían organizados en sistemas nacionales centrales alrededor de una (o dos) aglomeraciones (caso de Argentina, Brasil y México) o una (o dos) grandes ciudades (caso de todos los demás países) que nuclearía a todo el sistema de ciudades y que contendría los centros de decisión política (gobierno y empresas, incluidas las del sector público) de las cuales dependen las inversiones y transferencias de recursos.

Pero sucede que los centros nacionales de decisión lo son frecuentemente sólo de modo parcial. Cuando una parte considerable de las inversiones más importantes son extranjeras, las decisiones correspondientes a estas inversiones no se generan en el centro nacional sino que provienen de centros exteriores y remotos cuyos intereses no tienen por qué coincidir necesariamente con los intereses nacionales. En estos casos se producen conflictos reales, pero poco aparentes, que generalmente no se evidencian hasta etapas más avanzadas del proceso de desarrollo.

En América Latina, y especialmente en las aglomeraciones y ciudades más grandes, existe un número considerable de inversiones cuyo centro de decisión es exterior. Estas inversiones corresponden en muchos casos a las llamadas "industrias de punta", por lo cual su capacidad de influencia sobre el resto de las actividades económicas es más que proporcional a su dimensión física. En estas condiciones, muchos de los centros urbanos de América Latina están actuando más como puntos de periferia de espacios económicos externos que como núcleos de sistemas económicos nacionales. En estos casos los centros nacionales constituyen puntos de transferencia de corrientes exógenas de desarrollo y sólo de modo parcial centros de generación de impulsos de un desarrollo "hacia adentro".

Este rol ambivalente de los centros urbanos ha sido puesto en relieve por el profesor Boulding en un excelente artículo <sup>5/</sup> en el que sostiene que la ciudad ha ejercido históricamente funciones de dominio sobre conjuntos suburbanos de dimensiones variables y que este dominio ha tomado varias formas, desde la amenaza de intervención militar hasta el comercio, monopolizando las oportunidades de intercambio, como lo hizo en su época la República de Venecia.

<sup>5/</sup> Kenneth E. Boulding: "The City as an Element in the International System", en Daedalus, Otoño 1968.

"Hay en el imperio, una diferencia neta entre la ciudad capital y la ciudad de provincia. La ciudad capital es más claramente explotadora desde que el imperio, como sistema, representa la acumulación de excedentes en las ciudades provinciales, parte de los cuales se consume localmente y parte de los cuales se transfiere a la ciudad capital. Existen con toda probabilidad mayores incentivos, sin embargo, para que la ciudad de provincia se convierta en productora de bienes manufacturados y empiece a intercambiar estos productos por materia prima originada por productores primarios. De esta manera el sistema de intercambio puede transformarse lentamente en una alternativa para el sistema de dominación".<sup>6/</sup> En estas condiciones, la posibilidad de sustraerse al esquema de dependencia reposa en la capacidad de integración de los procesos productivos de varias "ciudades provinciales" en escalas también crecientes.

En este sentido es necesario recordar la importancia relativamente grande que han tenido las empresas del sector público en las economías de los países latinoamericanos. Así por ejemplo, PEMEX, PETROBRAS y Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina, constituyen tres de las únicas cuatro empresas latinoamericanas que aparecen entre las 200 empresas más grandes del Mundo fuera de los Estados Unidos.<sup>7/</sup> Estas tres empresas son del Estado y pertenecen al sector petrolero; sumados sus niveles de venta anual situarían al grupo latinoamericano en el tercer lugar de este tipo de empresas.

De todas maneras, la dimensión económica de las empresas de los países latinoamericanos, aún de las más grandes, no permite alentar muchas esperanzas en cuanto a su capacidad de competencia en un mundo caracterizado por la especialización y la concentración. Si las concentraciones industriales relativamente importantes de que dispone América Latina no encuentran alguna forma de integración y si ello no puede determinar una forma de crecimiento hacia adentro, las perspectivas de desarrollo con autonomía deben considerarse, necesariamente, muy dudosas.

---

<sup>6/</sup> K.E. Boulding: Ibid.

<sup>7/</sup> Fortune, septiembre 1968.

Ello es especialmente importante porque las posibilidades de desarrollo nacional dependen de la capacidad del centro para transferir recursos humanos y de capital al resto del territorio. Esta capacidad se refiere principalmente a la posibilidad de transferir formas de organización y "know-how" y depende fundamentalmente del tamaño del centro y de su grado de desarrollo en relación a otros centros mundiales.

Parece ser, como lo señala en un reciente trabajo el Profesor José Ramón Lasuén,<sup>g/</sup> que cuando las empresas industriales alcanzan un determinado nivel de desarrollo en su organización, adquieren cierta capacidad de generar nuevas actividades y desplazarlas hacia la periferia económica del centro en el cual están localizadas. El desarrollo moderno de las empresas industriales parece indicar, en efecto, que existe una línea evolutiva que va de la empresa monoprodutora, que por lo general opera una sola planta, a la organización pluriprodutora con plantas independientes localizadas en diversos lugares y dedicada a la producción de una vasta gama de bienes y servicios diferentes. Parece que a partir de cierto grado de desarrollo, la estructura y dimensión de la empresa se convierten en fuerzas endógenas capaces de generar su propia reproducción y crecimiento.

De este modo, el éxito de la política de los "industrial estates" en Inglaterra podría explicarse por el hecho de que la puesta en marcha de dicha política coincidió con la madurez de algunas empresas industriales de Londres, Birmingham y Manchester que pudieron originar empresas subsidiarias y nuevas actividades en Escocia y Gales. Del mismo modo, los mecanismos económicos creados para desarrollar el Sur de Italia, sólo pudieron funcionar efectivamente cuando, varios años después de la creación de SVIMEZ, las empresas de Milán y Turín pudieron alcanzar el desarrollo necesario para diversificarse y poder transferir capacidades operacionales al Mezzogiorno. Así también, podría posiblemente comprobarse que los mecanismos de SUDENE resultaron efectivos porque cuando fueron creados

---

<sup>g/</sup> J.R. Lasuén: "De los Polos de Desarrollo", trabajo presentado a la 28a. Conferencia de la Asociación Económica del Sur de los Estados Unidos, Washington, noviembre de 1968.

/existían ya

existían ya en Sao Paulo empresas suficientemente evolucionadas para aprovechar las ventajas fiscales de la ley de SUDENE para establecer nuevas empresas y actividades en el Nordeste del Brasil. Del mismo modo, es posible que pudiera probarse que en el Valle de Cauca no se ha producido todavía un desarrollo similar en la industria a pesar de haberse creado una serie de estímulos locales, por la ausencia en Bogotá y Medellín de suficientes empresas con capacidad de generación de nuevas actividades.

La transferencia de capitales y de capacidad empresarial adquiere nuevas dimensiones cuando se trata de espacios multinacionales. Los agentes de la transferencia, son en este caso, las empresas o corporaciones de los países más desarrollados que encuentran ventajas comparativas en inversiones en el exterior. La escasez de recursos de capital de los países subdesarrollados ha aumentado enormemente el poder de negociación de las grandes corporaciones internacionales, las cuales suelen obtener condiciones excepcionalmente favorables para sus operaciones. Esta forma de transferencia, si bien estimula algunas actividades terciarias y contribuye a aumentar las oportunidades de empleo, implica necesariamente una subordinación de intereses que no siempre beneficia, sobre todo a largo plazo, a las economías de los países menos desarrollados.

Si la cuestión fundamental es lograr un desarrollo con autonomía parece evidente la necesidad de crear mecanismos de transferencia que permitan conciliar los intereses de los inversionistas con los de los países en los cuales se lleva a cabo la inversión, o lo que tal vez resulte más simple pero no necesariamente más fácil, restringir las inversiones directas sustituyéndolas, en lo posible, por préstamos de capital, tal cual ha sido, por ejemplo, la política del Japón con respecto al capital extranjero. En efecto "... desde la guerra, el gobierno japonés y los círculos de negocios del país han hecho todos los esfuerzos por medio de la legislación y los procedimientos de modo de evitar el flujo de capitales occidentales al Japón bajo forma de inversiones directas. En cuanto a la introducción de las nuevas técnicas necesarias para el crecimiento económico, el Japón adoptó el sistema de compra de patentes, tomando prestado para ello recursos financieros de los bancos americanos. De esta manera, el capital

/extranjero no

extranjero no entró el Japón en forma de inversiones directas sino bajo la forma de préstamo de capital o lo que es lo mismo, de inversiones indirectas".<sup>9/</sup>

Un medio importante para reducir la dependencia de inversiones exteriores puede ser el estímulo de las empresas nacionales que mayores posibilidades tengan de originar procesos germinativos. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las empresas nacionales, limitadas por el proteccionismo arancelario que busca justamente ampararlas, sólo pueden operar en espacios económicamente muy reducidos, lo que las pone en franca desventaja con las empresas extranjeras que pueden operar dentro de América Latina con mayor libertad. De este modo, resulta casi indispensable pensar en términos de empresas multinacionales como medio de asegurar condiciones reales de crecimiento para las empresas latinoamericanas más allá de límites que son ciertamente insuficientes para poder generar nuevas actividades económicas.

Los mecanismos de inducción por medio de los cuales el crecimiento puede ser transferido de una región o de un país a otro son, en realidad, mucho más complejos. En primer lugar habría tal vez que aceptar que "el desequilibrio internacional e inter-regional en el crecimiento es una resultante inevitable y una condición del crecimiento mismo" <sup>10/</sup> y por lo tanto el desarrollo tiende a ser geográficamente desbalanceado.

La presencia de efectos polarizantes sobre el centro y de efectos depresores en la periferia parecen ser prácticamente inevitables. Los efectos polarizantes y depresivos pueden, por otra parte, afectar de manera más importante a las regiones que a los países, desde que como reconoce Hirschman "los países compiten en los mercados internacionales en base a ventajas comparativas, mientras que las diversas regiones de un país lo hacen en base a ventajas absolutas" <sup>11/</sup> y también porque la ausencia de soberanía en aspectos capitales, como la moneda o el comercio exterior, constituyen de hecho desventajas considerables para las regiones menos favorecidas dentro de

<sup>9/</sup> Tadashi Kawata: "International Solidarity and Economic Inequality", The Developing Economies, Vol. V, Nº 1, marzo 1967, Tokio.

<sup>10/</sup> Ver Albert O. Hirschman: "The Strategy of Economic Development", especialmente el capítulo "Inter-regional and International Transmission of Economic Growth".

<sup>11/</sup> Albert O. Hirschman, op.cit.

un país. El principio de la reducción simultánea de las diferencias entre zonas de un país o de un conjunto de países, puede resultar contradictorio en el desarrollo si ello llega a eliminar la dinámica que establece de hecho, toda diferencia de potenciales. La solución no está posiblemente en equiparar centros y regiones sino tal vez en una concentración de las funciones de producción acompañada por mecanismos de redistribución de la capacidad de consumo. Esta concentración no debe significar, por lo demás, el desarrollo de una sola zona o región, sino de un sistema de centros dotados de los elementos necesarios para el cumplimiento de funciones especializadas y complementarias. Dentro de una concepción moderna del desarrollo industrial caben una serie de actividades que pueden estar radicadas en centros secundarios y aun terciarios con respecto a los grandes polos de desarrollo. Lo importante es que estas funciones se cumplan con niveles de productividad relativamente elevados y que los diversos elementos o unidades productivas estén vinculadas por un sistema racional de interacciones funcionales.

En estas condiciones tal vez pudiera pensarse en la concentración deliberada de los procesos productivos en los centros con mayores ventajas de localización y en la redistribución del poder de consumo en toda la periferia, inclusive en los centros de menor capacidad.

En el medio internacional será necesario mantener la soberanía en materia de importación de capital y tecnología y abrir los canales del comercio lo más posible pasando de la simple exportación de bienes primarios a la exportación de manufacturas. El control sobre las importaciones de capital y tecnología pueden no ser, sin embargo, suficiente para producir un desarrollo con mayor grado de autonomía. Será todavía necesario disponer de los mecanismos de transferencia a los que se ha hecho referencia. Las experiencias del Mezzogiorno y sobre todo la de SUDENE en Brasil ofrecen antecedentes de un tipo de mecanismos que parecen constituir instrumentos eficientes como medios de lograr las transferencias requeridas. El ejemplo de SUDENE podría servir, como ya ha sido sugerido <sup>12/</sup> para inducir la creación de modelos semejantes en el ámbito internacional, lo cual podría conducir a la modificación de las actuales políticas de ayuda exterior. El modelo brasileño puede inspirar ciertamente un tipo de instrumento que podría aplicarse al conjunto de los países latinoamericanos para facilitar la transferencia de recursos y capacidades de las tres aglomeraciones a los centros emergentes de mayor potencialidad.

<sup>12/</sup> A.C. Hirschman, en "Industrial Development in the Brazil Northeast and the Tax Credit Scheme of Article 34/18", en The Journal of Development Studies, Vol. V., N° 1, octubre 1968.

### 3. METODOS DE TRABAJO Y UTILIDAD PRACTICA DE LA TEORIA

El análisis del espacio latinoamericano, su posible proyección y las especulaciones de política que se han hecho como medio de auscultar lo que el futuro puede traer de nuevo en relación con los establecimientos urbanos de América Latina, pueden servir para dos propósitos diferentes. En primer lugar pueden ser utilizados como antecedentes para proponer una política del uso del espacio latinoamericano; pero los mismos antecedentes pueden servir de marco de referencia para tratar de evaluar la utilidad real de las teorías y principios corrientes del desarrollo regional. La naturaleza de la reunión donde este trabajo se presenta aconseja el segundo camino y obliga, por lo tanto, a plantear algunas interrogantes con relación al grado de aplicación práctica de las ideas y métodos de trabajo que han venido proponiéndose en relación al desarrollo regional.

No es posible responder directamente a esta pregunta. Primero porque no existe, hasta ahora, una teoría del desarrollo regional. Existen teorías parciales respecto a ciertos aspectos ligados sobre todo con la localización de las inversiones, los efectos que algunas actividades económicas producen sobre la distribución de la población, el papel del transporte y de las restricciones tarifarias sobre el crecimiento del producto regional, etc. Pero no hay una teoría que explique globalmente el fenómeno del crecimiento económico cuando se le refiere a unidades subnacionales, ni mucho menos que relacione las variables económicas y políticas de la cuestión.

Más allá de este comentario inicial sólo se puede ofrecer algunas ideas que conviene discutir aun cuando no estén necesariamente sustentadas por comprobaciones empíricas, pero que pueden contribuir de alguna manera a precisar la relación entre la teoría y las necesidades operacionales de todo intento de organizar el espacio. En primer lugar, es útil diferenciar entre dos tendencias fácilmente observables entre los planificadores regionales. Por una parte existe la que podría llamarse "normativa" y, por otra, la que tal vez podría definirse como "instrumentalista". La primera representaría la tendencia que busca transmitir, en base a una cierta lógica determinista y en forma de un "plan" totalmente definido, un conjunto de normas o preceptos de lo que "hay que hacer" frente a una situación determinada. El instrumentalismo vendría a ser un enfoque diferente por medio del cual se buscaría, partiendo de objetivos políticamente definidos,  
/establecer una

establecer una estrategia flexible de la acción en función de las peculiaridades del medio, y de las posibilidades reales existentes en un momento dado. Mientras que el enfoque "normativo" propone una forma determinada de solucionar los problemas, el "instrumentalismo" postularía el perfeccionamiento de los mecanismos políticos y ejecutivos de modo de que ellos mismos puedan proponer sus objetivos y los medios de lograrlos. En lo formal, la respuesta "normativa" frente a problemas urbanos o regionales concretos sería la formulación de un Plan Director, la "instrumentalista" sería la estructuración de una estrategia de la acción basada más en lo posible que en lo necesario.

En segundo lugar, parece necesario distinguir entre métodos de análisis y métodos de acción política. Muchas de las metodologías propuestas para diagnosticar una situación regional difícilmente pueden ser utilizadas para la formulación de planes y programas concretos. Las primeras son indispensables para definir con claridad la naturaleza de los problemas económicos y sociales que afectan a una región determinada. Los segundos son necesarios para definir cursos de acción posibles dentro de una perspectiva razonable de tiempo. Ambos objetivos son complementarios, pero diferentes y no pueden alcanzarse con los mismos instrumentos ópticos. Es posible que el fracaso de muchos planes y programas de desarrollo regional puedan explicarse por esta confusión metodológica.

En realidad el problema ha sido definido por la teoría "perrouxiana" del espacio. Esta teoría define, por una parte, espacios "homogéneos" y "polarizados" como contextos adecuados para el análisis de las fuerzas económicas y sus efectos dentro de la región y, en forma separada, "espacios plan" como el contexto político espacial dentro del cual se concibe y ejecuta un conjunto de acciones destinadas a producir un cambio de la situación en un sentido previamente determinado. En un caso se analizan campos de fuerza, en el otro se define el campo de acción de un poder de intervención.

Un corolario de esta definición podría llevar a la consideración del problema de la definición de regiones. Una corriente de pensamiento propone la división previa del espacio en regiones bajo criterios económicos y/o

/geográficos estáticos.

geográficos estáticos. Otros piensan que es más adecuado definir centros de desarrollo cuya vocación, estructura productiva y capacidad de gerencia pueden maximizar las posibilidades dadas por una particular estructura de los recursos y los mercados existentes. En este caso las regiones, como tales, se definirían por el alcance de las relaciones económicas que pueden generar dichos centros y estarían, por lo tanto, sujetas a un continuo proceso de mutaciones y adaptaciones recíprocas. Parece claro que en este caso se trata de enfoques diferentes, pues mientras que el primero estaría buscando una unidad de análisis, el segundo estaría fundamentalmente preocupado por la acción política.

Una tercera cuestión que conviene examinar es el concepto de polo de desarrollo, extensamente utilizado aunque no siempre con las mismas implicaciones teóricas y prácticas. El concepto de polo de crecimiento definido por la escuela de Perroux se refiere al "conjunto de unidades motrices que ejercen efectos estimulantes con respecto a un conjunto económico o territorialmente definido". Se entiende que la unidad motriz es la actividad que tiene la propiedad de aumentar o reducir la demanda de bienes y servicios de una o varias unidades inducidas (Perroux). "Un polo se define como un centro de integración del espacio (económico)" (Boudeville).

Más aún, la misma teoría define zonas o regiones de desarrollo como "un conjunto geográfico de actividades cuya adaptación técnico-económica es estratégica para la vitalidad de un espacio económico importante" (Davin). Por lo tanto, el concepto de polo de crecimiento se refiere fundamentalmente a la estructura económica de la producción y a sus efectos sobre el espacio económico y geográfico. Resulta lógico concluir que si se pretende utilizar este tipo de conceptos, el análisis debe concretarse en la forma en que pueda organizarse la producción de modo de "vitalizar el espacio económico" e integrarlo por medio de relaciones de producción. En este sentido, la teoría supone un método de análisis al proponer el examen de los "linkages" (en ambos sentidos) que vinculan a las actividades motrices con las actividades inducidas.

Si bien todo polo de crecimiento tiene que estar situado en algún punto del espacio, éste no tiene que ser necesariamente una ciudad y mucho

/menos una

menos una ciudad de dimensión considerable. Una planta atómica puede estar situada en un desierto y constituir, al mismo tiempo, una poderosa unidad motriz con respecto a actividades suministradoras de insumos y servicios diversos y con respecto a otras actividades que utilicen productos atómicos para la producción de bienes y servicios de consumo. Sin embargo, se ha generalizado mucho el uso del término polo de desarrollo (sin una aclaración de las diferencias entre crecimiento y desarrollo) para designar a centros urbanos que crecen con relativa rapidez.

Estas observaciones pueden ser importantes tanto para orientar en el uso de una metodología definida, cuanto para aproximar una respuesta a la interrogante planteada al comienzo de este capítulo.

En los dos primeros capítulos se han hecho una serie de observaciones sobre la naturaleza diferente de los espacios socio-económicos de América Latina, y se ha especulado sobre algunas circunstancias políticas que podrían tener efectos directos sobre la estructuración del espacio latinoamericano. Parece oportuno tratar de relacionar esos antecedentes con la aplicación a nivel regional de determinados métodos de planificación del desarrollo.

De todo lo expuesto parece resultar que la búsqueda de formas más estrechas de cooperación y asociación entre las aglomeraciones más grandes de América Latina dependerá de un gran número de variables que no pueden anticiparse en un trabajo con las limitaciones del presente, aun suponiendo una reafirmación de la voluntad de identidad latinoamericana y por ello la presencia de un movimiento de desarrollo con integración y autonomía. En todo caso, este tipo de consideraciones pertenece a los planos de la política nacional e internacional que se presentan como variables independientes, bien que poderosamente influyentes sobre los problemas del desarrollo regional. En cambio resulta claro del somero examen que se ha ensayado: i) la necesidad de favorecer la formación y crecimiento de nuevas concentraciones urbanas; ii) la necesidad de estimular en la medida de lo posible el desarrollo de centros y zonas emergentes de desarrollo; y iii) la conveniencia de que las políticas que favorecen la concentración urbana sean reguladas por medio de una estrategia política definida de modo de que puedan servir al desarrollo "hacia adentro" de los países latinoamericanos y no solamente aumentar el poder de transferencia de factores externos.

/El aumento

El aumento de la densidad de asentamiento urbano y la creación de nuevos centros y zonas de desarrollo se conciben así como medios de contrarrestar las presiones exógenas y crear mecanismos propios de expansión económica interna y de aumento de la capacidad de competencia en mercados exteriores. Todo ello porque es necesario disponer de una masa económica urbana lo suficientemente grande para crear las condiciones dentro de las cuales resulta posible la transferencia de recursos y capacidades indispensables para la creación de nuevos centros de desarrollo. De esta manera, el aumento de la concentración urbana y la conquista de nuevas fronteras económicas constituyen dos aspectos complementarios de la misma política de desarrollo con integración y autonomía.

A partir de la supuesta aceptación de una política general de este tipo, podría explorarse cuáles serían las actitudes del planificador regional y del político a nivel de estado o la provincia frente al problema de desarrollar una porción definida del espacio nacional, suponiendo también que existe acuerdo en cuanto a las ventajas de concentrar la acción en un centro y favorecer la propagación de sus efectos inductores en una periferia económica.

Supóngase, por ejemplo, que se trata de desarrollar una región X a partir de un centro C constituido por una área metropolitana incluida dentro de un espacio subnacional (estado o provincia) cuyo centro de decisiones está ubicado también en C. Este centro de decisiones (gobierno del estado o provincia) está dotado de cierto grado de autonomía, el cual está, sin embargo, limitado a ciertas decisiones relativas a la infraestructura, los gastos locales de gobierno y la creación y designación de organismos y funcionarios locales. Supóngase por último que la región cuenta, especialmente en su centro C, de una élite moderna con aptitudes y capacidades favorables al cambio.

Está claro que esta serie de condiciones supone también una situación que no puede generalizarse. En primer lugar se requiere que exista un grado considerable de descentralización administrativa y política y mecanismos operativos para la transferencia interna de recursos y capacidades; en segundo lugar, es necesario contar con una cierta identificación regional entre la población y sus líderes políticos y sociales; y en tercer lugar, es preciso que existan grupos modernos dispuestos a la innovación y dotados de capacidad de promoción y gerencia.

/Se trata

Se trata, por lo tanto, de un caso diferente al que puede darse para la misma región en un país altamente centralizado, donde el gobierno nacional tendría no sólo que transferir recursos a la región, sino también crear las condiciones internas necesarias para el cambio. Y también diferente del que habría que considerar en el desarrollo de una región que carece de centro y donde posiblemente habría que empezar por crear una nueva ciudad.

Volviendo al ejemplo propuesto como medio de examinar las posibilidades reales de aplicación de una cierta técnica de desarrollo regional, se puede definir un primer paso. Será necesario, en efecto, analizar en forma preliminar la capacidad política efectiva del gobierno regional con el fin de determinar, en una primera aproximación, la naturaleza y magnitud de los objetivos que pueden proponerse en forma realista. Estos objetivos son principalmente políticos y económicos y por lo tanto las acciones que se contemplen deberán expresarse en términos de posibilidades de negociación (con el gobierno central, los órganos descentralizados de la administración pública y el sector privado) y en capacidades de inversión de recursos.

Dadas las características de los sistemas de gobierno de América Latina, es posible que lo más realista sea pensar en que la acción de las autoridades regionales dependerá básicamente de su capacidad de integración con las fuerzas locales y de su poder de negociación con el exterior de la región. Para ello será necesario una estrategia de la acción y la existencia de una serie de estudios técnicamente idóneos que muestren la factibilidad de proyectos e inversiones adecuados para la región.

El siguiente paso será la determinación de las actividades motrices que conviene establecer en la región para lograr no sólo mayores oportunidades de empleo para la población, sino fundamentalmente para estimular una serie de actividades derivadas. La selección de dichas actividades motrices debería considerar principalmente:

- i) las ventajas comparativas que pueda ofrecer frente a otras unidades regionales en razón de su estructura de recursos, ubicación con respecto al transporte, y costo de la mano de obra;
- ii) la estructura de la producción que es posible lograr dentro de las condiciones de producción y la tecnología disponible;

/iii) las

- iii) las escalas de producción necesarias para asegurar márgenes de competencia en los mercados nacionales e internacionales y los volúmenes probables de la demanda de insumos para los procesos productivos que puedan identificarse; y
- iv) los efectos complementarios sobre los niveles de salarios, ocupación de la mano de obra, balanza de pagos regional y demanda de servicios y suministros de la población.

Definidas en principio las actividades motrices más apropiadas, el próximo paso puede ser la identificación de proyectos capaces de ofrecer oportunidades concretas de inversión dentro de la región. El resultado será un "stock" de proyectos que puede servir de base para una campaña de promoción en el sector privado y entre los órganos descentralizados del sector público.

La ejecución de proyectos requiere, por otra parte, de condiciones materiales e institucionales que significan instalaciones adicionales y mejoramiento de la infraestructura física y los servicios públicos; mecanismos administrativos y financieros adecuados y, lo que es muy importante, sistemas de información y comunicación muy eficientes. Todo esto puede englobarse bajo el título general de sistema de apoyo. La definición de un sistema de apoyo definido en función de las necesidades del desarrollo es útil no sólo como un instrumento orientador de la acción del gobierno, sino también como un poderoso incentivo para la inversión privada.

Los gobiernos locales no están, por lo general, en capacidad de llevar a cabo inversiones directamente reproductivas y dependen, por lo tanto, en gran medida de las inversiones del sector privado para lograr un mayor crecimiento económico regional. De allí que la definición de una estrategia de desarrollo y la existencia de un "stock" de proyectos se convierten en instrumentos adecuados para aumentar la capacidad de negociación del sector público regional y para orientar a las inversiones privadas hacia las inversiones que mayores ventajas pueden aportar tanto para la región como para la empresa que las hace posibles.

Hay que tener presente al respecto, que no toda forma de inversión es útil para el desarrollo. La estructura de la producción es de fundamental importancia si lo que se quiere es producir efectos multiplicadores

/sobre la

sobre la economía regional. La historia económica reciente está llena de ejemplos en los cuales puede verificarse que, por ejemplo, la instalación de una gran planta industrial no siempre constituye, per sé, un estímulo adecuado para el desarrollo regional. Si la producción se basa en la transformación de materia prima importada que será procesada para su reexportación hacia mercados internos, es posible que lo único que quede en la región sea la parte de salarios y sueldos que componen el valor agregado y que muchos ni siquiera son retenidos íntegramente dentro de la región (compras y remesas al exterior, etc.,). Las actividades establecidas sobre estas bases se parecen mucho a las exportaciones mineras y agrícolas de exportación hechas por empresas extranjeras, las que históricamente no han podido ofrecer las condiciones necesarias para procesos de crecimiento económico hacia adentro.

Relacionado con el tipo de las inversiones y la estructura de la producción, está el problema de las inversiones externas. En el caso del desarrollo regional, las inversiones externas tienen implicaciones diferentes si se considera como exterior al resto del país o al extranjero. En este último caso, la situación participa de prácticamente todas las características que se han señalado en el capítulo II, cuando se trata de la transferencia de recursos del resto del país hacia la región en desarrollo. Aquí resultan aplicables los efectos definidos por Hirschman a los cuales se ha hecho referencia anteriormente. Pero para que ellos puedan actuar, será requisito indispensable contar con canales de transferencia, recursos financieros adicionales y exenciones tributarias que puedan compensar los mayores riesgos implícitos en "ventures" del tipo de los que requieren en las nuevas zonas de desarrollo. Más aún, estos canales y elementos de atracción no podrán operar efectivamente si no existe en los centros urbanos más grandes la posibilidad de transferir al interior recursos económicos y tecnológicos y capacidades de administración y gerencia. Esta condición es absolutamente indispensable para el surgimiento de nuevas zonas de desarrollo de carácter nacional. Si no existen concentraciones urbanas de importancia y por tanto de capacidad de transferir recursos y empresas, los centros emergentes podrán convertirse en nuevos elementos de "anclaje" de intereses externos a la economía nacional y por lo tanto sólo servirán para ampliar la dimensión del espacio económico dominante.

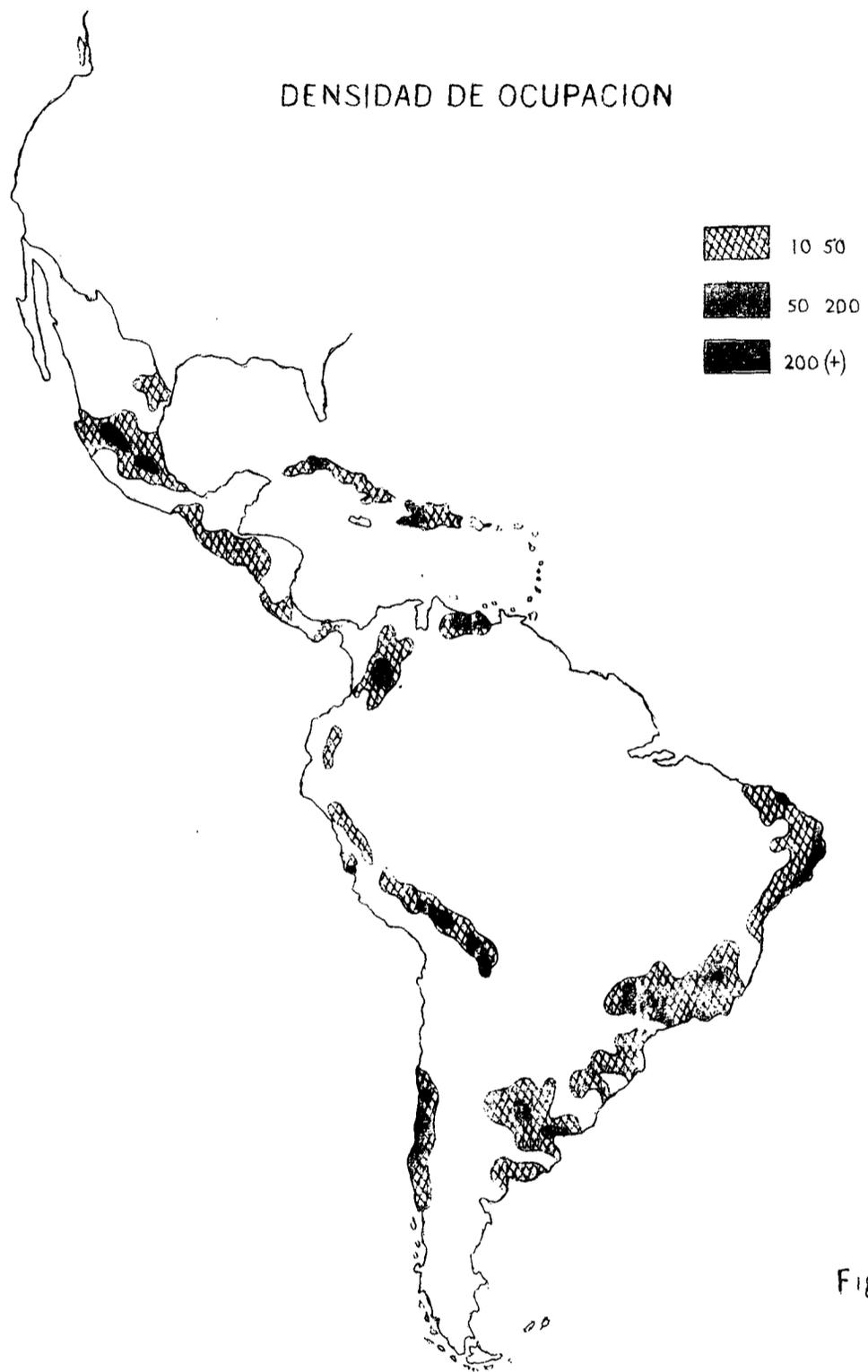


Fig. 1

AMERICA LATINA  
CIUDADES DE MAS DE 50.000 HABITANTES (1960)



Fig. 2

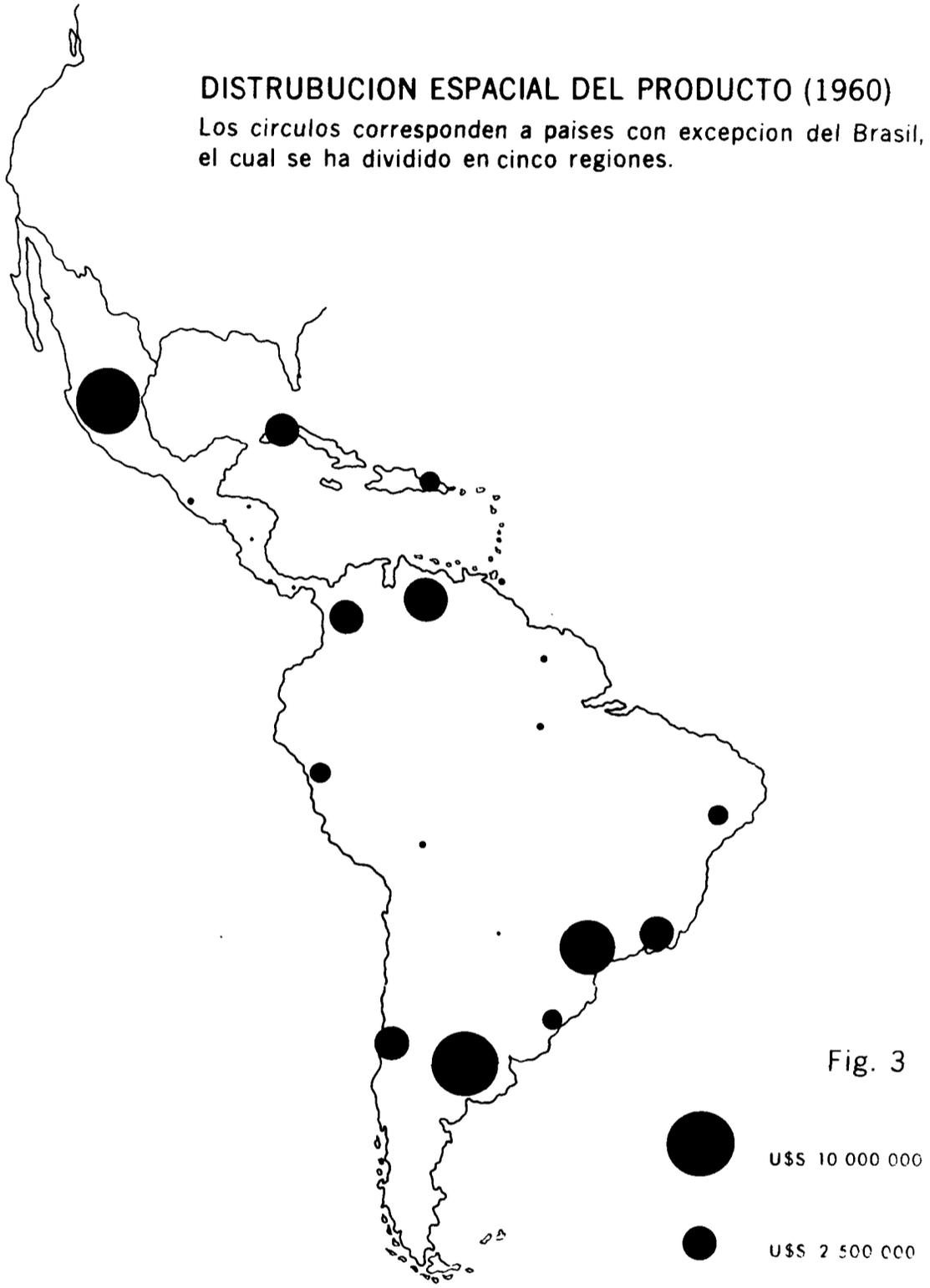
- 1.000.000 Y MAS HABITANTES
- 500.000 a 1.000.000 "
- 100.000 a 500.000 "
- 50.000 a 100.000 "

0 2.000  
Km.

Ref. J.P. Cole, "LATIN AMERICA, An Economic and Social Geography." London, 1965

**DISTRUBUCION ESPACIAL DEL PRODUCTO (1960)**

Los circulos corresponden a paises con excepcion del Brasil, el cual se ha dividido en cinco regiones.



Ref. J.P. Cole, 'LATIN AMERICA, An Economic and Social Geogrpby' London, 1965.



Fig. 4

DISTRIBUCION DE LA TIERRA AGRICOLA



Fig. 5

● 500.000 H

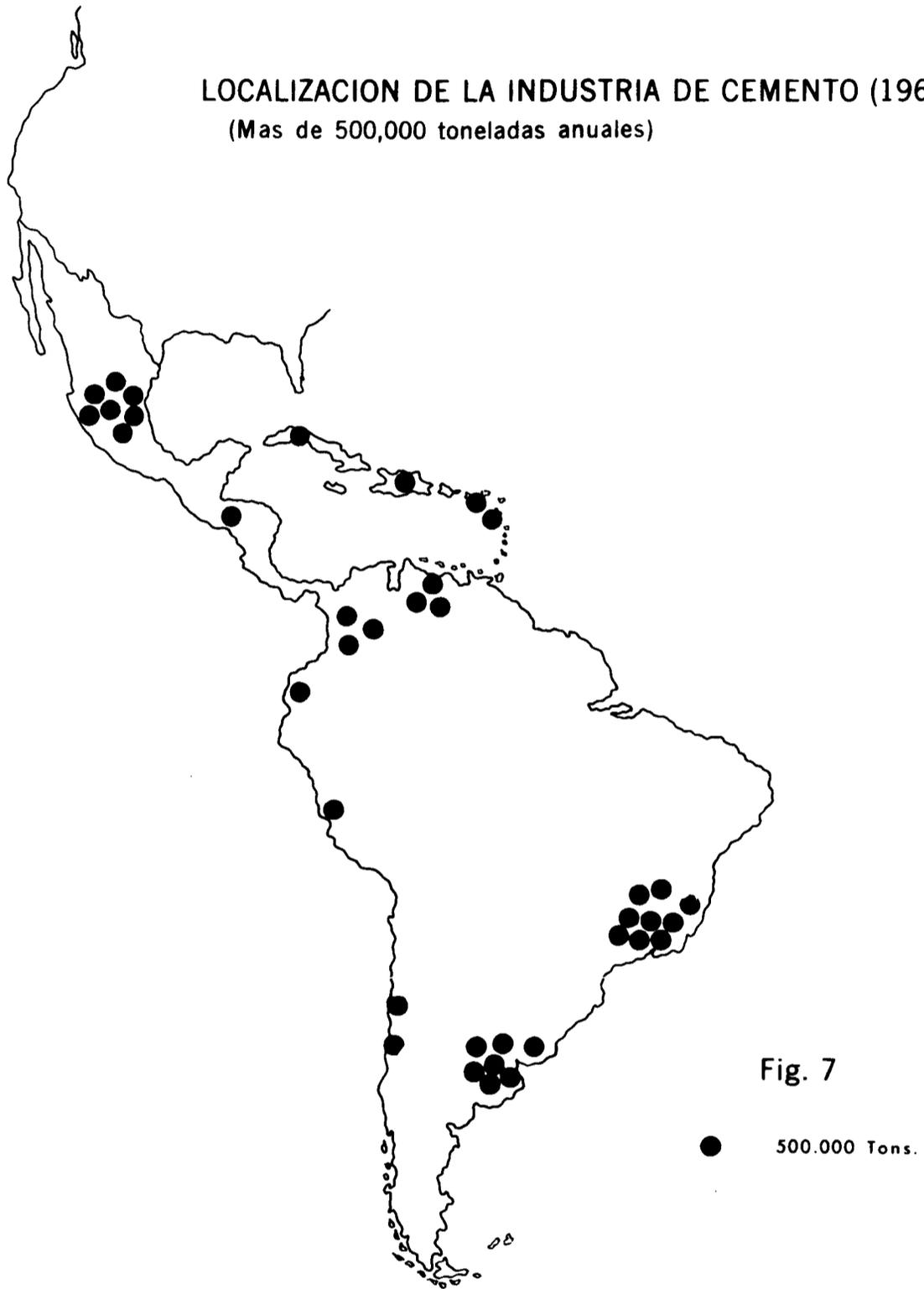
Ref. J.P. Cole, 'LATIN AMERICA, An Economic and Social Geography' London, 1965.

# LOCALIZACION DE LA INDUSTRIA SIDERURGICA



Ref. J.P. Cole, 'LATIN AMERICA, An Economic and Social Geography' London, 1965.

LOCALIZACION DE LA INDUSTRIA DE CEMENTO (1960)  
(Mas de 500,000 toneladas anuales)



Ref. J.P. Cole, 'LATIN AMERICA, An Economic and Social Geography' London, 1965.

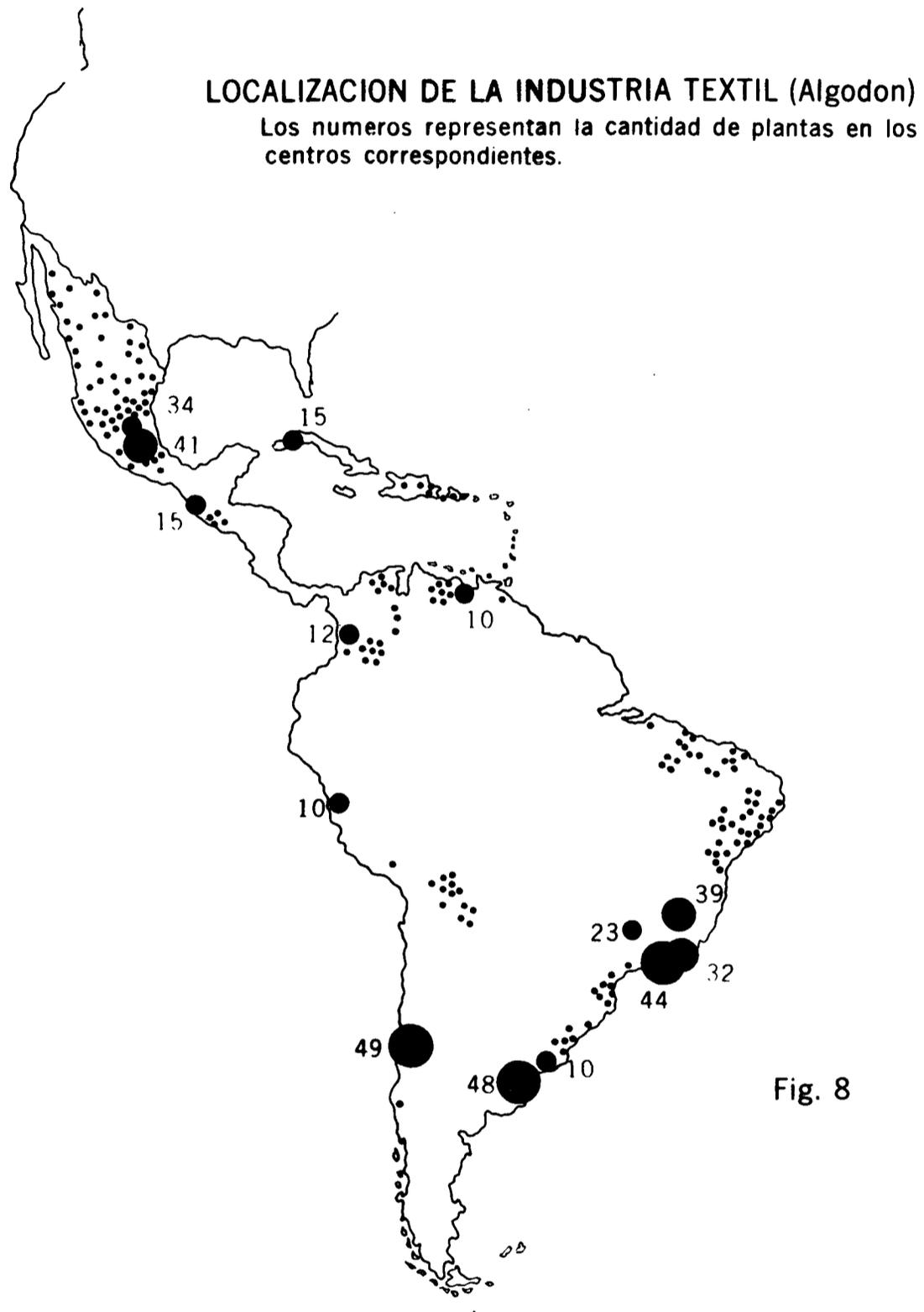


Fig. 8

Ref. J.P. Cole, 'LATIN AMERICA, An Economic and Social Geogrpby' London, 1965.

## ESPACIOS DINAMICOS DE AMERICA LATINA



Fig. 9

- 
-  GRANDES AGLOMERACIONES
  -  CIUDADES CAPITALES CON MAS DE 1.000.000 DE HAB.
  -  CENTROS EMERGENTES

6 5