

ENSAYOS SOBRE PLANIFICACIÓN REGIONAL DEL DESARROLLO

*Compilación preparada por el Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social y la División de
Desarrollo Social de las Naciones Unidas*



4 AUG 1976



siglo veintiuno editores, sa

CERRO DEL AGUA 248, MÉXICO 20, D.F.

siglo veintiuno de españa editores, sa

EMILIO RUBÍN 7, MADRID 33 ESPAÑA

siglo veintiuno argentina editores, sa

Av. PERÚ 952, B.S. AS. ARGENTINA

edición al cuidado de martí soler
portada de ricardo harte

primera edición en español, 1976

© siglo xxi editores, s. a.

derechos reservados conforme a la ley
impreso y hecho en méxico
printed and made in mexico

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| PRESENTACIÓN | 19 |
| UNA INTRODUCCIÓN A CONCEPTOS BÁSICOS, MÉTODOS Y TÉCNICAS | 25 |
| 1. ¿Qué es el desarrollo regional?, 25; 2. ¿Por qué tiene importancia el desarrollo regional para los países en desarrollo?, 26; 3. ¿Por qué es el desarrollo regional una cuestión vital en el segundo decenio para el desarrollo?, 28; 4. ¿Qué es la política y la planificación del desarrollo regional?, 29; 5. ¿Cuáles son los principales niveles de planificación del desarrollo regional?, 31; 6. ¿Cómo se relaciona la planificación del desarrollo regional con otras actividades de planificación?, 33; 7. ¿Cómo se define una región de planificación, 35; 8. ¿Cuáles son las cuestiones importantes en la fase analítica de la planificación del desarrollo regional?, 37; 9. ¿Cuáles son las cuestiones principales en la fase de formulación-programación del desarrollo regional?, 39; 10. ¿Cuáles son las condiciones para usar diversos métodos y técnicas en el análisis y planificación del desarrollo de la región?, 41; 11. ¿Cómo debe ejecutarse un plan de desarrollo regional?, 43; 12. ¿Qué clase de administración y especialización se necesita para el desarrollo y la planificación de la región?, 46 | |
| CAPÍTULO I: LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO REGIONAL | 49 |
| LA TEORÍA DEL DESARROLLO REGIONAL: UN INTENTO DE SÍNTESIS | 51 |
| 1. Introducción, 51; 2. Teorías sobre el desarrollo regional, 53; 3. Intento de síntesis, 66; 4. Evaluación, 69 | |
| LA REGIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA | 70 |
| 1. Estructura espacial de América Latina, 70; 2. Algunas especulaciones sobre políticas regionales, 84; 3. Métodos de trabajo y utilidad práctica de la teoría 89 | |
| EL CONCEPTO DE REGIONES EN DESARROLLO, SU TIPOLOGÍA Y DELIMITACIÓN | 97 |
| A. Introducción, 97; B. Consideraciones teóricas, 98; C. Algunos trabajos de regionalización o zonificación en países de América Latina, 111 | |
| LA DEFINICIÓN DE REGIONES CON RELACIÓN AL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA | 141 |
| A. Introducción, 141; B. Las regiones como instrumento para la política del desarrollo, 143; C. Regiones para el desarrollo integrado: el caso chileno, 159 | |
| CAPÍTULO II: ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL | 171 |
| POLOS DE CRECIMIENTO: TEORÍA POLÍTICA ECONÓMICA | 173 |

A. Introducción, 173; B. Teoría de los polos de crecimiento, 174; C. Política nacional de polos de crecimiento, 193; Anexo matemático, 210

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL EN AMÉRICA LATINA 215

1. Los aspectos espaciales en la experiencia de planificación en América Latina, 215; 2. Consecuencias del proceso de concentración espacial, 218; 3. La teoría del desarrollo regional polarizado como base para incorporar a la planificación los aspectos espaciales, 221; 4. Finalidad de una estrategia de desarrollo regional polarizado, 224; 5. Disponibilidad de recursos y desarrollo regional polarizado, 226; 6. Hacia una estrategia espacial selectiva, 231

INDUSTRIALIZACIÓN, URBANIZACIÓN Y POLARIZACIÓN: HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO 234

A. Introducción, 234; B. Hacia una nueva estrategia: INDUPOL, 247; C. Conclusiones, 266; D. Bibliografía, 270

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA REGIÓN CENTRAL DE CHILEs, 273

A. Introducción, 273; B. Planteamiento del problema, 276; C. Condicionantes básicas de las políticas locacionales, 282; D. Análisis de alternativas de desarrollo regional en Chile, 288; E. Recomendaciones de política de desarrollo: Santiago y la región central, 300

CAPÍTULO III: LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS REGIONALES 309

LOS PROGRAMAS DE PREINVERSIÓN EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL 311

A. Introducción, 311; B. Orientación actual de los estudios de preinversión, 314; C. La necesidad de preinversión en escala regional, 320; D. El enfoque del ILPES en programas regionales de preinversión, 327; E. Intento de síntesis, 338

PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE ÁREAS DE BASE AGROPECUARIA (DIABA) 341

A. Introducción, 341; B. Los proyectos de desarrollo de áreas como instrumento del desarrollo agropecuario, 342; C. Los proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA): objetivos y características, 351

CAPÍTULO IV: IMPLEMENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL 371

LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA 373

1. Unir la planificación a un poder eficaz de ejecución, 373; 2. El mantenimiento del compromiso político, 377; 3. Concertación del uso de instrumentos para el desarrollo político, 384; 4. El mantenimiento del equilibrio nacional, 393

INFORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN: EL EJEMPLO DE LA REGIONALIZACIÓN PRESUPUESTARIA EN CHILE 393

ÍNDICE GENERAL

7

1. Introducción, 398; 2. La estructura de planificación en Chile, 401; 3. Regionalización del presupuesto de capital, 402; 4. Conclusiones, 405

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

407

A. Introducción, 407; B. La experiencia latinoamericana, 410; C. Observaciones y supuestos empíricos y teóricos, 418

PROBLEMÁTICA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL

428

1. Los temas de la política económica regional, 428 2. La estructuración institucional nacional y la política económica regional, 438; 3. Los plazos y la política regional, 444; 4. Observaciones finales, 448

CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

451

DESARROLLO DE LA GUAYANA VENEZOLANA EN UNA PERSPECTIVA REGIONAL

453

1. Introducción, 453; 2. Puesta en marcha del Plan: Planificación coordinada vs. planificación corporativa, 457; 3. Límites regionales: Fijos o indeterminados, 458; 4. Estrategia regional: Activación de un polo de crecimiento, 459; 5. Eficiencia de localización: Proyectos vs. programas, 462; 6. Estrategia de planificación: Desequilibrio vs. equilibrio, 463; 7. Control: Orden vs. crecimiento, 464; 8. Relaciones interregionales: Improvisación vs. política nacional, 465; Conclusión, 466

¿CIUDAD GUAYANA, POLO DE DESARROLLO?

471

A. Marco de referencia nacional-regional, 471; B. El proyecto Guayana, 471

¿QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL?

477

1. Introducción, 477; 2. Un programa de desarrollo regional en México, 480; 3. Desarrollo regional y concentración del ingreso, 491; 4. La perspectiva nacional, 495; 5. Conclusiones, 498

LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN DEL NORDESTE BRASILEÑO

502

A. Introducción, 502; B. Breve descripción del Nordeste brasileño, 503; C. Génesis y causas de las políticas económicas regionales, 507; D. Los organismos de desarrollo económico, 514; E. La política de industrialización del Nordeste, 519; F. Aplicación y resultados de las políticas industriales, 539; G. El desarrollo del Nordeste en la actualidad, 557

ÍNDICE DE CUADROS

569

ÍNDICE DE GRÁFICAS

570

ÍNDICE DE MAPAS

571

Las opiniones expresadas en estos ensayos son de la responsabilidad personal de sus respectivos autores. De ahí que no comprometan a las instituciones a las que están profesionalmente adscritos ni a las que han preparado esta edición.

INTRODUCCIÓN

1. La División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas está promoviendo entre los países miembros, especialmente en los que se encuentran en vías de desarrollo, una amplia difusión de la literatura existente en el campo de la planificación económica y social. La creciente importancia que en los países latinoamericanos van adquiriendo los diferentes aspectos de la planificación regional indujo a dicha División a encarar al ILPES recopilar un conjunto de trabajos que constituya un antecedente útil para los técnicos que se enfrentan a las tareas de la planificación intrarregional. Dichos trabajos deberían abordar tanto los aspectos metodológicos como los referentes a problemas sustantivos de esta área de la planificación, con objeto de facilitar una información actualizada que coadyuve al perfeccionamiento de sus tareas. Tal es la finalidad básica del presente volumen, que forma parte de un plan mundial para preparar material docente de investigación y capacitación en desarrollo regional elaborado por la Sección de Desarrollo Institucional y Participación Popular, de la División de Desarrollo Social, y aprobado en Nagoya en 1972. El mencionado plan es una de las actividades que cumple dicha sección conforme al Programa de Investigación y Capacitación en la esfera del Desarrollo Regional establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1086 C (xxxix).

Ha parecido conveniente reunir algunos artículos que sin referirse directamente a las técnicas o problemas de la planificación intrarregional, abarcan el campo más general de la planificación regional. Se trata de ofrecer así una respuesta al enfoque de dicha planificación que la concibe partiendo de la vinculación funcional de cada región con el modelo de desarrollo del país.

Las páginas que siguen se refieren, en forma sumaria, a algunos de los problemas que vienen preocupando al ILPES y sobre los cuales ha adoptado enfoques particulares que orientan sus tareas en esta materia.

2. Las disparidades regionales se han convertido en uno de los elementos más importantes para caracterizar la situación de subdesarro-

llo de los países latinoamericanos. El análisis correspondiente ha irrumpido vigorosamente en el ámbito de la planificación del desarrollo ampliándolo, otorgándole nuevas características, transformando su temática e impulsando la creación de mecanismos administrativos especiales. Más aún, el juicio que generalmente se emite sobre el éxito de un proceso de desarrollo no está desvinculado del grado en que esas disparidades van acentuándose o reduciéndose.

Se considera, por lo tanto, que la disminución de las disparidades mencionadas es un importante problema que debe resolver el proceso de desarrollo. Esas disparidades, a su vez, se insertan en el cuadro más general de la inadecuada distribución de los frutos del crecimiento económico, que no sólo se deja sentir entre las regiones de un país, sino también entre los diferentes estratos sociales del país en su conjunto. El análisis regional ha permitido además establecer interesantes vinculaciones entre ambas formas de manifestación de esas injusticias distributivas y se han llegado a determinar relaciones de causalidad entre las migraciones internas, el éxodo de las zonas agrícolas, los movimientos de capitales entre regiones, el dinamismo de los centros, su estructura productiva y de ocupación y las características sociopolíticas y económicas predominantes en el país.

Es mucho lo que falta todavía para un cabal conocimiento de las relaciones causales entre el desarrollo y la distribución espacial de la producción y la población. La conformación espacial de los países latinoamericanos responde a razones muy conectadas con su evolución histórica, no suficientemente estudiadas aún. Sin embargo, los progresos logrados en los estudios sobre América Latina en los últimos años y el empeño con que se está tratando de desentrañar el fenómeno espacial permiten toda una serie de planteamientos concretos e identificar problemas bien definidos que constituyen un desafío ineludible a la política económica y a la planificación. En términos muy generales se reconoce que la concentración de la actividad económica, del ingreso y en definitiva del poder en pocas ciudades del país o solamente en una, va generando problemas que se consideran de efecto negativo para la viabilidad del desarrollo del conjunto del país, si es que se persiguen objetivos sociales. Aparece así como necesario y urgente redistribuir más equitativamente la actividad económica en el espacio físico y frenar la concentración excesiva.

3. Como se ha repetido en numerosos informes y estudios sobre la evolución de la planificación en América Latina,¹ el camino seguido por ésta ha venido internándose cada vez más en mayores detalles, en campos más complejos e interdisciplinarios y recurriendo a herramientas y métodos más eficaces y hasta sofisticados. De los primeros intentos que abarcaban el ámbito global de la economía con un sentido macroeconómico y, hasta cierto punto, sin considerar el espacio y la localización, se ha pasado al detalle de los planes y políticas de los sectores económicos, de los proyectos de inversión, de los sectores sociales y de los aspectos socioculturales de los diferentes estratos de la población. La consideración del espacio físico y del espacio económico se hace ahora desde un punto de vista intrarregional e interregional.

La inclusión del problema regional en los procesos de planificación obedece a diversas causas que tienen a su vez diferentes consecuencias. Existen en primer término las derivadas de las prioridades que adquieren las "regiones-problemas" en los objetivos de la política económica. El fomento de esas áreas requiere inversiones, a veces cuantiosas, que inciden en los cuadros generales, y hasta en los macroeconómicos, de distribución de los recursos existentes y por crear. De ahí que sea ineludible considerarlas en el proceso de planificación y en los planes.

Más aún, las diferentes regiones de los países comenzaron, hace ya varios años, a generar una infraestructura administrativa y una práctica de planificación intrarregional. Esas prácticas y procesos de planificación suelen tender al desarrollo de la región a través de la puesta en funcionamiento de algún recurso natural ubicado en la misma o utilizando alguna ventaja comparativa. Se recurre con frecuencia a la creación de condiciones para atraer actividades productivas o incrementar la cuota del gasto público nacional que se realiza en la región, etc. En muchos casos los objetivos regionales así alcanzados tienen profunda repercusión en la solución de problemas nacionales, pero en otros no sucede lo mismo y los objetivos que persiguen las diferentes regiones pueden tener una baja prioridad nacional o no ser piezas fundamentales de la política imperante.

Por otra parte, no es posible desconocer que el florecimiento de los mecanismos e intentos de planificación intrarregional responde a

1. Varios de estos trabajos realizados por el Instituto, han sido publicados en la serie Textos del ILPES, entre ellos *Discusiones sobre planificación* (México, Siglo XXI, 1966, con cinco ediciones hasta 1973) y *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina* (México, Siglo XXI, 1974).

la generalización de la planificación, como también constituye una respuesta a ciertas deficiencias de la planificación nacional que no siempre tiene en cuenta, con la profundidad necesaria, los aspectos espaciales del desarrollo. Pero en muchos países se observan vigorosos intentos y realizaciones concretas para dar a la planificación nacional un contenido espacial. Ello se debe a las causas insinuadas en los párrafos anteriores; sin embargo, se pueden apuntar otras que surgen de consideraciones más teóricas. Del mismo modo que es posible explicar una tasa global de crecimiento por la ponderación de tasas sectoriales teniendo en cuenta sus interacciones, también es concebible plantear el crecimiento global de la economía por la consideración conjunta y articulada de crecimientos regionales. Cabe añadir que así como en algunos casos se pretende lograr el crecimiento por la acción concentrada en determinados sectores o ramas de la actividad económica que luego arrastrarían todo el sistema hacia niveles más altos de productividad y producción, lo mismo se concibe con las regiones. Hasta podría ocurrir que el desarrollo de algunas regiones se tornara en el elemento clave de una estrategia de planificación a mediano o a largo plazo.²

4. Todas estas consideraciones, que no pretenden ser exhaustivas, implican diferentes formas y modalidades de encarar la planificación regional. En efecto, el análisis de los resultados de la planificación regional puede hacerse desde varios puntos de vista. El más simple se refiere a la comparación entre los resultados previstos y los realmente obtenidos en cuanto al alcance de las metas planteadas. Si se toma este punto de vista, salvo las excepciones que siempre existen, no parece que el juicio que se emita sea muy diferente del aplicable al caso de la planificación nacional. Este juicio, en general, es un tanto negativo, mucho más si se consideran los planos establecidos en los planes.

Pero esta forma de juzgar al proceso de planificación regional deja de lado una serie de elementos y consideraciones que son importantes para el desarrollo del país. Puede darse el caso de que los resultados del proceso de planificación de determinada región sean un éxito, que se alcancen las metas preestablecidas y que, por otra parte, ese crecimiento regional agudice las distorsiones del paisaje económico

2. Estas últimas reflexiones están estrechamente vinculadas a los planteamientos de Hirschman referidos a las "industrias *leaders*" o a los de Perroux relativos a los polos de desarrollo.

y social del conjunto del país, incapacitándolo para acelerar persistentemente su desarrollo integral. Así sucede cuando la práctica de la planificación regional se vuelca excesivamente a una consideración intrarregional. En este caso, las regiones que han alcanzado un nivel mayor de desarrollo están en mejores condiciones de seguir progresando si utilizan el expediente de la planificación intrarregional. Ésta, al dar racionalidad y eficiencia al crecimiento espontáneo de esas regiones, les permite obtener una mayor asignación de recursos globales y, en general, lograr mejores condiciones para su desenvolvimiento.

No cabe duda que la práctica de la planificación intrarregional es ineludible en todo proceso de planificación del desarrollo regional. Pero éste, tomado en conjunto y en todos sus aspectos, debe producir en el país un efecto integrador, lo que no siempre implica lograr un equilibrio espacial tendiente a la uniformidad.

Este efecto integrador se puede alcanzar con una práctica coordinada de la planificación, intrarregional e interregional, que considere en forma conjunta las potencialidades de cada región como punto de partida fundamental para definir el papel que debe jugar en la estrategia de desarrollo del país. Corresponde a la planificación interregional el análisis y los planteamientos básicos para determinar los criterios de la integración funcional de cada región en el conjunto. Es decir, debe conformar un marco de referencia que exprese los elementos propulsores y los limitantes del desarrollo de una región, tomando en cuenta los postulados de justicia distributiva a los que antes se ha hecho referencia. Si no ocurre así como es posible observar en muchas experiencias de planificación de los países latinoamericanos, la planificación intrarregional, librada a su propio criterio, puede resultar un factor concentrador del país en detrimento de los equilibrios sociales que persigue el proceso de desarrollo.

5. No es fácil atenerse a un enfoque de este tipo ni está cabalmente resuelta la consideración de los problemas del espacio económico y físico en los modelos globales de planificación del desarrollo y en la política económica que consulta los grandes agregados. Muchos países tienen procesos de planificación nacional sin postulaciones claras en materia regional, salvo en lo que concierne a proyectos de gran envergadura. Más aún, las estrategias de desarrollo que cuentan con cambios significativos de la estructura económica y de la configuración social del país suscitan reacciones muy vigorosas que se hacen más agudas cuando adquieren expresión regional. Esto es posible explicarlo, en

parte, por el tipo de acciones que acompañan a una modificación de la estructura espacial. En general estas acciones, además de distraer recursos de las regiones más adelantadas donde se encuentran las fuentes del poder económico de los grupos dominantes, implican obras de infraestructura o de tipo similar que pueden aparecer como elementos que hacen irreversibles esas acciones.

Si la promoción regional no va acompañada de medidas que afectan las modalidades y el comportamiento de grupos de intereses significativos, no suelen producir los efectos deseados. Todo ello indica que el proceso de planificación del desarrollo, considerado como un aspecto del proceso político, encuentra serias dificultades en la medida en que incorpore cada vez más condimentos espaciales y aborde los problemas de la justicia distributiva de los frutos del crecimiento tanto en el orden social como en el espacial.

6. Las reflexiones precedentes son las mismas que han orientado las premisas y el enfoque con que el ILPES ha tratado de organizar sus actividades en materia de planificación regional. Éstas han sido muy variadas. No sólo abarcan el ámbito de sus funciones principales —asesoramiento a los gobiernos; capacitación e investigaciones en planificación—, sino que se refieren también a diferentes tipos de regiones y problemas regionales, en numerosos países latinoamericanos. Así, por ejemplo, se han realizado estudios de planificación regional conducentes a programas de preinversión en ámbitos regionales de características homogéneas.³ Del mismo modo, se ha trabajado en regiones determinadas exclusivamente por jurisdicciones administrativas, que encierran heterogeneidades que van más allá de lo que podría admitir una definición teórica de región.⁴ Asimismo se ha adentrado en el planteamiento de alternativas de estrategia del desarrollo regional para los

3. Los estudios citados son *La subregión de Motatán-Cenizo: Bases para un programa de preinversión y desarrollo* (Santiago, 1971; dos volúmenes y un resumen, mimeografiados); *La subregión de Grita-Torbes: Bases para un programa de preinversión y desarrollo* (Santiago, 1972; cinco volúmenes mimeografiados); *La subregión de Chama-Mocotíes: Bases para un programa de preinversión y desarrollo* (Santiago, 1973; cinco volúmenes y un resumen, mimeografiados). Todos fueron preparados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), a través de su Programa de Proyecto, para la Corporación de los Andes (CORPOANDES), de Venezuela.

4. Governo do Estado de Minas Gerais, Conselho Estadual do Desenvolvimento (Gabinete de Planejamento e Controle), *Bases para una estratégia de desenvolvimento*, preparadas en virtud del convenio entre el Banco de Desenvolvimento de Minas Gerias (BDMG), el Conselho Estadual do Desenvolvimento (CED) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (Belo Horizonte, junio de 1969; mimeografiado).

países latinoamericanos⁵ y en el análisis de situaciones que podrían considerarse microrregionales.⁶

A tan variada experiencia se agrega la adquirida en las actividades docentes en esta materia. En colaboración con la CEPAL, ha organizado cinco cursos de planificación regional del desarrollo para grupos de técnicos provenientes de prácticamente todos los países latinoamericanos y ha impartido cursos intensivos en varios de esos países. Los trabajos de investigación y selección bibliográfica que hubo de realizar con motivo de esas actividades docentes, la discusión de numerosos problemas didácticos, teóricos y prácticos con los participantes y profesores de los cursos y el contacto con los principales organismos nacionales y regionales que se ocupan de estas tareas, le han convencido de la necesidad de publicar el conjunto de ensayos que forman este libro.

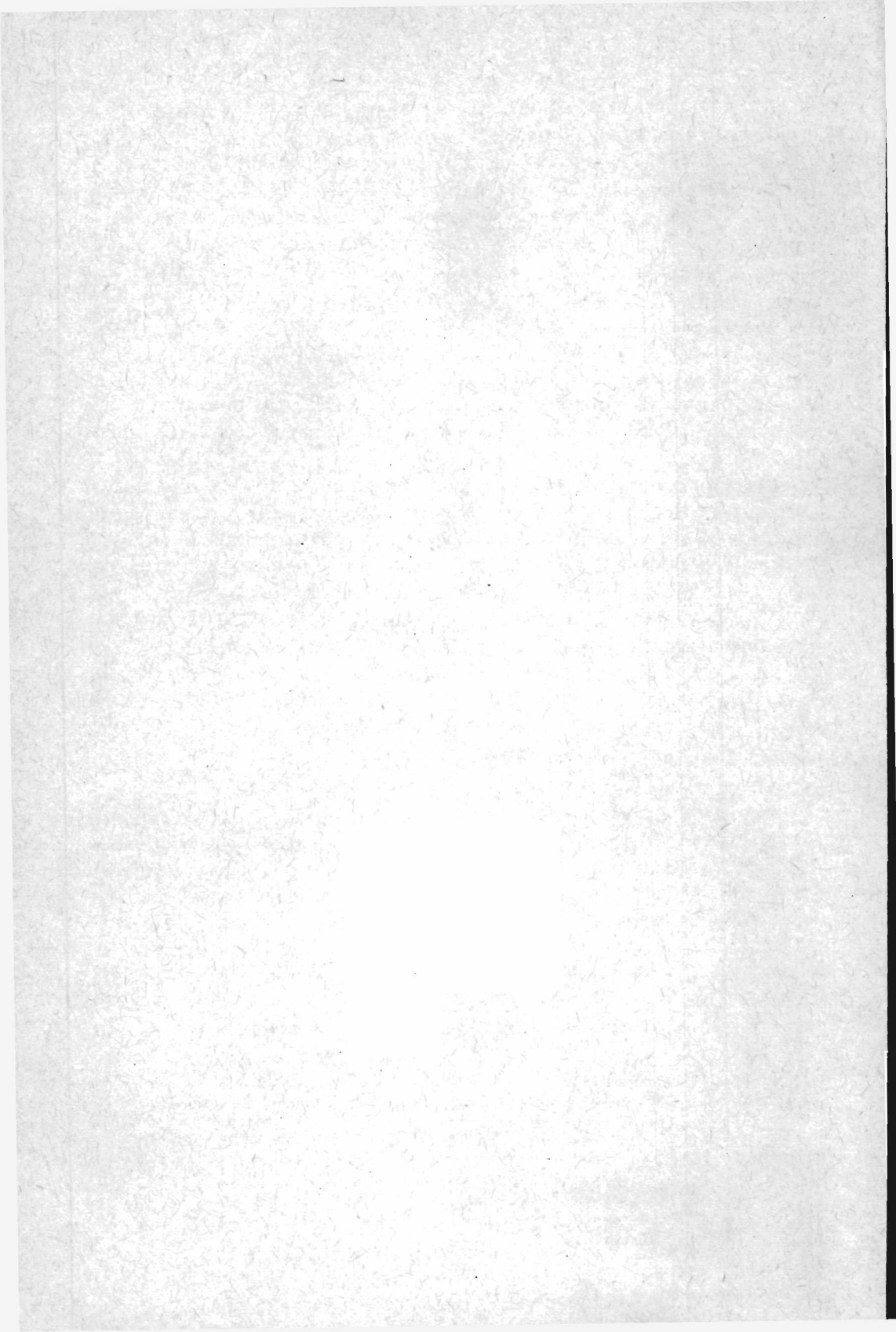
El plan general de la obra y la selección de los ensayos que la componen se deben a los señores Ricardo Cibotti, Carlos A. de Mattos y Mariano Valle a partir de un bosquejo propuesto por la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas. En esa tarea contaron con la colaboración de los señores Antonio Baltar, Francisco W. Ferreira y Pedro H. Wainer. Durante todo el proceso de elaboración del libro se recibieron asimismo importantes comentarios del señor Gerald Wen, jefe de la¹ Sección de Desarrollo Institucional y Participación Popular en la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, y de sus colaboradores. Las tareas de revisión y edición las llevó a cabo el señor Julián Calvo, jefe del Programa de Publicaciones del ILPES.

RICARDO CIBOTTI
director general auxiliar

septiembre de 1974

5. Véase *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Textos del ILPES (Santiago, Editorial Universitaria, 1970).

6. *República del Ecuador: Proyecto de investigación agropecuaria del área central de la costa*, preparado por la misión conjunta del BID y el ILPES (diciembre de 1966, mimeografiado), y *República del Paraguay: Proyecto de consolidación regional, Eje Este*, preparado por la misión conjunta del BID, la FAO y el ILPES (octubre de 1966, mimeografiado).



PRESENTACIÓN

Es sabido que aún no se cuenta con una teoría general del desarrollo regional. Existen muchas contribuciones parciales, pero no una doctrina universalmente aceptada. El desarrollo relativamente reciente de la economía regional explica en gran medida esta situación. Cabe señalar además, que la mayor parte de esta elaboración teórica ha sido realizada en países desarrollados, pues fue en ellos donde surgió primero la preocupación por los problemas regionales. En América Latina, después de la simple aplicación de las teorías desarrolladas en aquellos países, ha surgido recientemente la preocupación por analizar más críticamente la adaptación de tales planteamientos a la realidad latinoamericana.

Lo dicho de la teoría del desarrollo regional se traduce también en la planificación regional, pues tanto estrategias como técnicas de análisis son sólo la aplicación práctica de los principios elaborados por la teoría económica regional.

Aunque se cuenta en América Latina con numerosas contribuciones parciales sobre diversos aspectos del desarrollo y la planificación regional, no ha existido un esfuerzo particular por integrar esas contribuciones en un contexto coherente, en el que bien podrían aprovecharse las contribuciones foráneas debidamente adaptadas a esta realidad. La realización de una tarea de esta naturaleza constituye un esfuerzo considerable y debe ser el fruto de un proceso en el que colaboren las personas e instituciones encargadas de labores relacionadas con el desarrollo y la planificación regionales. Un importante elemento de este proceso es la recopilación sistemática de esas contribuciones y su divulgación. No otra cosa se propone la selección de artículos que se incluyen en el presente volumen.

Sin pretender considerar todos los problemas planteados, esta recopilación tiene por finalidad proveer a los interesados en la planificación del desarrollo regional en América Latina de una herramienta de estudio basada principalmente en diversas contribuciones realizadas en los países latinoamericanos y adaptadas a su realidad.

Se ha tratado de que los trabajos elegidos guarden entre sí la mayor coherencia posible, pero sin aspirar a formar con ellos un libro de texto. El análisis de los diferentes temas no puede considerarse exhaustivo, por las lógicas limitaciones de espacio y porque correspon-

den a una suma de enfoques parciales. Por esta misma razón tampoco se ha pretendido cubrir todos los aspectos que configuran la problemática de la planificación del desarrollo regional, sino sólo destacar los que son más relevantes y en los cuales existe cierta elaboración. Dentro de esos criterios de selección se ha dado preferencia a los que se refieren o son específicamente aplicables a la planificación intra-regional. El lector se verá a menudo enfrentado a posiciones parcialmente antagónicas en los diferentes artículos que integran este libro. Ello no hace sino reflejar el estado actual de elaboración en este campo y la necesaria influencia de distintos juicios de valor aplicados a una problemática de carácter social.

Los trabajos seleccionados se han agrupado en cinco capítulos generales que cubren los siguientes aspectos: teorías sobre estructuración del espacio regional; estrategias de desarrollo regional; elaboración de programas regionales e implantación y administración en la planificación del desarrollo regional; presentación y evaluación de algunas experiencias de planificación del desarrollo regional en América Latina. Todos ellos se introducen con una parte del informe elaborado por la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, "El Programa de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo regional", en el que se fundamenta en términos generales la importancia de la planificación regional, al mismo tiempo que se sintetizan los principales aspectos de este proceso y se señalan las medidas concretas que la Organización de las Naciones Unidas está desarrollando para colaborar con los países miembros en el fomento de este tipo de actividades.

El capítulo 1 "La estructuración del espacio regional", se inicia con un ensayo de Jos G. M. Hilhorst, *La teoría del desarrollo regional: Intento de síntesis*, que reseña las principales teorías presentadas en los últimos años para explicar el fenómeno del desarrollo regional. Aunque esta exposición no se refiere explícitamente a América Latina, constituye un excelente resumen de las diferentes contribuciones teóricas con que cuenta el planificador regional. La misma concisión del texto de Hilhorst permite formarse una visión global del estado actual del desarrollo teórico en este campo, muy útil para enmarcar los aspectos que se tratan posteriormente. En él se insiste en dos aspectos ya señalados en párrafos anteriores: que no existe aún una teoría del desarrollo regional universalmente aceptada, pero que su importancia hace necesario seguir investigando para lograrla. A continuación se incluye un trabajo de Eduardo Neira Alva, *La regionalización de las*

políticas de desarrollo en América Latina, en el que se presenta una imagen espacial de Latinoamérica, señalando las condicionantes históricas que llevaron a ella y sugiriendo una tipología de las estructuras espaciales actuales. Analiza el autor diversas formas de difusión regional del desarrollo revisando las teorías clásicas sobre el particular y planteando, en cada caso, su eventual aplicación a políticas y estrategias de desarrollo.

Completan el capítulo otros dos artículos. El primero, *Nota sobre regionalización o división de un territorio nacional en regiones*, elaborado por el Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la CEPAL, expone sistemáticamente las principales técnicas de delimitación de regiones, junto con una descripción sintética de la forma en que han sido aplicadas en los diversos países latinoamericanos. Un enfoque más crítico presenta Walter Stöhr en su artículo *La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina*. En él se discute si es o no necesario delimitar regiones, a la vez que se presentan una serie de objetivos nacionales y regionales de desarrollo que deberían enmarcar esta eventual delimitación regional. Stöhr plantea luego un sistema flexible de regionalización que va desde las pequeñas unidades estadísticas hasta regiones para desarrollo integrado y revisa un caso práctico de regionalización, referente a la experiencia de Chile en este campo.

En el capítulo II, "Estrategias de desarrollo regional", se incluyen una serie de ensayos sobre un tema que ha suscitado la mayor parte de las controversias e investigaciones entre los planificadores del desarrollo regional en América Latina. Se trata de la concreción en políticas específicas y definiciones estratégicas del concepto original de F. Perroux sobre polos de desarrollo. A modo de introducción, encabeza el capítulo un trabajo de Hamilton C. Tolosa, *Polos de crecimiento, teoría y política económica*, en el que se presentan y analizan los fundamentos de la teoría de polarización, se discuten su aplicación práctica y los vacíos que aún presenta, para finalizar caracterizando un programa de acción basado en ella. Luego se incluye un ensayo de Carlos A. de Mattos, *Estrategias de desarrollo regional polarizado en la planificación nacional latinoamericana*, en el que se analiza la falta de consideración de los aspectos espaciales, hasta fecha muy reciente, en los planes latinoamericanos de desarrollo, y se plantean las bases generales de esta consideración a través de una estrategia de desarrollo polarizado. A continuación, Sergio Boisier, en *Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado*, revisa críticamente la litera-

tura existente sobre estrategias basadas en la polarización. Señala el carácter parcial de la mayor parte de ellas y hace notar las diferencias entre aplicar dichas estrategias a economías desarrolladas y subdesarrolladas. En conclusión, Boisier presenta las distintas etapas, resaltando los aspectos operativos, que conformarían una nueva estrategia basada en la consideración simultánea e interdependiente de los aspectos de industrialización, urbanización y polarización. El capítulo se completa con un trabajo colectivo, elaborado por el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIDU), de la Universidad Católica de Chile, *Síntesis del estudio Región Central de Chile: Perspectivas de desarrollo*, que enfoca un problema en cierta medida antagónico al del desarrollo polarizado a la vez que complementario del mismo: la realización de una estrategia de desconcentración de un centro urbano con exagerado crecimiento. Se trata de un problema que se está planteando en buena parte de los países latinoamericanos. El CIDU destaca una serie de aspectos cruciales de ese problema —relación entre políticas nacionales y regionales, prospección cuantificada de los efectos de diferentes alternativas de estrategia regional y selección de la misma— dando importancia a las relaciones entre industrialización, urbanización, empleo y ordenamiento espacial.

X En el capítulo III, "La elaboración de programas regionales" se incluyen dos ensayos que plantean los aspectos metodológicos operativos para enfrentar el desarrollo de áreas específicas. El primero, *Los programas de preinversión en el marco de la planificación regional*, por Alfredo Costa-Filho, es una síntesis de las experiencias de la División de Proyectos del ILPES en su asesoramiento a la Corporación de los Andes de Venezuela. En él se plantea la necesidad de desarrollar rápidamente definiciones en cuanto a estrategias y proyectos de preinversión para racionalizar la asignación de recursos, de tal modo que la planificación quede integrada a la acción. Como ejemplo de este enfoque se describen las etapas generales para la elaboración de las bases de un programa regional de desarrollo y preinversión. El segundo, de Osvaldo Álvarez, *Proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria*, propone una estrategia y método operativos, también de carácter pragmático, para diseñar y formular proyectos integrados referidos a un tipo de área de singular importancia en América Latina, las de base predominantemente agropecuaria. El autor, junto con analizar los aspectos internos de esta formulación, destaca las relaciones con los objetivos y metas nacionales.

El capítulo IV, "Implementación y administración en la planifica-

ción del desarrollo regional”, lo inicia un trabajo de John Friedmann, *La implementación de las políticas de desarrollo regional: Lecciones de la experiencia*, en el que son analizados cuatro aspectos básicos de la implementación de la planificación regional —su unión con las decisiones, el apoyo político sostenido, los instrumentos adecuados para cada realidad y el mantenimiento de un balance interregional— para terminar presentando un modelo organizativo y operacional adecuado a esa implementación. En seguida se incluye un ensayo de Mariano Valle, *Información y planificación: Estudio de la planificación de presupuestos regionalizados*, en el que se describe la aplicación práctica de la regionalización presupuestaria, uno de los instrumentos claves para la implementación de los planes y programas regionales. El autor destaca los requerimientos de información para llevar a la práctica la regionalización presupuestaria, junto con la relevancia de los sistemas de información para todo el proceso de trabajo de planificación regional. El capítulo incluye en tercer lugar un artículo de Eduardo Neira Alva, *Las políticas de desarrollo regional en América Latina*, en el que se sintetizan los diferentes tipos de organización regional adoptados en América Latina, señalando sus principales éxitos y dificultades en orden a lograr una efectiva transformación de las estructuras espaciales y se intenta luego una explicación más teórica de los problemas detectados. Finalmente, Fernando Pedrao, en *Aspectos teóricos de la política económica regional*, señala el ámbito de acción que cabe a las políticas regionales, para lo cual diferencia las responsabilidades de este nivel con respecto al nacional. Partiendo de esta diferenciación, sintetiza el autor los principales instrumentos de que puede hacer uso el que define políticas regionales.

Por modo ilustrativo, complementa la obra el capítulo v, “Evaluación de algunas experiencias de planificación del desarrollo regional”. Aquí se incluyen otros cuatro ensayos. El primero, de John Friedmann, *El Programa de Guayana en una perspectiva regional*, versa sobre la experiencia de la Guayana venezolana, planteando las principales opciones del programa, tanto de política como de operación, que permitieron realizar una labor fructífera. Por su parte, Fernando Travieso en un breve artículo *Ciudad Guayana, polo de desarrollo*, realiza una evaluación más crítica del mismo programa regional, concluyendo que éste sólo parcialmente ha cumplido los objetivos de carácter nacional y por diversas razones ha fallado en cumplir los objetivos regionales. A continuación se incluye un trabajo de David Bar-kin, *¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?*, en el que

X a través de la presentación de un programa desarrollado en México para aprovechar las aguas de la cuenca del río Tepalcatepec, muestra que un programa regional puede provocar mayores desigualdades internas de ingreso que las existentes, si no se toman ciertas precauciones sobre la individualización de los grupos sociales beneficiarios del programa. Por último, Antonio Cerqueira Antunes, en *La política de industrialización del Nordeste brasileño*, expone la experiencia de esa región, detallando los aspectos administrativos para desarrollar el programa, la política de industrialización y los mecanismos, especialmente financieros, para su implementación, y concluye evaluando críticamente los resultados de la aplicación de esos mecanismos.

Esta selección de trabajos ha sido limitada por los inevitables problemas de espacio. Sólo se ha tratado de presentar un reducido número de contribuciones que permitan enfocar los aspectos más relevantes que debe conocer el planificador regional en América Latina. Para ello ha habido que prescindir de valiosos artículos elaborados por estos mismos y otros autores. De ahí la necesidad de advertir que la selección efectuada en modo alguno pretende calificar o jerarquizar estos ensayos con respecto a otros que no ha sido posible incluir.

UNA INTRODUCCIÓN A CONCEPTOS BÁSICOS, MÉTODOS Y TÉCNICAS*

DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO
DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS NACIONES UNIDAS

Van dirigidas estas páginas a quienes, teniendo la responsabilidad de adoptar decisiones y de desempeñar tareas en administración en los países en desarrollo, se ocupan especialmente de los problemas que éste plantea en determinadas regiones de la nación. Se trata de ofrecer en ellas una presentación sencilla, sin tecnicismos, del enfoque regional de la planificación del desarrollo.

El examen de los puntos básicos de la planificación del desarrollo regional, así como la explicación de los métodos y técnicas que emplea, pueden ser útiles para decidir si se usarán la planificación y la política de carácter regional como instrumentos del desarrollo y para orientar al que ha de adoptar decisiones y al administrador, en el plano central y regional, en sus contactos con los planificadores profesionales.

1. *¿Qué es el desarrollo regional?*

Se entiende por desarrollo regional el proceso que afecta a determinadas partes de un país, las cuales reciben el nombre de "regiones". Como se explicará más adelante, el tamaño y número de estas regiones puede variar, pero deberán tener magnitud suficiente para destacar características del desarrollo que influirán en toda esa zona. El desarrollo regional, así entendido, forma parte del desarrollo general de la nación. Incluso las zonas más alejadas y al parecer más aisladas de un país están vinculadas de muchas formas a la evolución del desarrollo en todo el territorio nacional. Por por lo tanto, al ocuparse de las diversas regiones hay que tener siempre presente la interdependencia de cada región con el conjunto del país.

* Traducción del primer capítulo del documento *The United Nations programme in regional development. An introduction to sub-national planning*, elaborado por la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas y publicado originalmente por el Instituto de Capacitación e Investigación de las Naciones Unidas en 1972.

Los participantes en un proceso de desarrollo regional (gobierno, empresas, instituciones, hogares y personas) se influyen mutuamente al realizar múltiples actividades económicas, sociales y culturales. Por lo tanto, el desarrollo regional se considera como un proceso amplio, que abarca todas esas actividades en sus múltiples interrelaciones. Son factores vitales del desarrollo, aunque sólo se refieran a distintos aspectos del mismo proceso. La experiencia ha demostrado que si se presta únicamente atención a un aspecto (por ejemplo, el económico) y se hace caso omiso de los demás, los resultados serán muy inferiores a los previstos. Las citadas actividades económicas, sociales y culturales tienen lugar en el territorio de una región, pero sufren mucho la influencia de las características y recursos naturales, a la vez que influyen extraordinariamente en ellos. Así, pues, el desarrollo regional también abarca la interacción del ser humano con la zona geográfica circunscrita, la cual se refleja en la estructura del uso de la tierra y en determinadas consecuencias para el medio.

Al igual que el desarrollo nacional, el desarrollo regional se logra mediante cambios estructurales en muchas esferas: en la economía de la región, en las actividades sociales y culturales de su habitantes, en la estructura del uso de la tierra, en el sistema de asentamientos, en la organización institucional y en la capacidad administrativa. Todos estos cambios requieren prolongados períodos de tiempo para producirse. En consecuencia, el desarrollo regional es un proceso largo, que abarca de diez a quince años o más. Este proceso puede descomponerse en intervalos más cortos, que cabe considerar como etapas consecutivas de la iniciativa a largo plazo.

Por lo tanto, el desarrollo regional, tal como lo conciben las Naciones Unidas en virtud de su programa, es un proceso de desarrollo nacional en escala regional (subnacional), que abarca las características económicas, sociales y físicas del cambio en una zona durante un período de tiempo más largo. Esta definición lo distingue del “desarrollo regional” que ocurre en una parte del mundo cuando los países enteros se consideran como elementos componentes de una región (por ejemplo, la región del África Oriental).

2. *¿Por qué tiene importancia el desarrollo regional para los países en desarrollo?*

La importancia del enfoque regional para los países en desarrollo se debe a varias razones. Todas ellas están relacionadas con algunas cues-

tiones y problemas básicos que se plantean a estos países cuando tratan de lograr un mayor ingreso y un nivel de vida más elevado. Los motivos más importantes son:

a] En el territorio de los países en desarrollo suelen existir grandes diferencias respecto de la explotación espacial de los recursos naturales conocidos, las posibilidades de los habitantes con sus características sociales y culturales, el nivel del ingreso, el índice de urbanización y la actividad económica (especialmente en agricultura o en inversiones de capital general en obras sociales). Los países en desarrollo se caracterizan por una doble economía, es decir, por la coexistencia de sectores modernos y atrasadísimos, que presentan una estructura espacial diferente. El enfoque regional del desarrollo nacional permite ocuparse de las regiones diferenciadas y de sus problemas peculiares sin perder la perspectiva nacional, y, por lo tanto, aplicar las medidas más eficaces para continuar el desarrollo en cada una de ellas. Mediante el desarrollo de las distintas regiones es posible reforzar toda la economía nacional e integrarla mejor en una entidad viable.

b] En muchos países en desarrollo, la característica predominante es la pobreza de las masas, unida a un gran desempleo y subempleo entre sus habitantes. La eliminación de estas condiciones es una de las principales tareas en estos países, pero el problema no puede resolverse por completo en escala nacional o local. Hay que abordarlo simultáneamente en escala regional, debido a la movilidad limitada de la población y de los factores productivos; así, pues, es dentro de los mercados laborales regionales donde pueden determinarse con precisión las características de la oferta y la demanda de trabajo y establecer el equilibrio pertinente entre ellas.

c] Como condición previa para el desarrollo acelerado, los países en desarrollo deben establecer cierto nivel de infraestructura, en forma de carreteras y ferrocarriles, puertos y depósitos, fuentes y líneas de suministro de electricidad, redes de comunicaciones, servicios de suministro de agua, etc. La ubicación adecuada de estas instalaciones y servicios debe determinarse bien en una de las primeras etapas del desarrollo. Esto no puede hacerse más que dentro de un amplio programa de desarrollo regional, donde todos los proyectos se evalúen según su interdependencia y en relación con otros sectores del proceso de desarrollo.

d] En algunos países en desarrollo existe una abundante emigración hacia las principales zonas urbanas. Éstas no pueden admitir bien

la masa de recién llegados, y éstos se alojan dentro de la mayor miseria en barrios insalubres ubicados en la periferia de las grandes urbes. Tan triste situación amenaza empeorar aún más en el futuro. Cada ciudad no puede tratar de solucionarla por separado. Hay que abordarla con una base espacial más amplia, que incluya las zonas agrícolas vecinas de donde suelen proceder los migrantes. La relación recíproca entre el desarrollo urbano y rural es un elemento vital en este caso, y la separación de ambos aspectos resulta artificial. Este hecho subraya una vez más la importancia del desarrollo regional como base para racionalizar y controlar la expansión desorbitada de los núcleos urbanos.

3. *¿Por qué es el desarrollo regional una cuestión vital en el segundo Decenio para el Desarrollo?*

El sistema de organizaciones de las Naciones Unidas ha establecido dos objetivos básicos en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980), que son: acelerar mucho el incremento del producto nacional bruto por habitante y poner los frutos del desarrollo a disposición de las pobrísimas masas de las naciones en desarrollo con más abundancia que antes.¹ Ambos objetivos tienen importantes repercusiones regionales. El logro del primero depende en gran parte de que se movilicen todos los recursos de que dispone la nación y de que se asignen de la manera más eficaz. En el alcance del empleo de estos recursos, y en especial de los naturales y humanos, influye mucho su distribución espacial. Por otra parte, la asignación eficaz de los recursos internos puede mejorarse si se sitúan bien en el espacio, debido a que disminuyen los gastos de transporte y son menores los desembolsos para construcción. En otras palabras, si se enfoca la movilización y asignación de recursos desde el punto de vista regional, puede ampliarse mucho el alcance de su uso y reducir extraordinariamente el costo de obtener un mayor producto nacional bruto.

En lo que se refiere al segundo objetivo del Decenio para el Desarrollo, la división que se desea de los frutos del desarrollo entre los ciudadanos debe tener en cuenta la distribución de éstos en el espacio.

1. Véase la resolución 2626 (xxv) de la Asamblea General, sobre la estrategia internacional del desarrollo durante el segundo Decenio de las Naciones para el Desarrollo. Véase también: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Hacia el desarrollo acelerado: Propuestas para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Informe del Comité de Planificación del Desarrollo (Publicación de las Naciones, núm. de venta: S.70.II.A.2, Nueva York, 1970).

Como hemos dicho, es en el aspecto espacial donde puede lograrse un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo y distribuir con más uniformidad el ingreso por todo el territorio nacional. La estructura regional también es pertinente para distribuir más equitativamente los servicios de enseñanza, sanidad y otros muchos. Los nuevos programas de vivienda sólo pueden asignarse bien a los asentamientos después de analizar la estructura entera de los núcleos habitados y su variación en un territorio más amplio. Es innecesario añadir que el logro de los objetivos que se persiguen con la distribución en las regiones puede influir muchísimo en el ritmo de aumento del ingreso nacional.

De ahí que el alcance de los dos objetivos principales del segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo resultará mucho más fácil si el proceso de desarrollo se organiza con dimensiones regionales. Estas dimensiones sirven para ayudar a que las disposiciones del plan sean más concretas y se comprendan mejor, con lo que se puede conseguir una participación más dinámica de los ciudadanos en la planificación y la ejecución del plan. Sin esa participación sería muy difícil introducir los cambios de estructura necesarios para acelerar el desarrollo nacional.

4. *¿Qué es la política y la planificación del desarrollo regional?*

De cuanto antecede se deduce que es importantísimo organizar el desarrollo regional futuro siguiendo determinadas directrices, que servirán para alcanzar las metas nacionales y regionales de desarrollo establecidas. En estas directrices se establecen las facetas de la política de desarrollo para determinadas partes del país, y pueden formularse en forma descriptiva general o con mayor precisión. Si revisten la forma de metas cuantitativas que deberán alcanzarse en un lapso previsto y describen los medios de lograr esas metas, el conjunto de directrices suele recibir el nombre de "plan de desarrollo". También se emplea a veces esta expresión para designar un juego de instrucciones sobre política a fin de lograr metas cuantitativas limitadas. Cualquiera que sea su forma, el plan no es más que una manera peculiar de expresar la política de desarrollo regional. Tales políticas se pueden aplicar mediante diversos instrumentos y métodos; (por ejemplo, subsidios, disposiciones crediticias o fiscales, inversiones públicas y reglamentos de zonificación). En esta gama de posibles instrumentos, se

elegirán para aplicarlos los que permitan obtener más eficazmente los resultados apetecidos.

Debido a su papel predominante como medio de formular una política amplia, prestaremos especial atención al plan de desarrollo regional y a las actividades por las que se prepara. Sin embargo, la mayoría de las observaciones también son aplicables a la preparación de políticas regionales no designadas oficialmente como planes.

En virtud de su carácter, los planes de desarrollo regional tienen una importante significación política para todas las autoridades nacionales. Según sus disposiciones y métodos de preparación y ejecución, pueden servir como medios para unificar el país bajo una dirección central sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad sin poner en peligro la unidad nacional. La importancia política de los planes de desarrollo regional para las regiones afectadas es evidente, y no parece necesario insistir en ella.

La característica más sobresaliente de los planes de desarrollo regional es la coordinación en el espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro. Esta característica peculiar diferencia a los planes de desarrollo regional de los planes de desarrollo sectorial. Durante mucho tiempo, estos últimos constituyeron el único medio de ejecutar los programas de desarrollo nacional. En la esfera regional, esto conduce a una división artificial y dañina del complejo proceso de desarrollo, sobre todo en lo que se refiere a sus aspectos económicos y sociales. La única forma de orientar el proceso de desarrollo es el enfoque unificado de la planificación, mediante el cual se tienen simultáneamente en cuenta todos los aspectos interdependientes de ese desarrollo. La planificación regional del desarrollo representa uno de los instrumentos más importantes para lograr ese enfoque, pues ayuda a formular con coordinación los planes sectoriales y los programas y proyectos de las regiones. Existen varias maneras de conseguir la coordinación más conveniente de las actividades regionales. Hasta donde esas actividades compiten por el espacio, una de las mejores formas de coordinarlas son los planes regionales del medio físico, que pueden considerarse como parte de un plan regional amplio. Otros destacados instrumentos de coordinación son los programas regionales de empleo, que permiten armonizar las necesidades de mano de obra de los sectores entre sí y con la fuerza de trabajo disponible en el mercado regional.

Los planes son el resultado de una actividad continua, que recibe

el nombre de planificación del desarrollo regional. Esta actividad se inicia recogiendo información significativa, indispensable para hacer un minucioso análisis de los problemas que plantea el desarrollo en las regiones y para evaluar sus posibilidades. Tal análisis constituye una base importante sobre la que pueden decidir las metas del desarrollo los dirigentes nacionales y/o regionales. La fase siguiente de esta planificación incluye la preparación de una serie de proyecciones y programas sobre el posible desarrollo en el futuro. Después de evaluar con todo detalle las posibilidades que ofrecen las proyecciones y programas, se elegirán para aplicarlos los que satisfagan mejor las metas de desarrollo previstas. Una vez aprobado el plan de desarrollo regional, viene una fase de vital importancia, la de ejecución. En esta etapa, las previsiones de los planes deben convertirse en programas de acción concreta, que se ejecutarán en el curso de las actividades corrientes de todos los interesados. Esta fase incluye la evaluación periódica de los progresos logrados en la ejecución del plan, evaluación que acaso conduzca a correcciones en el plan corriente. Cierra un ciclo de actividades planificadoras y abre otro, y constituye la etapa preliminar del grupo siguiente de fases para preparar un plan consecutivo de desarrollo regional.

5. *¿Cuáles son los principales niveles de la planificación del desarrollo regional?*

Tal como se define en los párrafos anteriores, la planificación del desarrollo regional es parte de un amplio sistema nacional de formulación de planes y políticas de desarrollo. Una vez que ha madurado, se realiza en dos niveles: el nacional y el regional. La planificación del desarrollo regional a nivel nacional afecta a todas las regiones del país. Consiste en “regionalizar” las políticas y los planes nacionales de desarrollo, es decir, en relacionar esas políticas y planes con las condiciones, necesidades y posibilidades de evolución de todas las partes de la nación. El argumento básico para añadir las dimensiones espaciales a un plan nacional de desarrollo es hacer más eficaces sus disposiciones. Esto se consigue principalmente mediante consideraciones relativas a la ubicación óptima de los proyectos sectoriales previstos en el plan nacional y coordinando los proyectos complementarios en la estructura regional. Mediante esa regionalización del plan nacional es posible también definir mejor las disposiciones del plan en la esfera social, según las necesidades reales de las diversas partes del país.

El enfoque nacional de la planificación del desarrollo regional suele abarcar a todo el país. Además de las consideraciones políticas ya descritas, el argumento en pro de este criterio se apoya primeramente en la necesidad de tener en cuenta todos los recursos nacionales para acelerar el desarrollo. Descansa además en el reconocimiento de la significativa y creciente interdependencia de las regiones dentro del proceso de desarrollo nacional. Un extenso proceso de desarrollo puede tener repercusiones positivas en algunas regiones o negativas en otras. Por otra parte, el subdesarrollo o lento desarrollo de algunas regiones influye en el ritmo de evolución de todo el país. Consideraciones sociales aconsejan asimismo la inclusión de todas las regiones en el plan de desarrollo. Los habitantes de todas las partes del país deben contribuir al proceso global de crecimiento y tienen derecho a participar en los beneficios que proporciona el desarrollo. Esto no quiere decir que haya que tratar por igual a todas las regiones en todos los aspectos y en todos los momentos del proceso de desarrollo. En este aspecto, son factores determinantes los criterios de eficiencia y otros elementos del proceso de decisión, aplicados desde el punto de vista nacional. En un determinado lapso, pueden conducir a que se asigne una parte mayor de los recursos a algunas regiones. A la larga, sin embargo, no están justificadas las discrepancias que hoy existen en el nivel de vida de las diversas regiones. Si no es posible justificar o asignar recursos a algunas regiones para reducir las discrepancias existentes, podría seguirse la política de animar a la población para que emigre a otras zonas donde hay buenas posibilidades de expansión.

El segundo nivel de la planificación del desarrollo regional está relacionado con cada una de las regiones. Se puede preparar planes de desarrollo para regiones aisladas por varias razones. Algunas de las más comunes son las siguientes:

a] Una región puede tener muchas posibilidades no aprovechadas de desarrollo, debido a sus recursos naturales, su ubicación favorable, etc., que requerirían una acción concentrada y, por lo tanto, consideración separada y trato individual en un plan de desarrollo regional.

b] También en determinada región puede existir gran concentración de actividades de inversión (por ejemplo, un complejo de industrias pesadas o una presa construida en un río), que exijan inversiones de apoyo en otros sectores de la economía regional. En este caso, el plan de desarrollo regional armonizará las diversas actividades a fin de que la región obtenga los máximos beneficios.

c] Algunas ciudades crecen con rapidez excepcional durante el proceso de desarrollo y ejercen considerable efecto en una amplia zona circundante. En tal caso es aconsejable estudiar el desarrollo ulterior de esos núcleos urbanos en relación con el desarrollo de la zona interna dentro de la estructura de la planificación regional.

d] Algunas regiones del país pueden estar muy atrasadas en comparación con otras y no participar lo suficiente en el proceso de desarrollo nacional, debido a sus escasas posibilidades, a su ubicación desfavorable (por ejemplo, en la periferia del territorio nacional) o a ambos factores. No obstante ello, y por diversos motivos, quizá haya que adoptar medidas especiales para acelerar el desarrollo de esas regiones y ayudar a sus habitantes a aumentar sus ingresos y, en consecuencia, inducirlos a permanecer en ellas.

En los casos enumerados y en otras circunstancias, las autoridades de la región o las autoridades centrales del país pueden preparar un plan regional. Tal plan deberá establecerse dentro de la estructura de la planificación del desarrollo nacional, como parte detallada del proceso de desagregación del plan de desarrollo nacional. Sin embargo, en la práctica, el plan regional se prepara a veces sin que exista un plan nacional o cuando en el plan existente no hay desagregación espacial. En ambos casos, el plan de desarrollo de la región deberá tener muy en cuenta la dependencia recíproca entre esa región y otras, y con todo el país. De lo contrario, el plan de desarrollo regional sería un ejercicio inútil, con muy pocas posibilidades de ponerlo en práctica.

6. *¿Cómo se relaciona la planificación del desarrollo regional con otras actividades de planificación?*

Con el transcurso de los años han ido apareciendo diversos tipos de actividades de planificación en los países en desarrollo. Por una parte están la planificación del desarrollo nacional, que suele hacerse a plazo medio (en general de cuatro a seis años), y la planificación económica con metas globales y sectoriales (macroplanificación). Por otro lado existen diversas formas de planificación local —de la ciudad, del campo, de la comunidad y de la zona— que insisten en los aspectos físico, técnico y también social del desarrollo dentro de una determinada localidad (microplanificación). Tal como la definimos, la planificación del desarrollo regional constituye un vínculo entre estas formas de macro y microplanificación, y contribuye a englobarlo en un siste-

ma amplio y coordinado de planificación, en virtud del cual cada parte se hace más eficiente y precisa.

En su papel como instrumento de vinculación, la planificación del desarrollo regional contribuye a desglosar los planes nacionales (sectoriales) en programas y proyectos separados y coordinados, y a transmitir las directrices de desarrollo nacional a cada localidad y a los distintos participantes del proceso "planificado desde arriba". También es un eficaz instrumento para señalar a la atención de las autoridades nacionales, de una manera consistente, las necesidades y posibilidades del desarrollo local. (Si los planes locales están resumidos en un plan regional y los planes regionales en un plan nacional, la "planificación se ha realizado desde abajo".) Aunque sirve naturalmente de instrumento de vinculación entre la macro y microplanificación, la planificación del desarrollo regional amplía la base de ambas y les añade nuevas dimensiones.

Así, la planificación del desarrollo nacional, además de la dimensión espacial, adquiere una perspectiva cronológica más prolongada, pues la planificación del desarrollo regional suele abarcar un período más largo (en general de diez a veinte años). Como tiene una orientación más social, debido a su carácter amplio que explicamos al principio, la planificación del desarrollo regional señala a la atención de los planificadores económicos nacionales esta importante faceta de la planificación, formulada respecto de la situación de cada una de las regiones del país. Por otra parte, al vincular la planificación regional con la nacional, aquélla se descompone en etapas de aplicación medianas, en las que las posibilidades de desarrollo de todo el país se evalúan mejor que en un período largo. Estas etapas se cubren a veces con planes regionales a plazo medio.

En cuanto al papel que la planificación del desarrollo regional desempeña en la planificación local, puede afirmarse que los diversos tipos de esta última adquieren una perspectiva espacial más amplia. Primero, se destaca más la interdependencia de las localidades de una región y es posible coordinar mejor su desarrollo. Segundo, mediante la planificación regional se puede evaluar correctamente el efecto del desarrollo nacional en la economía de cada localidad y adoptar las disposiciones más adecuadas. Los planes locales (que suelen tener principalmente carácter técnico, físico o social) adquieren también una base más ancha en la planificación regional con un amplio enfoque socioeconómico. Al mismo tiempo, al vincularse estrechamente con las diversas formas de planificación local, la planificación regional se hace más precisa y pragmática.

En la práctica, la secuencia cronológica de las tres formas de planificación del desarrollo (nacional, regional y local) depende de las circunstancias y necesidades que existen en un determinado país. Puede comenzar con la planificación nacional e incluir más adelante la planificación regional y local, o puede iniciarse con alguna forma de planificación local para transformarse después en planificación regional y, por último, en planificación nacional. En algunos países ya existen la planificación nacional y local, falta sólo el vínculo entre ellas bajo la forma de planificación del desarrollo regional. Cualquiera que sea el enfoque de la planificación del desarrollo, el resultado final deberá consistir en un sistema amplio de planificación, en el que cada parte desempeñe adecuadamente su función.

7. *¿Cómo se define una región de planificación?*

Existen muchas definiciones de la región, según el campo de estudios y el interés de las personas que usan cada definición determinada. Así, por ejemplo, los geógrafos hablan de región geográfica, los agrónomos de región agrícola y los urbanistas de región urbana. Con nuestro enfoque amplio de las regiones, nos interesa una definición que abarque todos los aspectos económicos, sociales y físicos significativos del desarrollo regional, no exclusivamente una característica. También nos interesa una definición que destaque no sólo las circunstancias actuales, sino los cambios que ocurran en el futuro. Teniendo en cuenta estos requisitos, podemos definir una "región de planificación" como la zona del país compuesta de partes que, debido a su proximidad espacial, tienen interacción e influencia mutua en el proceso del desarrollo económico y social.

Esta definición es lo bastante flexible para incluir regiones de distintos tamaños y características. En la práctica, para la planificación sus límites se establecen según el tipo de interacción y también según la estructura administrativa nacional y la disponibilidad de datos estadísticos. Las interacciones suelen ser de dos clases: las que originan los vínculos recíprocos con un núcleo central (por ejemplo, una gran ciudad) y las que origina una actividad importante análoga realizada en una zona más amplia (tal como la extracción de minerales o la producción agrícola), que diferencian esa zona de otras. En realidad, las regiones suelen mostrar una mezcla de ambas clases de interacción.

No obstante, basándose en estas interacciones presentes y futuras

no es fácil determinar los límites exactos de las regiones. Por lo general, de una concentración espacial de estas interacciones a otra, existen zonas en que la intensidad de las interacciones disminuye o donde las interacciones originadas en una concentración se superponen a las de otra. En tales circunstancias conviene recurrir a otros dos criterios para delimitar la región: la división administrativa y estadística del país.

Para fines administrativos, los países se suelen dividir en unidades menores, las cuales se subdividen a su vez en unidades más pequeñas aún. Esta división administrativa refleja algunas veces diferencias de tradición, tribu, raza, etc. heredadas del pasado. El objetivo de esta distribución en unidades de menor tamaño es organizar con eficacia la aplicación de la autoridad nacional en todo el país. Tales unidades suelen tener órganos administrativos que se ocupan de la gestión de diversas cuestiones en esa zona, según las directrices recibidas de las autoridades nacionales y el grado de descentralización existente. Debido a todas estas características, la división administrativa del país tiene suma importancia para establecer las regiones de planificación. Se supone que los planes de desarrollo preparados para estas regiones se van a ejecutar, y esto requiere un mecanismo administrativo que alcance a las distintas partes de la nación. En lugar de crear nuevos órganos regionales separados para la aplicación del plan (y quizá para su preparación), es preferible aprovechar la organización regional existente, reforzándola si fuera necesario. A esto se debe que, en la práctica, las regiones de planificación se ajusten en muchos países a los límites de las unidades administrativas ya existentes.

La planificación del desarrollo regional requiere diversos tipos de información acerca de las regiones de planificación. Esta información consiste esencialmente en datos estadísticos de la economía, la población, los fenómenos sociales, etc., de la región. Tales estadísticas se reúnen periódicamente en unidades estadísticas especiales, que a menudo coinciden con la división administrativa de la nación.

Como a menudo resulta muy engorroso obtener información estadística de una subdivisión nueva, la delimitación de las regiones de planificación debe realizarse teniendo en cuenta esta posible restricción. En la realidad se suele hacer de tal manera que las unidades estadísticas pequeñas se combinan para formar otras mayores, de modo que cubran la región de planificación deseada.

Nuestras observaciones se refieren hasta ahora al concepto de región amplia y no eliminan la posibilidad de recurrir a un enfoque di-

ferente para delimitar la región de planificación aplicando un criterio puramente geográfico, político, económico o de otra índole. El problema de la determinación de las regiones a efectos de la planificación debe resolverse siempre dentro de las circunstancias peculiares del país y teniendo presentes los fines prácticos de la delimitación. Los factores decisivos a este respecto son los objetivos y la naturaleza de la política de desarrollo nacional que se sigue.

8. *¿Cuáles son las cuestiones importantes en la fase analítica de la planificación del desarrollo regional?*

Toda actividad de planificación debe iniciarse analizando los hechos y realidades que ya existen, y la planificación del desarrollo regional no constituye una excepción. No es posible delinear la orientación futura del desarrollo regional sin conocer a fondo la situación actual y sin disponer de datos básicos. De ahí que la fase inicial de la planificación resulta importantísima para toda la actividad de planificación regional. En la práctica, la etapa analítica de la planificación del desarrollo regional deberá concentrarse en dos temas relacionados entre sí: la situación económica y social más reciente de las regiones y la evolución pasada que originó esa situación actual. El primer punto indica el activo y pasivo que existe en la región y, por lo tanto, ayuda a decidir lo que deberá modificarse durante el desarrollo futuro. El análisis de la evolución de la región en el pasado permite conocer las tendencias principales del desarrollo regional y los factores que influyen en ellas. Como ya sabemos lo que debe modificarse en la región, este análisis ayuda a resolver la incógnita de cómo introducir los cambios deseados.

Si se analiza una sola región, es lógico presentar ese análisis contraponiéndolo a todo el país. El análisis de todas las regiones ofrece la ventaja de que refleja la situación de cada región en comparación con todas las demás regiones y con el país en su totalidad. El análisis de la situación actual y de la evolución pasada de las regiones deberá abarcar el mayor número posible de actividades, problemas y cuestiones regionales. El contenido concreto de cada uno de estos análisis dependerá de la región que se esté estudiando. Sin embargo, es posible delimitar sectores de estudio que deberán abarcarse en el análisis regional, independientemente de que se refiera a una sola región o a todas las regiones del país. Tales sectores son:

- a] Las condiciones naturales de las regiones, entre ellas los recursos

mineros e hidráulicos, las características del suelo, la estructura del uso de la tierra, el clima y la topografía;

b] La población de la región, su composición y distribución, las tendencias migratorias, el empleo y, además, el nivel de vida, ingresos y consumo;

c] La economía de las regiones, con las características de los sectores, los datos sobre rendimiento, los mercados y sus posibilidades de expansión, el papel que desempeña la región en la economía nacional y sus vínculos con otras regiones:

d] El desarrollo social de las regiones, incluyendo el potencial humano disponible y su formación profesional, educación, alfabetismo, salud, servicios de protección a la familia y al niño, ayuda a los ancianos y programas para la juventud;

e] La estructura espacial de las regiones, incluida la distribución de los asentamientos humanos, la jerarquización de las ciudades y sus funciones, el desarrollo de las zonas metropolitanas y la ubicación de las instalaciones de infraestructura, y

f] Los aspectos institucionales, es decir, la estructura administrativa y política y la organización de la sociedad.

La magnitud del análisis depende de la información de que se disponga. En muchos países en desarrollo, los servicios de estadística todavía son deficientes, sobre todo en lo que se refiere a los datos de las unidades regionales. De ahí que el planificador regional tenga que trabajar a menudo con un número limitado de estadísticas y aprovechar todo lo posible el material de que dispone. Por lo general, las fuentes básicas de datos sobre las regiones suelen ser los censos de población y, a veces, censos de los sectores, con algunos datos sobre las unidades de esa parte del país. En vista de la escasez de estadísticas oficiales, debemos señalar que las autoridades sectoriales y varios órganos regionales recopilan a veces información para sus propios fines. Bien encauzada, esa información podrá aprovecharse para la planificación del desarrollo regional. Si no es posible obtener la información requerida de ninguna fuente, el planificador regional debe obtenerla sobre el terreno a base de muestras o con una investigación amplia. También se pueden usar las técnicas de fotografía aérea, sobre todo para las regiones difícilmente accesibles por tierra.

Toda la fase analítica puede dividirse en dos etapas. En la primera se hace un análisis general de las regiones y de los problemas más importantes que plantea su desarrollo y se identifican los sectores que deberán estudiarse más. Durante la segunda se realizan estudios

detallados de algunas cuestiones y problemas prioritarios (por ejemplo, levantamientos geológicos, bonificación de tierras y estudios de desalinización). Los resultados de estas investigaciones especiales se comparan con los obtenidos en el análisis general, para deducir así conclusiones definitivas acerca del desarrollo posible y conveniente de las regiones en el futuro.

¿Quién debe ocuparse de estas actividades? En esencia, la fase analítica deberá estar a cargo de los mismos órganos que prepararán los planes de desarrollo regional, bien sean de la región o del gobierno central. Los análisis especiales sumamente técnicos de la segunda etapa podrán confiarse a los órganos técnicos pertinentes o a empresas consultoras. Los planificadores regionales tendrán que familiarizarse con los resultados de las investigaciones especiales o incluirlos en sus consideraciones generales definitivas. Tales consideraciones se concentrarán en las siguientes preguntas:

1. ¿Qué esferas de la región necesitan mejoras y cuáles son las necesidades más importantes?
2. ¿Cuáles son las reservas y recursos no utilizados disponibles para el desarrollo futuro?
3. ¿Cuáles son los estrangulamientos estructurales que se oponen al desarrollo regional y las restricciones para el crecimiento futuro?

9. *¿Cuáles son las cuestiones principales en la fase de formulación-programación del desarrollo regional?*

Esta fase es el elemento principal en la actividad de planificación, y su resultado final deberá establecerse con exactitud en el plan de desarrollo regional. Para lograrlo, la actividad de planificación debe pasar por tres etapas: a] determinación de las metas y objetivos globales del desarrollo regional, b] identificación y evaluación de los programas y proyectos de desarrollo y c] preparación de un plan de desarrollo regional coherente. Estas etapas se definen sobre todo porque tienen un significado conceptual distinto; en la práctica pueden suponerse e incluso intercambiarse, de manera que resulta difícil discernirlas.

Los encargados de las decisiones deberán fijar las metas globales del desarrollo regional antes de que comience la fase de formulación-programación. Pueden incluso expresarse en forma preliminar al comienzo de la fase analítica, para ayudar a enfocar la labor de análisis en los problemas más importantes que plantea el desarrollo. Las

metas sirven de base para que los planificadores fijen los objetivos del desarrollo. Los planificadores, por su parte, también deberán tener en cuenta las conclusiones obtenidas en la fase analítica y cualquier proyección de factores externos que pudieran influir en el desarrollo regional. La meta principal de este desarrollo es el bienestar general de la población. Según la situación que exista en las regiones, esta meta puede formularse en función de distintos objetivos del desarrollo: por ejemplo, como porcentaje de incremento del ingreso por habitante, como ritmo de aumento del consumo, como ampliación concreta del volumen de empleo, como diversificación de la economía regional (expresada mediante una mayor participación de determinadas industrias en la producción total) o como expansión de los servicios de vivienda, enseñanza y salud. Estos objetivos deben presentarse con mucha claridad y, si existen varios, habría que coordinarlos bien entre sí.

Las metas y objetivos convenidos se alcanzarán mediante una serie de programas sectoriales y de proyectos aislados. Estos programas y proyectos se elegirán, estudiarán en detalle y evaluarán según su contribución a las metas y objetivos del desarrollo regional. Éste es un aspecto vital de toda la actividad de planificación, que requiere la estrecha colaboración entre especialistas en diversas esferas, de manera que se tengan en cuenta las consideraciones espaciales, además de las sectoriales, antes de decidir la ejecución de un determinado grupo de proyectos y programas.

Para evaluar los proyectos desde el punto de vista de la comunidad, hay que ponderar entre sí los gastos que originarán y los beneficios que obtendrán todos los interesados. Como algunos de los proyectos y programas pueden tener gran importancia y prioridad nacional, deberá tenerse en cuenta el punto de vista de la planificación nacional en el análisis global costo-beneficio y en la decisión de incluirlos en los planes de desarrollo regional. En algunos proyectos habrá que hacer una evaluación nacional y regional y luego decidir una solución conciliatoria entre ambas, para llegar a la decisión final sobre planificación. No obstante, los más de los proyectos y programas (sobre todo de escala mediana y pequeña) tendrán importancia regional y local y, por lo tanto, sólo se aplicará este punto de vista en el análisis del costo-beneficio y en las decisiones ulteriores sobre planificación. En un sistema bien organizado de planificación del desarrollo, las autoridades correspondientes harán la evaluación nacional, regional y local de los diversos proyectos, como su contribución al proceso global de planificación del desarrollo. Sin embargo, es posible que las autoridades

centrales evalúen proyectos desde los puntos de vista nacional y regional/local y, a la inversa, que las autoridades regionales y locales incluyan el punto de vista nacional en la evaluación de sus propios proyectos.

Ahora hay que coordinar dentro de la estructura de la región todos los programas y proyectos regionales elegidos, para lograr que sean compatibles entre sí. Este requisito será indispensable cuando una parte del proyecto tengan que decidirla las autoridades nacionales y otra las autoridades regionales. En esta fase quizá haya que incluir algunos proyectos adicionales para que el plan tenga congruencia interna y sirva para avanzar con la máxima eficacia hacia las metas y objetivos de la planificación regional. El resultado definitivo de todas estas actividades de planificación es el anteproyecto de un plan de desarrollo regional, en el que todos los proyectos están ordenados dentro de planes sectoriales coordinados.

Tal anteproyecto puede revestir cualquier forma que se crea necesaria dentro de unas circunstancias determinadas. Por lo general, la forma más compleja de anteproyecto de plan regional está compuesta de tres partes. La primera es un texto que describe las disposiciones básicas del plan, sobre todo sus metas y objetivos principales. Los objetivos detallados, con una clara definición de quiénes tratarán de alcanzarlos, pueden enumerarse en una segunda parte técnica del documento de planificación, que suele estar formado por una serie de cuadros. Por último, se prepararán los aspectos espaciales (físicos) del plan de desarrollo regional como gráficos y mapas a escala adecuada.

Cualquiera que sea su forma definitiva, el documento de planificación ha de presentarse a las autoridades pertinentes para que éstas lo discutan en detalle y lo aprueben. Una vez aprobado, el plan debe remitirse a todos los que participarán en su ejecución. Conviene publicar el plan aprobado en su totalidad, o por lo menos sus disposiciones básicas, a fin de informar al público en general acerca del curso previsto para el desarrollo regional y obtener así el apoyo y la colaboración de la comunidad mientras se ejecuta el plan.

10. *¿Cuáles son las condiciones para usar diversos métodos y técnicas en el análisis y planificación del desarrollo de la región?*

En el transcurso de los años se han ideado multitud de métodos y técnicas para usarlos en la planificación del desarrollo regional. Consti-

tuyen instrumentos muy eficaces con los que pueden evaluarse mejor las posibilidades de desarrollo, determinar los factores más importantes que intervienen en él y calibrar minuciosamente todas las opciones. Estos métodos van desde enfoques muy simples, que no requieren conocimientos técnicos superiores, hasta métodos y técnicas complejos, que suelen implicar el conocimiento de las matemáticas superiores. Cualesquiera que sean los métodos y técnicas utilizados en la planificación del desarrollo regional, no debe olvidarse que sólo son instrumentos que ayudan a adoptar las decisiones correctas sobre planificación. No sirven para sustituir a las propias decisiones.

Para optar por un método determinado en el análisis y la planificación, es preciso hacerse dos preguntas previas:

a] ¿Es el método propuesto el más adecuado para analizar un problema determinado? Aunque ofrecen muchas ventajas, todos los métodos tienen inconvenientes y limitaciones. Estas últimas nacen de las hipótesis que deberán usarse para aplicar el método en cuestión, hipótesis que pueden excluir la aplicación de un método a la situación concreta que se está examinando.

b] ¿Se dispone de la información requerida para aplicar determinado método? Todos los métodos y técnicas se valen de un número de datos y algunos requieren un amplio sistema de estadísticas para su correcto uso. Por lo tanto, la posibilidad de usar un método determinado se verificará contra la posibilidad de obtener la información requerida. En muchos países en desarrollo este hecho constituye una importante restricción en el uso de varios métodos de análisis y planificación.

El planificador regional profesional deberá conocer bien los métodos aplicables en la planificación del desarrollo regional. Quien decide, en cambio, no necesita conocer los detalles del método ni cómo aplicarlo. Sin embargo, deberá poder interpretar los resultados que se obtienen con el uso de varios métodos y técnicas. Esto quiere decir que el planificador regional tendrá que comunicarle la base lógica de cada método aplicado y las limitaciones que encierra. Esta información es indispensable para orientarse al adoptar decisiones.

Los métodos que se emplearán en la planificación del desarrollo regional pueden dividirse en dos grandes grupos: los que resultan especialmente adecuados para la fase analítica de la planificación y los que tiene más significación en la fase de planificación-programación. Algunos métodos pueden aplicarse en ambas fases del proceso de planificación. Dentro de cada una de las fases de la planificación, de-

terminados métodos resultan más aceptables para una determinada actividad de planificación, mientras que otros son de aplicación más general.²

Los métodos y técnicas de que disponemos los planificadores del desarrollo regional deben emplearse con precaución. Pueden resultar muy útiles para ellos, si se usan incorrectamente conducirán a decisiones falsas. Hay que tener presente que aunque muchos aspectos del desarrollo no tienen expresión numérica, han de tomarse en consideración al adoptar decisiones sobre planificación. Por lo tanto, además de saber usar los métodos y técnicas disponibles, lo que más se necesita en la planificación del desarrollo regional es un razonamiento lógico, basado en un conocimiento profundo de los hechos y en una sólida experiencia en planificación y ejecución del plan. Después de todo, la planificación regional no es más que un instrumento que ayuda a las autoridades pertinentes a adoptar decisiones basadas en datos y análisis fidedignos.

11. *¿Cómo debe ejecutarse un plan de desarrollo regional?*

La tercera fase, y en muchos aspectos la más vital, de la planificación del desarrollo regional es la de ejecución. En toda una serie de países en desarrollo no se ha prestado la debida atención a esta etapa, y en consecuencia algunos de los programas más completos de desarrollo regional han quedado en letra muerta. El objetivo básico de la fase de ejecución debe ser evitar que ocurra así, convirtiendo las disposiciones de los planes de desarrollo regional en programas concretos de acción de las autoridades centrales y regionales, según la jurisdicción. Esto puede lograrse de muchas formas, pero las más comunes y viables son las siguientes:

- a] Presupuestos de capital anuales y a plazo medio (por ejemplo, cinco años);
- b] Medidas adecuadas de política económica, social y administrativa, que estén en armonía con las disposiciones de los planes de desarrollo regional, y
- c] Creación del mecanismo necesario para ejecutar el plan den-

2. La descripción detallada de los métodos y de sus ventajas e inconvenientes se encontrará en algunas de las publicaciones enumeradas al final de este folleto. Véase en especial A. Bendavid y W. Isard (1960).

tro de cada sector de la economía regional y para la coordinación general.

En muchos países en desarrollo el gobierno aportará una parte considerable de las inversiones que requiere la ampliación regional de la infraestructura económica y social, así como de los sectores productivos. Es preciso asegurarse, pues, que en el momento oportuno se incluirán medios financieros suficientes en los presupuestos de capital (inversiones) a plazo medio y/o anuales, dentro de los títulos sectoriales pertinentes. Como las nuevas inversiones originan nuevos desembolsos corrientes (por ejemplo, el costo de mantener los nuevos hospitales, escuelas, etc.), también hay que incluir en el presupuesto de gastos corrientes el aumento requerido para que las nuevas instalaciones y servicios puedan empezar a funcionar sin demora. Cuando el presupuesto de gastos corrientes es prerrogativa de las autoridades regionales y el presupuesto de inversiones está bajo la jurisdicción de las autoridades centrales, es importantísimo establecer la correlación adecuada entre los dos. Los distintos proyectos del plan de desarrollo regional no pueden ejecutarse sin realizar estudios detallados de su viabilidad. Conviene disponer de tales estudios en la fase de planificación-programación, como base para evaluar y elegir los proyectos. Si se incluyó un proyecto basándose en un estudio de prefactibilidad, ha llegado el momento de que se realice un estudio minucioso de factibilidad, con toda la documentación técnica necesaria para poder ejecutarlo después.

Las medidas de política para ejecutar el plan pueden ser de carácter administrativo o socioeconómico. En las circunstancias existentes, corresponde a las autoridades pertinentes decidir qué importancia se atribuirá a las medidas administrativas y qué importancia a las medidas socioeconómicas. Ambas tienen ventajas y desventajas, que deben ponderarse en cada situación determinada. Entre los instrumentos de política administrativa, los más corrientes son los reglamentos de zonificación, los permisos de apertura de industrias y las normas administrativas que regulan los movimientos de población. La gama de medidas e instrumentos de política socioeconómica es mucho más amplia y se usa más en la práctica. Su objetivo común es inducir a quienes participan en el proceso de desarrollo regional a que actúen conforme a las disposiciones del plan de desarrollo de la región.

Entre los incentivos financieros más empleados para inducir a los hombres de negocios a desarrollar determinadas regiones figuran las exenciones y rebajas de impuestos, los aranceles favorables a las

importaciones y los subsidios a las exportaciones de productos de ciertas regiones, los créditos y otra ayuda financiera, fletes favorables y subsidios para el transporte y las comunicaciones así como bonificaciones y primas en los salarios. Todas estas medidas resultan eficaces cuando existe una economía de mercado que responde en la región y cuando hay empresarios que reaccionan ante estos incentivos financieros. Sin embargo, en algunos países en desarrollo todavía hay que implantar una economía de mercado en determinadas regiones y crear una clase empresarial, antes de que resulten eficaces los incentivos enumerados. Para lograrlo, el gobierno que se compromete a introducir cambios, a influir en la actitud de los ciudadanos, a hacer que respondan al progreso social y tecnológico y a intensificar la participación del pueblo en el desarrollo debe adoptar una amplia serie de medidas sociales y económicas.

No es posible ejecutar con éxito el plan si no existe un eficiente mecanismo de ejecución en los ministerios técnicos y en otras instituciones que tienen bajo su jurisdicción determinados sectores de la economía nacional. Así sucede en todos los sectores, pero es especialmente indispensable en el sector agrícola. La naturaleza de sus actividades requiere que el mecanismo de ejecución (el servicio de extensión agrícola) sea excepcionalmente robusto, diversificado y amplio, para que pueda llegar bien incluso a los rincones más remotos de las regiones. También hay que prestar suma atención al establecimiento de buenos canales de comunicación entre los organismos oficiales y los círculos industriales y comerciales. Estos canales servirán para tratar de crear buenas relaciones de trabajo y distribuir ayuda no financiera del gobierno. Entre las muchas posibilidades que hay en esta esfera, el establecimiento de diversas instituciones de investigación y asistencia técnica constituye un medio muy eficaz de lograr esos fines.

Como cualquier otro plan, la ejecución de los planes de desarrollo regional requiere evaluaciones periódicas del progreso logrado. Asimismo habrá que comprobar con regularidad la eficacia de las medidas aplicadas. Para todo ello es necesario organizar un servicio estadístico, que proporcione datos sobre los progresos conseguidos en todos los sectores importantes de los planes regionales. Tal servicio deberá facilitar lo más rápidamente posible a quienes deciden informes sobre la ejecución del plan, para que si es necesario, se puedan adoptar sin demora medidas que aseguren su ejecución óptima. La evaluación sistemática de la ejecución del plan ya forma parte de la fase analítica de la preparación del plan de desarrollo siguiente. Con ella queda cerrado este ciclo y comienza otra "ronda" de planificación.

12. *¿Qué clase de administración y especialización se necesita para el desarrollo y la planificación de la región?*

El desarrollo y la planificación regional que acabamos de describir no pueden realizarse bien si no existe una organización administrativa adecuada. Cuando un país quiere preparar los planes y políticas nacionales pertinentes para el desarrollo regional, necesita establecer dentro del gobierno central una Dependencia de Planificación Regional (DPR) que:

- a] Estudie el desarrollo espacial del país y formule las políticas de desarrollo regional;
- b] Prepare un plan de desarrollo de las regiones del país como parte integrante del plan de desarrollo nacional;
- c] Vigile la ejecución del plan de desarrollo regional, y
- d] Cuando sea necesario, prepare políticas y planes especiales de desarrollo para determinadas regiones (regiones con problemas).

La DPR estará estrechamente vinculada a los órganos que intervienen en el proceso de la planificación nacional. Como tendrá que ocuparse de todos los sectores económicos, es mejor ubicarla en una institución oficial que desempeñe funciones coordinadoras de toda la economía (por ejemplo, en el Ministerio de Planificación) y desde donde pueda establecer buenas relaciones de trabajo con los órganos administrativos regionales y locales.

Desde el punto de vista regional, la situación puede ser distinta según los países, según sean el sistema de administración, el tipo de economía y otros varios factores políticos. En la mayoría de las naciones existe algún órgano administrativo en las regiones administrativas. Lo que varía es el alcance de sus funciones y los trabajos que se le confían. Algunos dependen por completo del gobierno central, mientras que otros tienen diversos grados de autonomía. Únicamente después de analizar detenidamente las funciones y posibilidades que hoy tienen estos órganos administrativos podrá decidirse si se les pedirá que participen en los trabajos de planificación del desarrollo y cómo reformarlos para tal efecto.

La participación de los órganos regionales en la planificación del desarrollo puede revestir varias formas:

- a] Puede encargárseles que vigilen la ejecución del plan de desarrollo regional y que participen en ella;
- b] Puede pedírseles que intervengan en la formulación del plan de desarrollo regional, bien dentro del proceso de planificación del

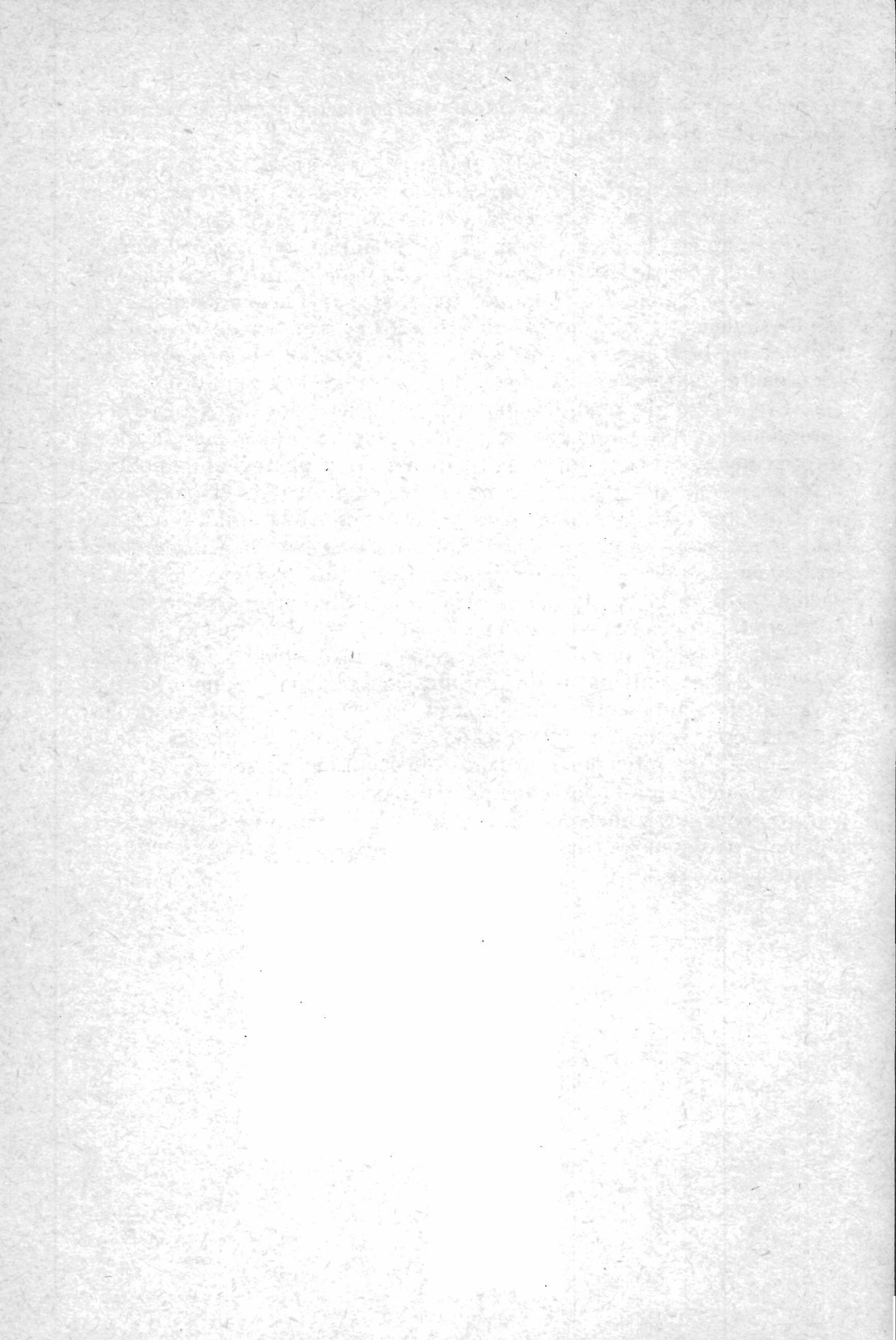
desarrollo nacional o separadamente del procedimiento de planificación en el punto central, y

c) Pueden participar en la preparación y ejecución de un plan de desarrollo regional, al tiempo que ayudan a los órganos administrativos locales en sus actividades de desarrollo y planificación.

El tamaño de la dependencia de planificación regional variará según el alcance de sus funciones y su ubicación dentro de la administración de la región. Sin embargo, aparte de sus funciones y ubicación, esa dependencia tendrá acceso directo a los encargados de adoptar decisiones en la región y mantendrá buenas relaciones de trabajo con los órganos centrales de planificación y formulación de políticas.

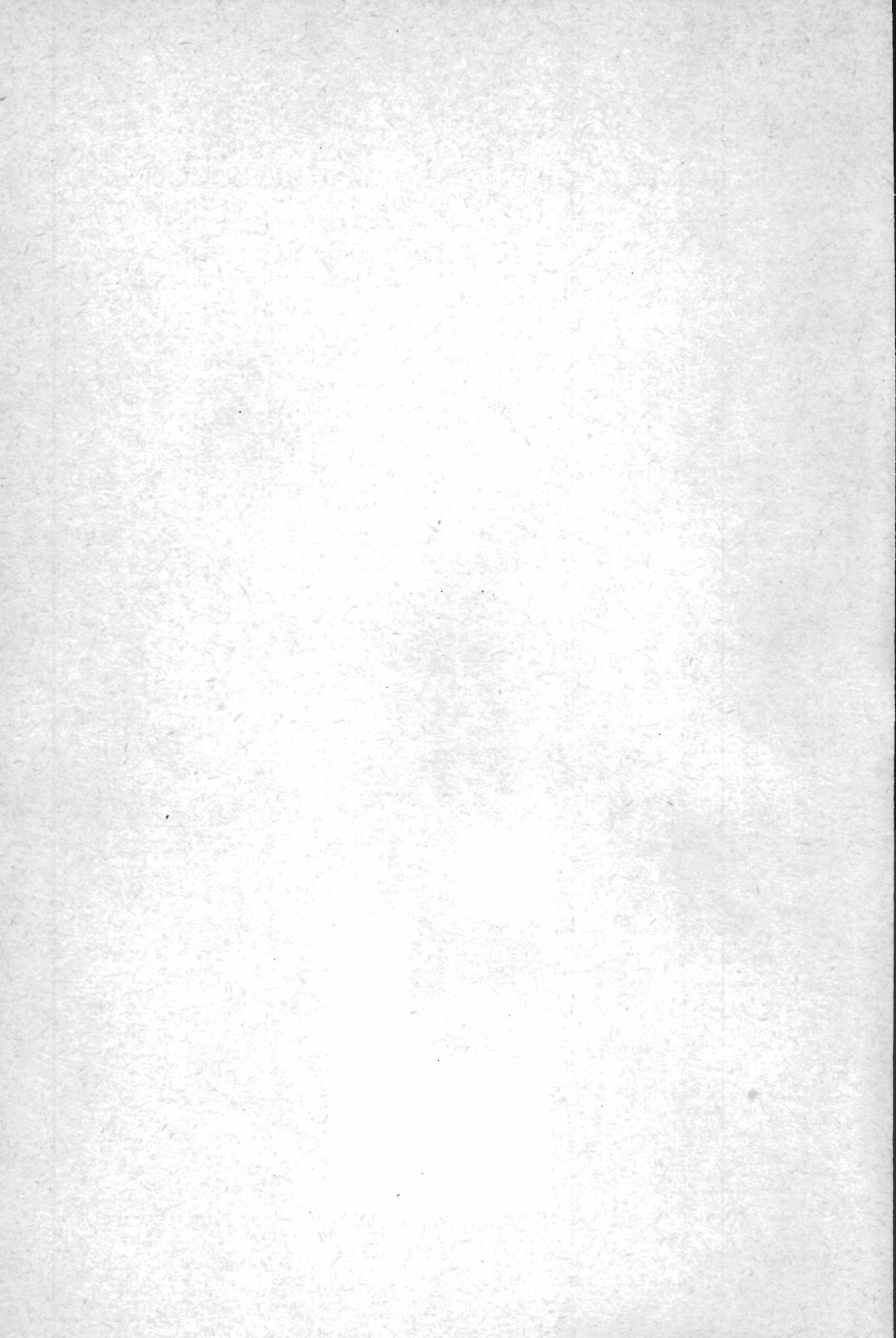
El proceso de planificación regional exige dos tipos básicos de profesionales: los planificadores interregionales y los planificadores intrarregionales. Los primeros participan en la preparación de políticas y planes nacionales para el desarrollo regional en todo el país, mientras que los segundos cumplen esas funciones en el ámbito regional. La capacitación básica de ambas categorías en planificación regional será idéntica, pues todos intervienen en el mismo proceso de planificación, pero en la formación especializada deberán tenerse en cuenta las distintas funciones que se les asignan en ese proceso.

Además de los planificadores regionales profesionales, la ejecución correcta de las actividades de planificación regional requiere la colaboración de algunos otros funcionarios y especialistas, tales como administradores regionales, planificadores y promotores locales (de la comunidad), planificadores urbanos, especialistas de sector, estadísticos regionales, etc. Todos estos expertos deberán estar familiarizados con los conceptos y métodos básicos de la planificación del desarrollo regional, para que puedan adaptar bien sus actividades a las de los planificadores regionales.



CAPÍTULO I

LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO REGIONAL



LA TEORÍA DEL DESARROLLO REGIONAL: UN INTENTO DE SÍNTESIS

J. HILHORST*

1. Introducción

Aunque el título de este trabajo habla de teoría regional del desarrollo debiera admitirse que tal cosa no existe. Hasta ahora, los economistas, geógrafos, planificadores físicos y sociólogos han reconocido el carácter específico del desarrollo regional al igual que la necesidad de explicar el fenómeno, pero ninguno de estos científicos ha tenido éxito en la presentación de una doctrina. Sin embargo, la necesidad de tal doctrina se hace notar cada vez más ahora que muchos gobiernos de países desarrollados y en desarrollo del mundo han decidido emprender esfuerzos de planificación regional o continuarlos.

Una de las principales dificultades subyacentes al fracaso de los científicos en responder con éxito a las necesidades de la sociedad es el problema de la conceptualización. El número de conceptos de "región" propuestos es excesivamente grande y sitúa al lector en tantos lugares desconectados como puedan existir en un sistema ideal tal como el evocado por Lösch.¹ Al hablar de regiones, es importante por eso precisar ante todo a cuál de estos conceptos regionales se refiere uno.

El concepto utilizado aquí es relativamente simple, aunque a veces su aplicación pueda resultar compleja. El concepto se basa en la observación de que los seres humanos necesitan espacio para llevar a cabo sus actividades. Estas actividades, de diferente naturaleza, pueden ser administrativas, económicas, políticas, recreativas, sociales, etc. Las relaciones resultantes de estas actividades tendrán necesariamente

* Del Instituto de Estudios Sociales de la Haya. Este artículo se publicó originalmente en inglés, en *Multidisciplinary aspects of regional development* (Paris-OECD-Development Centre 1969), pp. 21-34.

1. August Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft* (2a. ed. revisada, Jena 1944; versión inglesa: *The economics of location*, trad. por William H. Woglom y Wolfgang F. Stolper (New Haven, Yale University Press, 1954).

una dimensión espacial y requerirán transporte o comunicación, a través de las diversas distancias que separan dichas actividades.

Si fuera posible medir dentro de un país todos los flujos de transportes y comunicaciones entre cada punto en que se lleve a cabo la actividad humana con todos los demás puntos, tomando en cuenta su intensidad, sería posible concebir el concepto de región como lo entendemos aquí. Representando estos flujos en un mapa en el cual todos los puntos aparezcan, surgirán algunos patrones, indicando más o menos claramente la estructura regional del país. Este resultado puede esperarse debido a que las líneas del mapa señalarían la existencia de un cierto grado de especialización funcional en el desempeño de las actividades humanas en el país, que llevan a la concentración de relaciones en el espacio. Cuanto más haya progresado el desarrollo, más habrá avanzado también la especialización funcional y más complicada se habrá vuelto la estructura resultante de estas relaciones. Para cada una de las actividades humanas son aplicables ciertos factores locacionales dando lugar a la dispersión espacial de estas actividades. De ello resulta que las diversas funciones tienen un área determinada sobre la cual ejercen su influencia, es decir, en las cuales la relación con otras funciones se torna aparente. En otras palabras, las líneas del mapa mostrarán intensidades crecientes en las relaciones que van desde puntos de mínima hacia puntos de máxima intensidad.

Los puntos de mínima intensidad indicarán cuáles actividades deben ser consideradas como no pertenecientes a una cierta estructura regional, los límites de la cual estamos tratando de trazar. Dentro de estos límites, las líneas representan la intensidad de las relaciones entre los puntos donde las actividades humanas tienen lugar y mostrarán normalmente cierto grado de polarización hacia uno o dos puntos, que forman el centro de la región. Por lo tanto, tal como lo hemos desarrollado aquí, el concepto de región se refiere a los espacios socioeconómicos y administrativos polarizados en núcleos urbanos que desempeñan las funciones de ciudades de segundo orden en el país.

Con lo dicho no hemos sentado base alguna que permita calificar el orden de estos núcleos centrales dentro de la región. Las consideraciones que llevarían a hacerlo se relacionan con el hecho de que, entre sus funciones de núcleos centrales, existen algunos que corresponden a las de ciudad primaria y que son esenciales para orientar el desarrollo de sus esferas de influencia. En este sentido —directamente bajo el nivel nacional—, las políticas del gobierno pueden ser diseñadas con mayor significación y ser más eficientemente coordina-

das, sobre todo en cuanto intentan lograr un mayor grado de integración de las actividades que se llevan a cabo dentro de la región. Debíamos concluir, por consiguiente que el concepto de región está políticamente orientado.

En lo que sigue se revisan sumariamente las teorías relacionadas con el desarrollo de las regiones en busca de los elementos en que debe fundarse la síntesis que a continuación será propuesta.

2. Teorías sobre el desarrollo regional

Por desarrollo regional se entiende aquí un aumento en el bienestar de la región expresado por indicadores tales como el ingreso por habitante, la disponibilidad de servicios sociales y la adecuación de sus sistemas legales y administrativos.

Por una teoría de desarrollo regional entenderemos un sistema de relaciones consistentes, con el fin de explicar más altos valores para uno o más de estos indicadores, dadas una o más fuerzas motivadoras en la conducta humana racional. Nos cuidaremos por lo tanto de abordar problemas políticos sobre cómo desarrollar una región, por interesantes que puedan ser. Su inclusión introduciría, entre otros puntos, el básico relacionado con la regionalización, que es un tema por sí mismo.

La teoría del desarrollo regional, especialmente la de tipo económico, considera el crecimiento regional desde dos puntos de vista:

a] desde afuera, y b] desde adentro. El primero destaca los mecanismos subyacentes en el fenómeno de la transmisión del crecimiento económico en el espacio, es decir, cómo el crecimiento pasa de una región a otra, mientras que el último dedica especial atención al desarrollo dentro de la región individual. Básica para esta distinción es la consideración de los factores que, por suponerseles de carácter autónomo—en el sentido de que no son explicados por la teoría—, se sitúan dentro o fuera de la región.

Antes de examinar ambos tipos de teorías, parece útil hacer algunas consideraciones preliminares en torno al carácter de la teoría del desarrollo regional.

La primera observación es que está basada en los mismos fundamentos que la teoría nacional del desarrollo, en cuanto ambas forman parte de un cuerpo de conocimiento más amplio, frecuentemente denominado ciencia del desarrollo y ambas intentan explicar las mejoras

a largo plazo en el bienestar de un pueblo que vive dentro de cierta área. Sin embargo, hay una diferencia: mientras que existe, en general, cierto grado de independencia en las acciones de una nación, este grado de independencia es considerablemente menor para la región. De ahí que la teoría del desarrollo regional debiera dar debida consideración a las diferencias existentes entre el carácter de una nación y de una región. Estas diferencias llevan a una metodología divergente y a destacar relaciones que, aunque no pueden ser descuidadas a un nivel, son consideradas de mayor importancia en el otro. Un ejemplo de la primera razón para un enfoque diferente es que el comercio regional suele hallarse sujeto a otras leyes económicas que las del comercio internacional. Un ejemplo de la segunda razón es que fenómenos como las economías de escala y las economías externas, que pueden ser descuidados en la teoría del desarrollo nacional, no es posible prescindir de ellos como elementos en una teoría del desarrollo regional.

La observación subyacente a la primera clase de las teorías del desarrollo regional antes mencionadas es que así como hay diferencias en el grado de desarrollo entre naciones también existen entre las regiones de un país determinado. Del mismo modo que las diferencias dentro de un país tienden a desaparecer, cabe concluir que puede tener lugar la transmisión espacial del crecimiento.² Algunos ejemplos pueden apoyar este punto de vista. En la Grecia moderna, el desarrollo comenzó en la región de Atenas, fue hacia Salónica y más tarde se inició en la región de Patras. En Turquía se desarrolló primero la región de Mármara, guiada por Estambul, que la precedió. Entonces siguió la región de Izmir, y aunque su desarrollo fue interrumpido por el intercambio de población con Grecia, aún ocupa un rango entre las regiones más altamente desarrolladas de Turquía. La región de Anatolia Central, encabezada por Ankara, fue la tercera en desarrollarse, seguida por la región de Zonguldak, aquella por obra principalmente de la administración pública y la última por sus recursos mineros.

El mismo fenómeno ocurrió, aunque a lo largo de una mayor distancia, en países como la Argentina, donde el desarrollo se inició en el noroeste. Mientras el noroeste continuó creciendo —en el principio por la exportación de sus productos para suplir a mineros y sol-

2. Obsérvese que también pueden acentuarse las diferencias en el grado de desarrollo. De ahí que el desarrollo regional no parezca ser el resultado necesario del desarrollo nacional. Véase *infra*, p. 58, donde se examina la teoría de la base de exportación.

dados del Alto Perú, pero más tarde volviéndose hacia adentro— y finalmente, llegando al estancamiento, la región de Buenos Aires inició un rápido proceso de desarrollo que llegó hasta Santa Fe y Rosario y llegó hace unos quince años a Córdoba. La lista de ejemplos podría multiplicarse fácilmente. Tales casos abonan el punto de vista de que las regiones de un país no se desarrollan a la misma velocidad, y que primero parecen establecerse uno o varios puntos de crecimiento desde los cuales se extiende el desarrollo por todo el país.

La razón más evidente para la transmisión espacial del crecimiento parece ser el comercio interregional. En las primeras etapas del desarrollo regional, cuando son escasos los sistemas de comunicación y de transporte entre la región desarrollada y la subdesarrollada, el comercio entre estas regiones puede ser posible en la base de *ventajas comparativas*. Mientras permanezcan estas condiciones infraestructurales, la migración y las corrientes de capital entre las dos regiones serán insignificantes y podrá aplicarse a la situación la teoría pura sobre el comercio internacional de Ohlin.³ El efecto del comercio será un cierto grado de especialización en la región subdesarrollada, acompañado por economías de escala que propiciarían una más alta productividad. El creciente ingreso por habitante permitirá mayores ahorros e inversiones y estará en movimiento un proceso de desarrollo.

Los factores autónomos en esta teoría son por una parte la existencia de escasos sistemas de transporte y comunicación, y por la otra la escasez relativa de los factores de producción en ambas regiones. A menos que lo primero exista, y que la dotación de factores difiera en ambas regiones, la inmovilidad de los factores de producción y las ventajas comparativas no pueden existir. Los autores que apoyan esta teoría suelen dejarla así. Parece interesante, sin embargo, seguir el camino que pudiera eventualmente llevar al desarrollo de la región pobre. Cabe entonces observar que cuando alcanza cierto volumen el comercio entre las dos regiones, comienza a operar otra fuerza que lleva a la destrucción de las condiciones en las cuales se basaba el crecimiento de la región pobre. Esta fuerza se encuentra en la mejora de los sistemas de transportes y comunicaciones. Una vez que estos sistemas estén en mejor forma, la inmovilidad de los factores de producción sobre las fronteras de las dos regiones tiende a desaparecer y las dotaciones de factores tienden a igualarse en ambas. La importancia de la ventaja comparativa de la región pobre tiende a enco-

3. Bertil G. Ohlin, *Interregional and international trade* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1933).

gerse y la exportación sólo continuará si la *ventaja comparativa* se aproxima a una *ventaja absoluta*. En esta tierra de nadie entre dos situaciones teóricas claras se hace difícil predecir qué ocurrirá a la región pobre.

Myrdal,⁴ Hirschman⁵ y Perroux⁶ han dedicado seria atención a esta tierra de nadie. Myrdal ha ideado dos nuevos términos con este fin: efectos de expansión (*spread effects*) y efectos de extracción (*backwash effects*), que coinciden con los empleados por Hirschman: efectos de goteo (*trickling-down effects*) y efectos de polarización (*polarization effects*).

Los efectos de goteo son favorables a la región pobre y aparecen cuando la región rica comienza a comprar y a invertir en la región más pobre.⁷ Este efecto es muy probable que ocurra si existe entre las dos regiones cierto grado de complementariedad. Al usar la noción de complementariedad, Hirschman evita el problema de la ventaja comparativa *versus* ventaja absoluta en productos competitivos, y toma otra posición extrema al suponer que el comercio entre ambas regiones se traducirá en el desarrollo de la más pobre si sus producciones son complementarias. Sin embargo, ¿qué sucede si no existe tal complementariedad? Entonces los efectos de polarización tenderán a ser los más fuertes de los dos.

Los efectos de polarización, según Hirschman —o, en palabras de Perroux, los “effets de stoppage”— tienen lugar cuando las actividades en la región pobre se deprimen como resultado de la competencia que le hace la región más rica. Además, cuando las oportunidades de empleo no crecen adecuadamente, los mejores elementos de la fuerza laboral de la región pobre tenderán a desplazarse hacia la región más rica.

Ahora dependerá de la fortaleza de las dos nuevas fuerzas contrapuestas si la región pobre se desarrollará o se estancará. Los efectos positivos de goteo pueden al final sobreponerse a los efectos de polarización si la región más rica tiene que depender de los productos de la región más pobre para continuar su desarrollo. Esta posibilidad

4. Gunnar Myrdal, *Economic theory and under-developed regions* (Londres, G. Duckworth, 1957).

5. Albert O. Hirschman, *The strategy of development* (New Haven, Yale University Press, 1958).

6. Francois Perroux, *L'économie du xxème siècle* (2ª edición, París, Presses Universitaires de France, 1964).

7. Los efectos de goteo de Hirschman han sido llamados *effets d'entraînement* por Perroux. Ocurren cuando, ante la demanda de la región más rica, se crean nuevos empleos en la región pobre y se incrementa la capacidad de producción.

será real si la región pobre es capaz de proveer los productos. Sin embargo, si es muy baja la elasticidad-oferta de los productos de la región pobre, el incremento en precio resultante puede llevar a la región más rica a importar desde el extranjero más bien que ver perjudicada la expansión de su propia producción por escasez y bajar sus ventas debido a los aumentos de precios.

Vemos así que, una vez mejorados los sistemas de transporte y comunicaciones, la región pobre entrará en un período de incertidumbre económica, a menos que exista una ventaja muy clara frente a la región más rica.

Pasemos ahora al segundo tipo de teorías, las que consideran las fuerzas motoras del proceso de desarrollo dentro de una región. La que se expone a continuación parece tomar la historia de la región pobre donde la acabamos de dejar, pues se basa en suponer que la región dispone realmente de una ventaja bastante fuerte para que su desarrollo se base en las exportaciones.

La base de esta teoría se encuentra en la economía urbana donde se habla de la base económica de una ciudad. Por base económica se entienden aquí aquellas actividades de la ciudad que le permiten pagar sus importaciones y la hacen crecer. Estas actividades pueden variar desde la agricultura hasta servicios de transporte o turismo, o incluso los servicios gubernamentales. La noción puede ser ampliada para servir a la región y entonces se aplicará a una o dos actividades de la región que virtualmente determina las demás actividades económicas. Si tal es el caso, estas actividades normalmente tienen que ver con dotaciones de recursos naturales favorables y su explotación, tales como puertos, actividades turísticas basadas en un buen clima, o la explotación de minerales como el hierro o el petróleo.

Tiebout⁸ y North⁹ han avanzado esta teoría después que otros autores establecieron su fundamento. Obsérvese que sólo se refiere a algunas regiones, aquellas a las que son aplicables los supuestos mencionados. Su razonamiento es el siguiente: En general, la explotación de los recursos naturales de una región hará aumentar sus exportaciones, dejando un superávit de ellos. Los efectos serán un aumento en la propensión a importar y cierta presión inflacionaria. El efecto inflacionario aumentará los salarios, lo que atraerá inmigrantes. Las

8. Charles M. Tiebout, "Exports and regional economic growth", en *Journal of political economy*, vol. LXIV, núm. 2 (Chicago, Ill., abril de 1956), pp. 160-164.

9. Douglas C. North, "Location theory and regional, economic growth", en *Journal of political economy*, vol. LXIII, núm. 3, (Chicago, Ill., junio de 1955), pp. 243-258.

importaciones crecientes estimularán nuevas actividades que normalmente estarán en el campo de la sustitución de importaciones. Se pone en marcha, por lo tanto, un proceso acumulativo cuando las nuevas empresas atraen inmigrantes. La continuación de este proceso implica la creación de economías externas que a su vez atraerán una nueva clase de industrias.

El proceso de desarrollo de la región será continuo y tendrá éxito si entre estas industrias hay algunas que diversifiquen la canasta de exportaciones de la región. Cuando así no ocurra y los recursos naturales de la región sean del tipo agotable, la región puede estancarse de nuevo una vez agotados sus recursos. Además, subsiste el peligro de un cambio súbito en la estructura de la demanda, que llevará al mismo resultado.

Hay otra posible limitación a los efectos potenciales del sector exportador. Puede ser que la estructura sociopolítica de la región no permita operar a los efectos multiplicadores si impusiera una distribución de ingresos que no conduzca al establecimiento de nuevas actividades.

Cabe concluir de ello que deben cumplirse dos condiciones para que el crecimiento regional tenga éxito: que haya posibilidades económicas para la diversificación y que ésta sea permitida por la estructura sociopolítica.

En cuanto a la región rica en recursos naturales, parece haber una explicación suficiente para su desarrollo. Tales regiones, sin embargo, no forman la mayoría, por lo que la teoría de la base de exportación no parece cubrir todas las posibilidades. De ahí que parezca útil volver hacia un intento de teoría más general. Este intento ha sido hecho por los autores de un libro titulado *Regiones, recursos y crecimiento económico*.¹⁰

Su teoría, derivada del trabajo de Hoover y Fisher,¹¹ se basa en la observación de que al aumentar el ingreso, disminuye la demanda de bienes primarios. Al mismo tiempo van apareciendo nuevas demandas, especialmente de productos que proceden de los sectores secundario y terciario. La teoría sigue muy de cerca las líneas establecidas por Rostow¹² y sustenta la tesis de que una economía regional pasa por la siguiente serie de etapas:

10. H. S. Perloff, Edgar Dunn Jr., E. E. Lampard y R. F. Muth, *Regions, resources and economic growth* (Lincoln, University of Nebraska, 1960).

11. E. M. Hoover y Joseph Fisher, *Problems in the study of economic growth* (Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1949).

12. W. W. Rostow, *The stages of economic growth* (Londres, Cambridge University Press, 1960).

- a] economía de subsistencia con muy poco o ningún comercio exterior;
- b] cierto grado de especialización en algunas mercancías primarias con posibilidades de exportación, probablemente acompañadas y apoyadas por mejoras en el sistema de transporte;
- c] desplazamiento a actividades secundarias del tipo de elaboración reforzadas por la aportación de productos externos;
- d] desplazamiento a actividades secundarias más complejas, y
- e] introducción de servicios altamente especializados.

Esta teoría, aunque muestra claramente su origen macroeconómico, permite explicar la tendencia hacia la urbanización como resultado de la especialización en la agricultura y la disminución en la importancia relativa de este sector en la economía de una región. Las fuerzas que conducen a esta disminución relativa de la agricultura resultan de la tendencia a industrializar y diversificar el sector terciario, y son principalmente las que llevan a la urbanización. Factores locacionales tales como el costo del transporte y la disponibilidad de energía, determinarán agrupaciones de industrias, las cuales a su vez requerirán los servicios típicos del medio urbano.

Sin embargo, la teoría falla cuando se trata de generalizar. Como la teoría anterior, ésta introduce correctamente el concepto de especialización pero exige que una región pase de una etapa a otra para desarrollarse. Esto no siempre es exacto, primero porque hay regiones agrícolas altamente desarrolladas, regiones industriales o de servicio, y segundo porque la teoría toma un carácter demasiado mecanicista al requerir que la región pase de una etapa a otra sin permitir saltos. Un clásico ejemplo en contradicción con este punto de vista es la Florida estadounidense, que saltó de la etapa segunda a la última sin pasar por las demás.

La crítica más seria que podría hacerse a esta teoría es que no explican por qué debería aumentar el ingreso por persona a menos que se trate del descubrimiento de la región y de la subsiguiente exportación de algunos de sus productos primarios que interesan a los descubridores. Si tal es el caso, la teoría debiera clasificarse en la primera categoría, ya que la fuerza motriz, que es de carácter autónomo, viene de fuera de la región.

Aunque la teoría de las etapas no alcanza los requisitos de una teoría del desarrollo regional más que las otras, aporta un elemento interesante cuando señala las consecuencias de la especialización sobre el patrón de asentamiento. Es el mismo elemento que juega un papel

importante en la teoría de Lösch,¹³ junto a otros como las economías de escala, los efectos de los costos de transporte y la conducta racional de consumidores y productores. Es evidente que los mismos factores operan en las demás teorías mencionadas pero Lösch además de utilizarlas para explicar el desarrollo a largo plazo de una región, demuestra que sus fuerzas combinadas trabajan para traer consigo un sistema estructural de ciudades.

Aunque la teoría de Losch —al igual que la de Christaller,¹⁴ que veremos también sumariamente— es bien conocida, parece útil referirse a algunos de sus hallazgos.

El núcleo de esa teoría es que para cada producto existe una red de áreas de mercado, el tamaño de cada una de las cuales depende de los factores de la demanda, del costo de producir el bien y de los costos de transporte. Como los tres factores, en general, serán diferentes para diferentes productos, las partes de cada red serán de tamaño desigual. Si las redes se disponen de tal forma que por lo menos en un punto coincidan todos los centros de producción será posible mover las redes alrededor de este punto hasta que se produzca una situación en la cual seis sectores circundantes muestren un número relativamente grande de centros de producción y otros seis un número relativamente pequeño. Lösch asegura que en esta situación el costo de transporte total dentro del sistema será mínimo, entre otras razones porque al coincidir mayor número de centros de producción, podrán comprar de los productores locales mayor número de consumidores que en cualquier otro arreglo de redes.

El lugar central en el sistema de Lösch será el más importante en el sentido de ser la única ciudad en que se llevan a cabo toda clase de actividades. Las conclusiones de Lösch coinciden con las de Christaller, en que ambos concluyen la necesidad de que exista un lugar central dentro de un sistema de ciudades. Christaller, sin embargo, sostiene que existe una cierta jerarquía entre las ciudades basándose en que las mercancías producidas en cierta región pueden ser agrupadas en un número de categorías, coincidiendo más o menos las áreas de mercado para cada uno de los productos dentro de cada categoría. De esta manera, cada categoría determinaría el rango y tamaño de las ciudades, cayendo el rango más alto y el tamaño mayor en la categoría de aquellos productos que tienen mayor mercado.

13. August Lösch, *op. cit.*

14. Walter Christaller, *Die zentralen Orten in Süddeutschland* (Jena, 1933).

Tanto Lösch como Christaller han tratado de hallar la confirmación de sus teorías. Ambos tuvieron cierto éxito en ello lo que no es de extrañar. Mientras Lösch ha encontrado apoyo en la región de Indianápolis, Christaller lo logró en la región meridional de Alemania. La región elegida por Christaller se caracteriza por una estricta organización administrativa y su teoría está siendo criticada por tomar demasiado en cuenta la localización en relación con el mercado —es decir, con el consumidor— ya que éste puede ser afectado por accidentes naturales y por principios de administración política. En cambio la teoría de Lösch está siendo atacada por deducir la existencia de un sistema de centros de producción que suponen una distribución homogénea de la demanda, mientras que la región elegida por él para probar su teoría es una región agraria.

Greenhut¹⁵ ha tratado de dar a los factores de oferta y demanda una oportunidad igual al tratar de determinar simultáneamente la oferta, la demanda y su localización. Aunque presenta un modelo impresionante, su solución no es esclarecedora. Además, la solución se sostiene para un equilibrio estático, muy parecido al de Lösch o de Isard.¹⁶ Este último intenta resolver el problema utilizando un enfoque en el que desempeña un papel principal el concepto de sustitución para lograr un óptimo. Considera el costo del transporte y la transferencia como el único factor sistemático de localización subyacente en el fenómeno de la dispersión espacial de la actividad económica. Además, de él, hay factores secundarios como la energía o el trabajo barato. La consideración de los insumos de transporte permite explicar los aumentos en productividad que resultan de:

i] posponer y mitigar las deseconomías de excesiva aglomeración y las fuerzas de los rendimientos decrecientes,

ii] explotar la distribución desigual de los recursos naturales.¹⁷

Isard muestra que el problema de encontrar el óptimo de transporte se reduce al de hallar los puntos correctos de sustitución entre pares de insumos de transporte. Una vez determinados estos puntos, los factores de localización secundarios son también tomados en cuenta al utilizar el enfoque de sustitución, como se hace en la teoría convencional de la producción.

15. L. Melvin Greenhut, *Plant location in theory and practice: The economies of space* (Chapel Hill, N. C., University of North Carolina, 1956).

16. Walter Isard, *Location and space economy* (Cambridge, Mass, Massachusetts Institute of Technology, 1956).

17. *Ibidem*, p. 255.

Aunque Isard no supone que la demanda del consumidor pueda estar extendida, como pensaba Lösch, su tratamiento del consumo no es completamente satisfactorio. Permite una desigual dispersión de los puntos de consumo, pero los toma como dados, no sólo para los productores sino también para el problema.

J. Tinbergen¹⁸ y H. C. Bos,¹⁹ al buscar los mecanismos subyacentes a la dispersión espacial de la actividad económica han seguido un procedimiento semejante al de Isard, pues como éste propone resolver el problema en etapas sucesivas. Ellos también piensan que el costo del transporte es el principal determinante y coinciden con él en que las economías de escala son un factor importante.

Suponiendo que todas las unidades de producción agrícola estén parejamente distribuidas en un terreno homogéneo, el primer paso sería determinar el número de unidades de producción por industria. En el segundo paso habría que clasificar los centros según su composición industrial, lo que permitiría establecer una ordenación de ciudades basada, a su vez, en la ordenación de las industrias localizadas en cada una de ellas. El tercer paso es localizar cada uno de los centros, lo que se determina según el mínimo costo total de transporte que requiera en el sistema.

Para la solución del problema que plantea el primer paso hay un sistema de ordenación propuesto por Tinbergen e inspirado en las ideas de Christaller y otros. La ordenación de las industrias establecidas en una región se obtiene como sigue: el primer lugar corresponde a la industria de la que sólo hay una y que tiene como área de mercado la región entera; el último lugar lo ocupa aquella industria de la que existen más unidades de producción. Conocido el ingreso total de la región y teniendo en cuenta la función demanda de cada producto y el tamaño mínimo de planta de cada industria, puede determinarse el número de unidades de producción correspondiente a cada industria.

En el enfoque de Tinbergen, el concepto de base económica de una ciudad juega un papel importante. La industria de rango más alto en el centro será la única que exporte, mientras que las demás industrias producen para el mercado local. Su producción no satisface la demanda total del centro y habrá que importar desde lugares con rango más alto o más bajo. Estas relaciones comerciales entre los cen-

18. J. Tinbergen, "The spatial dispersion of production: A hypothesis", en *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 97, núm. 4 (Berne, 1961) pp. 1-8; "Un modèle de la dispersion géographique de l'activité économique", en *Revue d'Économie Politique*, año 74, núm. 1 (París, enero-febrero de 1964), pp. 30-44.

19. H. C. Bos, *Spatial dispersion of economic activity* (Rotterdam, 1964).

tros —la composición industrial de los cuales ha sido determinada en el segundo paso— da lugar al transporte. Como los flujos de transporte entre todos los centros pueden ser determinados y los costos de transporte se suponen como dados, la reducción al mínimo del costo total del transporte permite computar las distancias que deberían existir entre los centros. Por consiguiente, puede fijarse la estructura espacial del sistema de centros.

Una crítica importante que puede hacerse tanto al enfoque de Losch como al de Tinbergen es que ambos requieren que sea mínimo el costo total de transporte en el sistema, mientras suponen a los empresarios como maximizadores de ganancia, lo que quiere decir que son minimizadores de sus costos de transporte. Como, en general, la suma de los mínimos no coincide con el mínimo de la suma, sus sistemas óptimos están “cargados de valores” y no explican cómo surge el sistema, sino más bien cómo “debiera” ser desde el punto de vista del costo social.

Pasemos por alto las conclusiones que podrían deducirse de la apretada síntesis anterior. Aunque tal vez fue demasiado larga, es indudable que no otorgó el merecido reconocimiento a los autores mencionados y mucho menos a aquellos que fueron excluidos.

Se habrá aclarado que la clasificación de las teorías propuestas previamente es de relativa importancia pues es obvio que en una teoría general de desarrollo regional deben tomarse en consideración las fuerzas que laboran dentro y fuera de la región. Tampoco es satisfactoria la clasificación algo más tradicional que pone las teorías puras de crecimiento en una categoría y que explican la estructura espacial en otra. El crecimiento económico de una región se enlaza inmediatamente con su fisonomía y con los efectos de la minimización de los costos de transporte en la selección de localizaciones. En este punto es importante la cuestión de si fue primero el huevo o la gallina ya que la estructura espacial de la región, lejos de aparecer súbitamente, es el resultado de un proceso temporal en el cual ciertas cosas aparecen primero y, según sea su configuración, determinan otras cosas.

El reconocimiento de esta consideración por Perroux,²⁰ al exponer su pensamiento sobre el papel que hace atractivos a los polos de desarrollo, ha contribuido a la rápida divulgación de su enfoque. La implantación de un polo de desarrollo, según Perroux, tiene efectos tanto en el desarrollo general como en la estructura espacial de su área de

20. François Perroux, “La notion de pôle de croissance” en *Économie Appliquée*, tomo VIII, núms. 1-2 (París, enero-junio de 1955).

influencia. Si tal implantación resulta de una decisión pública, privada o combinada, sus efectos son economías externas e innovación. El polo de desarrollo, con sus ventas y compras, hará que se expandan otras actividades relacionadas directa o indirectamente. A base del crecimiento del polo de desarrollo, se producirán dos efectos: uno llamado *efecto de aglomeración*, que ocurre cuando la unidad propulsora asume actividades complementarias que logran oportunidades acumulativas con costos menores en un lugar. Los nuevos eslabones de transporte que están siendo creados entre las unidades aglomeradoras, a su vez, darán lugar a *efectos de unión* cuando los productores locales cercanos a este sistema vean aumentar sus posibilidades de oferta y demanda, una vez que el nuevo sistema de transporte esté completado.

Perroux también nos da la posibilidad de ver cómo se integran el polo de desarrollo y su región, mostrando cómo el bienestar creciente y la cristalización de una estructura espacial forman parte del mismo proceso. Al hacerlo apoya las teorías propuestas por John Friedmann²¹ y Eric Lampard²² cuando llaman la atención hacia los factores sociales, políticos, administrativos y legales que hacen de la región una unidad integrada. Este proceso de integración se basa en el creciente grado de especialización iniciado por la ciudad principal de un país y llevado a cabo por varios tipos de agentes. Las fuerzas innovadoras que irradian de una ciudad se deben a las diferencias entre el espíritu de la ciudad y el de las áreas rurales. Mientras los primeros se caracterizan por la racionalidad y la vitalidad, los últimos se distinguen por la religiosidad y por un fuerte sentido de la tradición.

Es normal que los intelectuales de una ciudad joven tenderán a actuar como si formaran una casta, es decir, el único grupo digno de tratar con las más altas tradiciones en la vida espiritual de la cultura. Trazan una línea divisoria entre ellos mismos y el campesinado, al cual consideran incapaz de comprender y absorber los valores que el intelectual ama. Habrá, por lo tanto, una profunda separación social entre los intelectuales de la ciudad y el campesinado. La integración social comenzará a mostrarse, sin embargo, con la aparición de los intelectuales desafectados, probablemente disidentes, que comunican al otro grupo los valores existentes y que piensan establecer un orden

21. John Friedmann, "Cities in social transformation", en *Comparative studies in society and history* (La Haya, Mouton and Co., julio de 1961).

22. Eric E. Lampard, "The history of cities in the economically advanced areas", en *Economic development and cultural change*, (Chicago Ill., University of Chicago, enero de 1955).

social nuevo y mejorado. Este proceso de comunicación llevará eventualmente a un todo socialmente integrado.

Al avanzar el proceso de integración social, los administradores extenderán la influencia de la ciudad y establecerán un cierto orden administrativo, apoyado en un sistema legal. De esta manera, se introduce un elemento de estabilización y se torna posible hablar del espacio político de la ciudad central, en el cual los lugares de menor rango están subordinados a las reglas de dicha ciudad central.

Los dos procesos descritos estarán apoyados alternativamente por un mayor grado de integración económica y lo apoyarán, haciendo que tiendan a coincidir eventualmente los espacios económicos, socio-políticos y administrativos del lugar central.

Olvidando ahora el problema de la clasificación de las teorías —la solución del cual no ayuda mucho a componer una teoría general— podemos inventariar nuestros hallazgos. Los más importantes de éstos son los siguientes:

1º El crecimiento regional resulta de un conjunto de decisiones adoptadas dentro y fuera de la región, que dirigen al comercio inter-regional.

2º El crecimiento regional —como todo crecimiento económico— es acelerado por la especialización y la creación de economías de escala; éstas, a su vez, determinan en parte la estructura espacial resultante de los centros.

3º Los requerimientos necesarios para el crecimiento regional autosostenido son: distribución adecuada del ingreso y capacidad de reducir al mínimo los efectos de polarización que ejerce la región principal.

4º Dentro de la estructura de los centros cabe observar cierta jerarquía que se explica, de una parte, por las fuerzas administrativas, pero también (y principalmente) por el deseo de productores y consumidores de reducir al mínimo los costos de transporte.

5º El carácter del desarrollo regional es tal que constituye un proceso de integración basado en las fuerzas económicas, sociales y administrativas. Lamentablemente, sin embargo, no está bastante claro el papel que las fuerzas sociales desempeñan en él.

6º Los procesos de desarrollo regional culminan en una situación donde las actividades distribuidas espacialmente y las actividades especializadas están internamente integradas y forman parte de un todo mayor que puede ser la nación. Sin embargo, existen diversas razones que hacen a una región atrasarse o no desarrollarse, las más impor-

tantes de las cuales pueden ser el agotamiento de los recursos naturales, los cambios estructurales en la demanda y una estructura sociopolítica deficiente.

3. *Intento de síntesis*

John Friedmann sintió la misma insatisfacción acerca de la teoría existente que la expresada en estas páginas. Tal es la razón de que en su último libro²³ trata de sintetizar y ampliar la literatura sobre el tema al hacer las ocho proposiciones siguientes:

1ª Las economías regionales son abiertas al mundo exterior y sujetas a influencias externas.

2ª El crecimiento económico regional es externamente inducido.

3ª La exitosa traducción del crecimiento del sector exportador al sector residencial depende de la estructura sociopolítica de la región, de la distribución local de ingresos y del patrón de gastos.

4ª El liderazgo político local es decisivo para adaptarse con éxito al cambio externo. Sin embargo, la calidad del liderazgo depende de la experiencia de desarrollo de la región en el pasado.

5ª El crecimiento económico regional puede considerarse en parte como un problema de localización de las firmas.

6ª El crecimiento económico tiende a ocurrir en la matriz de la región urbana. A través de esta matriz es organizado el cambiante espacio económico.

7ª Los flujos de trabajo tienden a convertirse en un factor de equilibrio sobre los efectos de bienestar del crecimiento económico. Sin embargo, pueden obtenerse resultados contradictorios.

8ª Donde el crecimiento económico logra mantenerse por largos períodos de tiempo, su incidencia favorece una progresiva integración de la economía espacial.²⁴

Estas proposiciones virtualmente cubren los cinco puntos mencionados antes. Parece apropiado, por ello, en vez de intentar una nueva síntesis, esforzarse en elaborarla sobre la que presenta Friedmann. Es útil a este propósito introducir el *concepto de dominación* tal como lo desarrolla Perroux,²⁴ porque muestra con claridad cómo comienza el movimiento de una economía regional.

23. John Friedmann, *Regional development policy* (Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology, 1966).

24. *Ibidem*, p. 38.

25. François Perroux, *L'économie du xxème siècle*, op. cit., pp. 25 ss.

La región B será dominada por la región A si las reacciones de B no alcanzan a contrarrestar los efectos de las acciones de A con relación a B. La insuficiencia de las reacciones de B son explicadas por cualquiera de los siguientes factores o por una combinación de ellos: A puede ser mucho más grande que B; A puede tener una estructura superior a B; A puede tener un poder de negociación mayor que B. La región A no sólo dominará en el sentido de que su ciclo económico afectará fuertemente la región B porque sus decisiones de inversión determinarán las decisiones de ahorro en la región B, sino también al procurar que su propia ventaja en su comercio con B sea mayor que las ventajas experimentadas por esta última región.

Las etapas iniciales del desarrollo de B, por consiguiente, estarán caracterizadas por el colonialismo económico, algunos aspectos de los cuales son:

1º La mayoría de las inversiones en el sector exportador de la región se originan en la región dominante.

2º Las exportaciones de la región consistirán en bienes primarios.

3º La construcción (por empresa privada o por el gobierno nacional) de una red de transportes que permite exportar los bienes, pero que no sirve otros propósitos.

4º La reinversión de los beneficios se hace en otro lugar.

5º Los intentos de mantener una estructura sociopolítica que no permita el cambio.

La estructura espacial resultante de un sistema socioeconómico como éste tendrá un lugar central desproporcionadamente grande, donde los representantes de los colonizadores residen junto a la mayoría de los administradores de la región, rodeados por un sistema de tipo Christaller carente de lugares de segundo orden. Esta característica se explica porque el sistema permite un solo lugar —el cual los vendedores al por mayor querrán elegir para su localización, ya que el sistema de transporte sólo tiene dos direcciones— y por la existencia de economías de subsistencia que son mantenidas en la mayor parte de la región.

Así se conforma el escenario para los drásticos efectos de polarización en la dirección de la ciudad primaria del país, que suele ser también el lugar central de la región dominante. Estos movimientos de la fuerza de trabajo y del capital hacia la región dominante, causarán inicialmente un *boom* allí, sobre todo como resultado de los efectos de aglomeración. En la región dominante puede ocurrir un ligero estrechamiento del mercado de trabajo, pero el flujo migratorio

es frecuentemente puesto en marcha por la falta de oportunidades de empleo. De esa manera, en las primeras etapas de la migración pocos o ningún efecto sobre los salarios en la región más pobre pueden apreciarse. Por otra parte, la migración continua puede impedir que sufran aumentos significativos los salarios en la región dominante.

Los esfuerzos de la región dominante por mantener en la región más pobre una estructura sociopolítica que perpetúe el carácter subordinado de esta última pueden resultar vanos. Los sistemas de comunicación y las instituciones educacionales, tarde o temprano, llegarán a la región para servir a representantes y administradores, pero al final emergerá de ellos una nueva *intelligentsia* que tomará los intereses de la región como suyos. Estos elementos forjarán una nueva estructura sociopolítica de la que resultará una más equilibrada distribución del ingreso y que en parte tendrá en ésta su apoyo.

El resultado puede ser la introducción de nuevas actividades económicas del tipo de sustitución de importaciones, dando nuevo ímpetu a la economía de la región. Aunque inicialmente las nuevas firmas tratarán de abastecerse en los alrededores de la región central, bien pueden establecerse en lugares que asumirán el rango de segundo orden, primero a lo largo de la infraestructura diseñada para las exportaciones de la región, pero más tarde a lo largo de nuevas rutas de transporte.

Entre tanto los efectos de polarización de la región dominante se vuelven más fuertes, sobre todo en la medida en que se reflejan en flujos migratorios. Los factores de atracción subyacentes a este movimiento tienden a fortalecerse al aumentar el número de migrantes, de manera que la capital del país tendrá que afrontar cada vez más dificultades en cuanto a la provisión de los servicios sociales que requieren sus nuevos habitantes. El incremento poblacional acelerado causará problemas de acceso y hasta podrá haber escasez de energía y establecerse deseconomías de escala. Corresponderá entonces al interés de la región dominante desviar las corriente migratorias hacia nuevas oportunidades de empleo fuera de la región dominante. Llevará a cabo este esfuerzo la empresa privada, frecuentemente con el apoyo de las agencias gubernamentales y de los políticos de la región más pobre, en tanto que el gobierno nacional emprenderá programas especiales con el mismo fin.

Tanto la nueva acción empresarial como la del gobierno nacional en la región tenderá a renovar la estructura espacial de la economía regional. Resurgirán nuevos lugares y el centro original de la región

puede ceder en su importancia y llegar a compartirla con otras ciudades. En esta forma se da nuevo ímpetu al proceso de crecimiento de la región. El sector exportador original puede continuar existiendo, pero también se le incorporarán sectores más fuertes dirigidos hacia adentro y podrá emprender nuevas actividades de exportación.

4. *Evaluación*

El intento de sintetizar no resulta bastante satisfactorio. No es que se haya dejado de considerar alguna proposición teórica, sino más bien porque la síntesis deja poco lugar a las opiniones en cuanto a políticas.

Parece como si de la teoría del desarrollo regional no hubiera podido deducirse hasta ahora más que un consejo sano: "Establézcanse polos de crecimiento." Sin embargo, en los problemas del desarrollo regional hay más de lo que puede ser resuelto por tal consejo. ¿Qué ocurre, por ejemplo a una estructura rural cuando tal polo es establecido? ¿Qué forma debe tomar la estructura rural? Otro problema no resuelto es: ¿Cómo promover la integración social? Podrían hacerse más preguntas como éstas sin que haya respuestas útiles disponibles.

De ahí que, en función de las necesidades sociales, la teoría del desarrollo regional debiera evaluarse como un área subdesarrollada que requiere buena dosis de intercambio con otros campos de la ciencia para alcanzar su pleno desarrollo. Éste debiera estar entre las más altas prioridades de las ciencias sociales, ya que en muchos países la ejecución de planes nacionales sólo puede tener éxito si está basada en planos regionales preparados con sentido realista. A ello se debe que no pueda ser sólida la planificación del desarrollo regional mientras carezca de suficiente elaboración la teoría que se ocupa de tal desarrollo.²⁶

26. Este proceso no se ha dado en los Estados Unidos porque la estructura sociopolítica de las regiones en desarrollo, en general, no permitieron que el crecimiento regional tuviera un carácter colonialista tan pronunciado como el que aquí se describe. Se cree, sin embargo, que la experiencia estadounidense es un caso excepcional.

LA REGIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*

EDUARDO NEIRA ALVA

Se entiende por regionalización de políticas de desarrollo la introducción del factor espacio dentro de las consideraciones socioeconómicas en que se basan dichas políticas. A partir de esta definición de trabajo, se ha clasificado el espacio latinoamericano en cinco categorías, y se supone la existencia de políticas de desarrollo con integración y autonomía. Ambas posiciones implican cierto contenido subjetivo, pero a falta de métodos de análisis regional consagrados y de definiciones apriorísticas de política, parece indispensable fijar de antemano algunos parámetros de modo más o menos arbitrario.

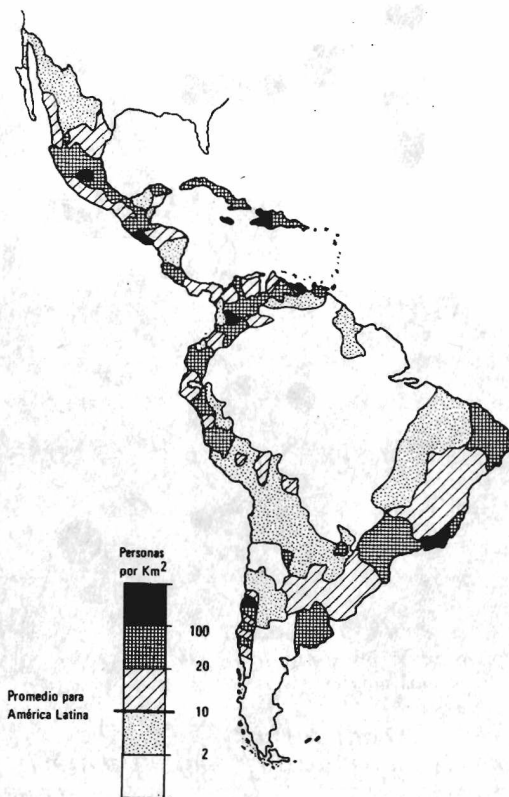
El desarrollo del tema se ha dividido en tres partes. En la primera se trata de analizar el espacio latinoamericano basándose en el dinamismo relativo de sus distintos componentes. En la segunda se especula sobre ciertos aspectos de política económica que tienen directa relación con la localización de la actividad económica y el régimen de las decisiones que la determinan. En la última parte se hacen algunas observaciones sobre la teoría y la práctica del desarrollo regional. Estas observaciones parecen indicar que los métodos de diagnóstico de una situación regional no son independientes del tipo de acción política necesaria y posible, y que en consecuencia la planificación se convierte en un ejercicio académico cuando no constituye un instrumento de política.

1. *Estructura espacial de América Latina*

Demográficamente, América Latina parece un archipiélago más que un continente. El 26.2 por ciento de la población vive sobre el 2.6 por ciento del territorio y sólo el 4.9 por ciento de la población ocupa el

* La primera versión de este artículo fue presentada en el segundo Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina (Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre de 1969), organizado por el Comité de Geografía Regional del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

MAPA 1
*América Latina: Densidad de la población,
1960*



MAPA 2
América Latina: Ciudades de más de 50 000 habitantes, 1960

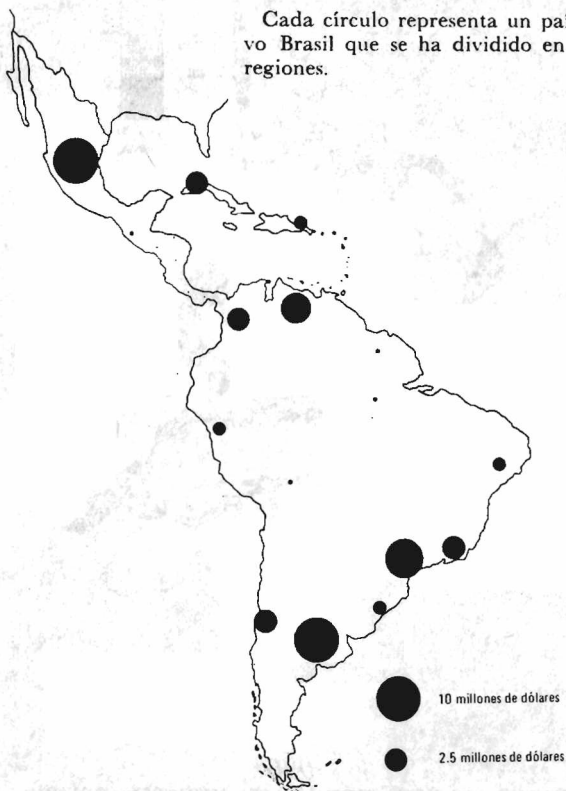
FUENTE: J.P. Cole, *Latin America, an economic and social geography* (Londres, 1965).



MAPA 3

América Latina: Distribución espacial del producto, 1960

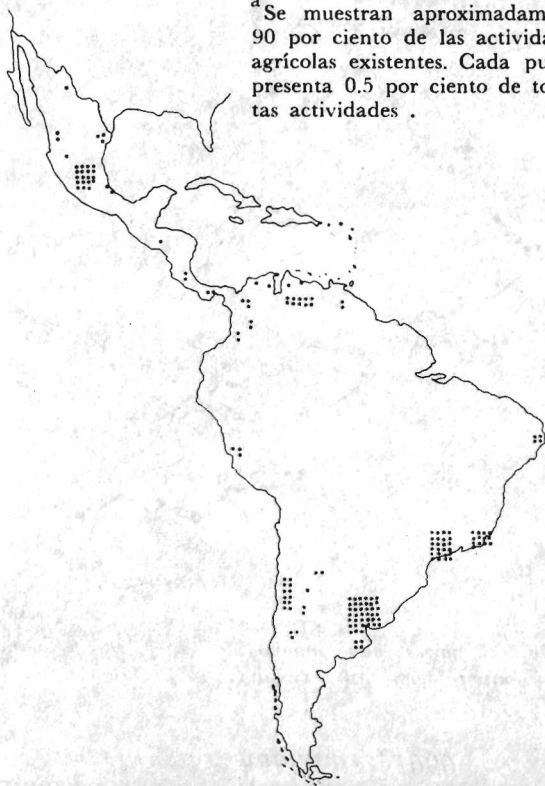
Cada círculo representa un país, salvo Brasil que se ha dividido en cinco regiones.



MAPA 4

América Latina: Distribución de la actividad económica no agrícola, 1960^a

^a Se muestran aproximadamente el 90 por ciento de las actividades no agrícolas existentes. Cada punto representa 0.5 por ciento de todas estas actividades.



52 por ciento de la superficie latinoamericana. (Véase el mapa 1.) En efecto, la distribución de la población adopta un patrón característico de concentración litoral que deja prácticamente desocupado un gran espacio central. La población, además, no sólo está concentrada en la costa sino que se aglomera en algunos centros alrededor de los cuales gravita un conjunto de unidades menores. (Véase el mapa 2.)

La tendencia de la población a concentrarse en la periferia geográfica del continente corresponde a la distribución espacial de la actividad económica, lo cual estimula asimismo la concentración política y cultural. En el mapa 3 se muestra *grosso modo* la forma en que se distribuye el producto por habitante. 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 y muestra la ubicación de los complejos siderúrgicos existentes y los mapas 7 y 8 indican la localización de las industrias del cemento y de la textil de algodón. En el mapa 8 puede apreciarse la ubicación aproximada de los centros más dinámicos de la región, que más adelante son denominados centros emergentes.

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

La concentración litoral es 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 en el siglo xix. La dependencia del comercio exterior y una determinada tecnología de transporte determinaron una forma de ocupación del espacio caracterizada por un sistema costero de ciudades que cumplían funciones como centros de recolección y exportación de productos agropecuarios y mineros de unidades productoras relativamente aisladas (haciendas, plantaciones y minas).¹ De esta forma se generó un modelo "lineal" en el cual los canales de comunicación sirvieron casi exclusivamente para relacionar los lugares de

1. Véase el trabajo clásico de Richard M. Morse, "Latin American cities: Aspects of function and structures", en *Comparative studies in society and history*, vol. iv (La Haya 1962), pp. 473-493.

MAPA 5

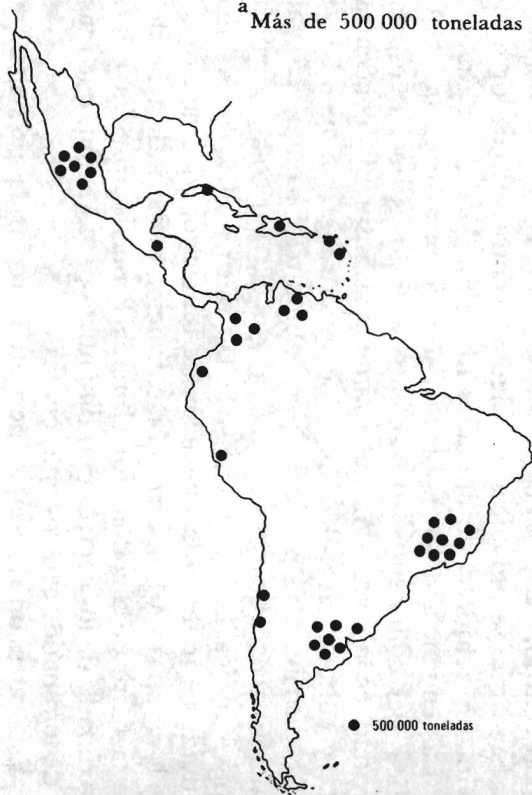
América Latina: Localización de la tierra agrícola y de la industria siderúrgica



MAPA 6

América Latina: Localización de la industria de cemento, 1960^a

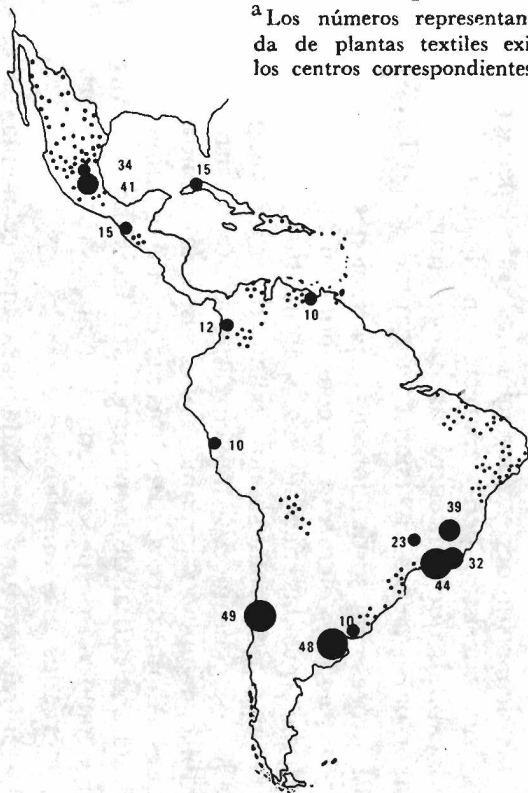
^a Más de 500 000 toneladas anuales.



MAPA 7

América Latina: Localización de la industria textil del algodón, 1960^a

^a Los números representan la cantidad de plantas textiles existentes en los centros correspondientes.



MAPA 8

América Latina: Espacios dinámicos, 1960

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 reinvertiendo los beneficios del comercio exterior. Estos beneficios se aplicaron principalmente en las zonas urbanas y 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 estándar, pero al mismo tiempo determinó la presencia de viviendas precarias que rodean en forma característica los centros relativamente prósperos de las ciudades latinoamericanas más importantes. De este modo "sobrados" y "mocambos" vinieron a ser, en la 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 producidas en la segunda mitad del siglo xix determinaron, respectivamente, las reafirmaciones del sistema y la emergencia de ciudades capitales que destacaron con rapidez 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 del comercio exterior subsistió, pero apareció un elemento intermediario: la ciudad capital, que concentró las nuevas funciones administrativas y la mayor parte de las inversiones de capital social básico.

El proceso de sustitución de importaciones, iniciado hacia 1940, aportó un segundo elemento de consolidación al sistema de concentración desde que las actividades manufactureras que por entonces empezaron a desarrollarse no podían dejar de orientarse hacia los mercados de consumo. El modelo "radial" se reafirmó a medida que se establecían nuevas comunicaciones entre la capital y el interior de los países. Algunas veces, como sucedió en la Argentina, se 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.

La infraestructura instalada para una economía de exportación sirvió asimismo para acercar los mercados internos a los centros im-

portadores, los cuales empezaron a actuar también como centros 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 enfocarla 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. Tales diferencias se traducen en características específicas 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 socioeconómicos que componen el espacio ocupado en América Latina.

Mientras se dispone de datos debidamente procesados con respecto a las variables señaladas y a otros componentes ecológicos del medio, podría proponerse por hipótesis en la clasificación contenida en el cuadro adjunto.

| <i>Medios socioeconómicos</i> | <i>Población</i> | | |
|--------------------------------|-------------------------------|--|--|
| | <i>Millones de habitantes</i> | <i>Porcentajes respecto a América Latina</i> | <i>Grado de dinamismo económico relativo</i> |
| a. Grandes aglomeraciones | 40 | 15.5 | xxxxx |
| b. Áreas metropolitanas | 18 | 7.0 | xxx |
| c. Áreas urbanas tradicionales | 45 | 17.4 | xx |
| d. Centros emergentes | 25 | 9.7 | xxxx |
| e. Áreas rurales | 130 | 50.4 | x |
| <i>Total</i> | <i>258</i> | <i>100.0</i> | |

a] *Grandes aglomeraciones*

Dentro del conjunto de los centros urbanos de América Latina, Buenos Aires, São Paulo-Río de Janeiro y México no sólo constituyen grandes ciudades. Al mismo tiempo son núcleos de conjuntos de centros secundarios con los cuales están vinculados por relaciones funcionales de producción hasta el punto de constituir unidades económicas bas-

tante homogéneas, más comparables entre sí que con el resto de los sistemas urbanos nacionales. Estas constelaciones constituyen verdaderas regiones de desarrollo² y dominan extensos espacios nacionales con tendencia a extender sus áreas de influencia más allá de las fronteras de sus países. Estos tres grandes conglomerados han alcanzado magnitud suficiente para ofrecer alternativas de localización económica en escala mundial.

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 (aglomeración del Plata). Esta zona, que sigue un eje paralelo al litoral del estuario del Plata, comprende aproximadamente 15 millones de personas.

São Paulo, Santos, Guanabara y el Norte Fluminense del estado de Río constituyen una extensa región ligada internamente por intensas relaciones económicas que abarcan en conjunto otros 15 millones de habitantes (aglomeraciones carioca y paulista).

La 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).

Estas tres aglomeraciones concentran los más altos niveles de ingreso y la mayor densidad de instalaciones industriales y de infraestructura, así como los mejores servicios públicos y técnicos de América Latina. En ellas se polariza también el poder económico y político de tres de los países más grandes de la región. Estos factores han determinado un medio socioeconómico altamente diferenciado que ofrece las mejores condiciones para ciertos tipos de producción especializada. Son tal vez 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 casual que aglomeraciones de este tipo sólo se hayan producido en los países más grandes de América Latina. La dimensión del espacio económico es sin duda el principal factor que explica el extraordinario desarrollo de estas aglomeraciones. Es indudable también 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-

2. Se llama región de desarrollo a "un conjunto de actividades cuya adaptación técnico-económica es estratégica para la vitalidad de un espacio económico importante" (Danvin).

que para ello se requiera un mínimo de integración económica entre dichas aglomeraciones y el resto del espacio económico de la región.

b) *Metrópolis*

Los sistemas urbanos de los países latinoamericanos se caracterizan tradicionalmente por la primacía de una sola ciudad sobre el resto de cada uno de los espacios nacionales. Con la excepción del Brasil, Colombia y el Ecuador los demás países han generado una sola metrópoli. En muchos casos, el país entero puede considerarse como el área metropolitana de la capital. Este viejo patrón se mantiene aún en casi todos los países latinoamericanos, especialmente en los más pequeños.

Las características fundamentales de las metrópolis son consecuencia de su condición de capital nacional, de sus funciones políticas y del hecho de constituir prácticamente todo el mercado nacional de bienes y servicios. En efecto, por su fisonomía las metrópolis se asemejan a 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 dependan de factores exógenos más que las aglomeraciones.

Pueden distinguirse en general dos tipos de metrópolis: las que han alcanzado un tamaño considerable (más de un millón de habitantes) y sirven de centros a conjuntos de espacios subnacionales que cuentan con centros dependientes, y aquellas otras, más pequeñas, que se comportan esencialmente como centros de áreas metropolitanas coincidentes con los límites nacionales.

Metrópolis de América Latina

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

FUENTE: *The International Atlas*, Rand McNally (Chicago, 1969).

Bogotá, Santiago, La Habana, Lima, Caracas y Montevideo son ciudades comprendidas entre el millón y medio y los tres millones de habitantes. Centralizan la mayor parte de las actividades de sus respectivos países, pero no han llegado a originar aglomeraciones similares a las de Buenos Aires, São Paulo-Río y México. Aún así, constituyen medios socioeconómicos diferentes y más complejos que el resto de las ciudades latinoamericanas. Estos centros han alcanzado un volumen de actividad económica muy importante, pero no bastante grande para lograr grados avanzados 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 sin duda Montevideo— parecen estar cercanas a un punto de saturación. La posibilidad de que estas ciudades capitales den lugar a nuevas aglomeraciones dependería en gran medida de la viabilidad de procesos de integración subregional, como el Grupo Andino, que bien 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 en el Norte Peruano.

Las ciudades capitales de los países de menor tamaño presentan diferente fisonomía. Su desarrollo es función de la economía nacional y depende del tamaño del espacio económico del país, el cual suele estar protegido por políticas fiscales. Por esta razón, el crecimiento urbano de las capitales de los países latinoamericanos más pequeños depende en buena parte de procesos de integración económica que permitan ampliar y especializar los intercambios comerciales entre grupos de países, tal como puede suceder en Centroamérica.

En todo caso, las ciudades capitales constituyen, con la sola excepción de Colombia y el Ecuador, centros únicos de las economías nacionales. En ellos se concentran el poder político y económico, las bases materiales de la cultura, los mejores servicios públicos y la mejor parte de la infraestructura urbana.

c] *Áreas urbanas tradicionales*

Las metrópolis son, en general, 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 suelen estar vin-

culadas 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 en general estas actividades no pueden considerarse motrices, pues sólo dan lugar a una limitada demanda de insumos. No obstante, los centros urbanos tradicionales pueden llegar a tener varios centenares de miles de habitantes, sobre todo en los países más grandes. En todo caso, aunque el grado de concentración económica y política es mayor que en las zonas rurales, las áreas urbanas tradicionales distan mucho de tener la importancia relativa de las metrópolis.

Esta categoría de medio socioeconómico 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 suelen constituir zonas de emigración. El sistema urbano tradicional, sin embargo, cumple la importante función de suministrar, más que las áreas rurales, una base inicial 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 es además un canal importante para la difusión del cambio social, por lo que debería ser integrado al proceso de modernización mediante la incorporación de nuevas funciones económicas.

Los sistemas urbanos tradicionales absorben *grosso modo* unos 45 millones de personas, es decir, el 17 por ciento 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 crezcan ocasionalmente con rapidez, sobre todo en el caso de los pueblos y ciudades menores.

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 suele ser muy rápida y va 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 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 de América Latina hay siempre grupos innovadores que provienen de las clases dirigentes tradicionales, según el modelo de Schumpeter, o de aglomeraciones o grandes ciudades, de las cuales llegan 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 su presencia como condición indispensable para el desarrollo de los centros emergentes.

El desarrollo espontáneo de los centros emergentes no es independiente de la aparición de otro fenómeno igualmente importante: la emergencia de asentamientos precarios en los centros urbanos más dinámicos.

No es simple coincidencia que muchos de los centros emergentes estén constituidos básicamente por lo que en las grandes ciudades se llama población marginal y que es el sector mayoritario de la población en muchos de los centros emergentes. En efecto, Chimbote, San Pedro Sula, Barranquilla y Santa Cruz, por ejemplo, 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 constituye como una prolongación de las estructuras tradicionales que han demostrado poseer capacidad de modernización. En realidad, no existe un modelo único de generación de centros dinámicos. En la medida en que puedan entrar en funcionamiento nuevas formas de motivación y otros canales de movilidad social, la población marginada de los procesos de producción y consumo podrá participar más en el desarrollo, tanto si se encuentra en centros emergentes como en pueblos o ciudades tradicionales.

De todos modos, los centros emergentes constituyen un fenómeno reciente en América Latina. Se caracterizan por un crecimiento urbano más rápido que el promedio nacional y que el de las aglomeraciones, y por la presencia de actividades económicas no tradicionales, aunque 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 1930 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 concentrar 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 a consecuencia 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 e incluso 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. Puede estimarse que comprenden unos 25 millones de personas que representan aproximadamente el 10 por ciento de la población latinoamericana.

e] *Áreas rurales*

La mitad de la población de América Latina vive todavía en áreas rurales. Estas áreas, lejos de presentar un carácter homogéneo, están dominadas por economías de distinta naturaleza. Dentro de ellas cabe distinguir por lo menos, los centros de explotación de recursos mineros y tres subcategorías muy diferentes de establecimientos agrícolas. Por una parte están la agricultura y la ganadería tradicionales, caracterizadas por el sistema de explotación de las haciendas, el hato o las fincas ganaderas, y en casos excepcionales por la persistencia de sistemas primitivos de agricultura trashumante, como en algunas zonas de Venezuela. Por otra parte, existe 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 subgrupo, 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 cen-

tros rurales dinámicos y modernos que darían lugar a nuevos centros emergentes.

Las áreas rurales suelen ser espacios económicos dependientes de los mercados urbanos, cuando no ocupan posiciones marginales en la economía nacional. Otras veces representan, como en el caso de las plantaciones bananeras y los campos petrolíferos o mineros, enclaves económicos dependientes de metrópolis externas, cuya tecnología y grado de desarrollo no se transmite al resto de las zonas rurales. Esta última circunstancia da lugar a la coexistencia de centros de alto grado de tecnología y de amplias zonas adyacentes en las cuáles subsisten formas primitivas de explotación. En general las condiciones de vida en las áreas rurales están caracterizadas por un bajísimo nivel de ingreso, por la ausencia casi total de servicios sociales y por altos niveles de mortalidad y analfabetismo. En estas condiciones viven todavía más de 130 millones de latinoamericanos.

2. *Algunas especulaciones sobre políticas regionales*

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. Francois Perroux ha sido el iniciador y animador de toda una teoría del crecimiento polarizado³ que proporciona un marco de análisis para este tipo de crecimiento. Cualquiera que sea la aplicabilidad práctica 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 a fin de que las actividades económicas que constituyen los polos puedan localizarse en ellos.

La experiencia histórica del desarrollo moderno parece indicar

3. Véase sobre todo sus “Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento” y “La firma motriz en la región y la región motriz”, en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, vol. II, números 3-4 (junio-julio de 1963), pp. 1-10 y 11-50, respectivamente.

claramente que los polos y centros de desarrollo tienden a ser cada vez de mayor dimensión, lo que se refleja en un tamaño progresivamente más grande de empresas, complejos industriales y concentraciones urbanas. Estas unidades tienden también, por una parte, a jerarquizarse mediante 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 cuales quedarán automáticamente vinculados al centro más grande una vez producida la incorporación del centro más pequeño.

De este modo, el espacio se organiza en sistemas nacionales alrededor de una (o dos) aglomeraciones (caso de la Argentina, el Brasil y México) o una (o dos) grandes ciudades (caso de todos los demás países) que concentran todo el sistema de ciudades y que contienen los centros de decisión política (gobierno y empresas) de las cuales dependen las inversiones y transferencias de recursos. Sucede que los centros nacionales de decisión lo son frecuentemente sólo de modo parcial. Cuando una parte considerable de las inversiones 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 no suelen exteriorizarse hasta etapas más avanzadas del proceso de desarrollo.

En América Latina y sobre todo 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 papel ambivalente de los centros urbanos ha sido puesto de

relieve por el profesor Boulding en un excelente artículo⁴ 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.

“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, una parte de los cuales se consume localmente y otra se transfiere a la ciudad capital. Existen muy probablemente 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.”⁵ 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 en México, Petrobras en el Brasil y Yacimientos Petrolíferos Fiscales en la Argentina son tres de las cuatro únicas empresas latinoamericanas que aparecen entre las 200 empresas mayores del mundo fuera de los Estados Unidos.⁶ Estas tres empresas son del Estado y pertenecen al sector petrolero. Sumadas sus ventas anuales 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, aun 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

4. Kenneth E. Boulding, “The city as an element in the international system”, en *Daedalus*, otoño de 1968.

5. *Ibidem*.

6. *Fortune*, septiembre de 1968.

ello no puede determinar un crecimiento hacia adentro, las perspectivas de desarrollo con autonomía deben considerarse muy dudosas.

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 sobre todo del tamaño del centro y de su grado de desarrollo con respecto a otros centros mundiales.

Parece ser, como señala en un reciente trabajo el profesor José Ramón Lasuén,⁷ que cuando las empresas industriales alcanzan 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, en efecto, indicaría que existe una línea evolutiva desde 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. Así, a partir de cierto grado de desarrollo, la estructura y dimensión de la empresa llegarían a ser 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 otras partes del país. 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 alcanzaron el desarrollo necesario para diversificarse y transferir capacidades operacionales al Mezzogiorno. Así también, quizás podría comprobarse que los mecanismos de SUDENE resultaron efectivos porque cuando fueron creados existían ya en São Paulo empresas lo bastante evolucionadas para aprovechar las ventajas fiscales de la ley de SUDENE estableciendo nuevas empresas y actividades en el nordeste del Brasil. Del mismo modo, es posible que pudiera probarse que en el Valle del Cauca no se ha producido todavía un desarrollo industrial

7. J. R. Lasuén, *De los polos de desarrollo*, documento presentado en la 28a. Conferencia de la Asociación Económica del Sur de los Estados Unidos (Washington, noviembre de 1968).

similar, a pesar de haberse creado una serie de estímulos locales, por no haber en Bogotá y Medellín suficientes empresas con capacidad de generación de nuevas actividades.

Los mecanismos de inducción por medio de los cuales puede transferirse el crecimiento de una a otra región son, en realidad, mucho más complejos. En primer lugar habría tal vez que aceptar que “el desequilibrio internacional e interregional en el crecimiento es una resultante inevitable y una condición del crecimiento mismo”.⁸ De ahí que el desarrollo tienda a ser geográficamente desbalanceado.

La presencia de efectos polarizantes sobre el centro y de efectos depresores en la periferia parecen 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 a base de ventajas comparativas, mientras que las diversas regiones de un país lo hacen a base de ventajas absolutas”⁹ y también porque la ausencia de soberanía en aspectos capitales —como la moneda o el comercio exterior— constituye de hecho una desventaja considerable para las regiones menos favorecidas dentro de 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 llega a eliminar la dinámica que establece toda diferencia de potenciales. La solución acaso no esté en equipar centros y regiones, sino quizás en una concentración de las funciones de producción acompañadas por mecanismos de redistribución de la capacidad de consumo. Esta concentración no debe significar el desarrollo de una sola zona o región, sino el 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 vinculados por un sistema racional de interacciones funcionales.

Será todavía necesario disponer de canales de transferencia de

8. Véase Albert O. Hirschman, *The strategy of economic development* (New Haven, Yale University Press, 1958), p. 184.

9. *Ibidem.*, p. 196.

capital, organización y tecnología del centro a las regiones en desarrollo. Las experiencias del Mezzogiorno italiano y sobre todo la de SUDENE en el Brasil ofrecen antecedentes de un tipo de mecanismos que parecen ser instrumentos eficientes como medios de lograr las transferencias requeridas. El ejemplo de SUDENE podría servir, como ya se ha sugerido,¹⁰ para inducir la creación de modelos semejantes en el ámbito internacional. El modelo brasileño bien podría inspirar un tipo de instrumento aplicable 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.

3. *Métodos de trabajo y utilidad práctica de la teoría*

El análisis del espacio latinoamericano, su posible evolución y las especulaciones políticas que se han hecho pueden servir como antecedentes para proponer medidas de organización espacial, pero también como marco de referencia para evaluar la utilidad real de los principios teóricos frecuentemente asociados con el desarrollo regional.

En realidad no existe una *teoría* del desarrollo regional. Hay teorías parciales respecto a ciertos aspectos ligados con la localización de las inversiones, con los efectos que algunas actividades económicas producen en la distribución de la población, con el papel del transporte y de las restricciones tarifarias sobre el crecimiento del producto regional, etc. Sin embargo, se echa de menos una teoría que explique globalmente el fenómeno del crecimiento económico, cuando se le refiere a unidades subnacionales y que establezca relaciones entre estas últimas y las variables económicas y políticas en cuestión.

Más allá de este comentario inicial sólo cabe ofrecer algunas ideas, no siempre sustentadas por comprobaciones empíricas, que conviene discutir y que tal vez contribuyan a precisar la relación entre la teoría y las necesidades operacionales de todo intento de organizar el espacio. Es útil ante todo diferenciar entre dos tendencias fácilmente observables en los planificadores regionales: la que podría llamarse "normativa" y la que cabría definir como "instrumentalista". La primera representaría la tendencia que con cierta lógica determinista y en forma de un "plan" totalmente definido, procura transmitir un con-

10. A. O. Hirschman, "Industrial development in the Brazil Northeast and the tax credit scheme of article 34/18", en *The Journal of Development Studies*, vol. V., núm. 1 (octubre de 1968).

junto 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 y partiendo de objetivos políticamente definidos, se trataría de establecer una estrategia flexible de la acción en función de las peculiaridades del medio y de las posibilidades reales existentes en un momento dado, así como de preparar los instrumentos para llevar a cabo dicha estrategia. Mientras que el enfoque "normativo" propone una forma determinada de solucionar los problemas, el "instrumentalismo" postula el perfeccionamiento de los mecanismos políticos y ejecutivos de modo que ellos mismos pueden proponer sus objetivos y los medios para lograrlos. En lo formal, la respuesta "normativa" frente a problemas urbanos o regionales concretos sería la formulación de un plan director, mientras que la "instrumentalista" consistiría en estructurar una estrategia de la acción basada en lo posible más 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 serían utilizables en la formación 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. Es posible que esta confusión metodológica pueda explicar el fracaso de muchos planes y programas de desarrollo regional. El problema ya ha sido definido por la teoría perrouxiana del espacio. Esta teoría define, por una parte, espacios "homogéneos" y "polarizados" como contextos adecuados para analizar 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 al problema de la definición de regiones. Algunos pensadores proponen la división previa del espacio en regiones bajo criterios económicos y/o geográficos estáticos. Otros piensan que es más adecuado definir centros de desarrollo cuya vocación, estructura productiva y capacidad de gerencia pueden

llevar al máximo las posibilidades dadas por una particular estructura de los recursos y los mercados existentes. En este caso las regiones se definirían por el alcance de las relaciones económicas que pueden generar dichos centros y en consecuencia estarían 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 se preocuparía fundamentalmente por la acción política.

Otra cuestión que conviene examinar es el concepto de polo de desarrollo, extensamente utilizado aunque no siempre con las mismas implicaciones teóricas y prácticas. El *polo de crecimiento*, tal como lo define la escuela de Perroux, se refiere al "conjunto de unidades motrices que ejercen efectos estimulantes con respecto a un conjunto económico o territorialmente definido", entendiendo por unidad motriz la actividad que tiene la propiedad de aumentar o reducir la demanda de bienes y servicios de una o varias unidades inducidas. Así, el 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). El concepto de polo de crecimiento, por consiguiente, 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 para "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 enlaces (en ambos sentidos) que determinan las relaciones de producción industrial y los que vinculan las actividades motrices con las actividades inducidas.

Si bien todo polo de crecimiento ha de estar situado en algún punto del espacio, éste no tiene que ser necesariamente una ciudad y mucho menos una ciudad de dimensión considerable. Una planta atómica puede hallarse 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 producir bienes y servicios de consumo. Sin embargo, se ha generalizado el uso del término polo de desa-

rollo (sin una aclaración de las diferencias entre crecimiento y desarrollo) para designar centros urbanos que crecen con relativa rapidez.

Estas observaciones pueden ser importantes tanto para orientar en el uso de una metodología definida, como para buscar respuesta a la interrogante planteada al comienzo de esta sección. En las primeras se han hecho una serie de observaciones sobre la naturaleza diferente de los espacios socioeconómicos de América Latina y se ha especulado sobre algunas circunstancias políticas que podrían tener efectos directos sobre la estructuración del espacio latinoamericano. Parece oportuno relacionar esos antecedentes con la aplicación 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 mayores de América Latina dependerá de gran número de variables que no pueden anticiparse en un trabajo limitado como éste, 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, aunque poderosamente influyentes sobre los problemas del desarrollo regional. En cambio, del somero examen practicado resultan claras: a] la necesidad de favorecer la formación y crecimiento de nuevas concentraciones urbanas; b] la necesidad de estimular en lo posible el desarrollo de centros y zonas emergentes de desarrollo, y c] la conveniencia de que las medidas que favorecen la concentración urbana sean reguladas por una estrategia política definida de modo que puedan servir al desarrollo "hacia adentro" de los países latinoamericanos y no sólo aumentar el poder de transferencia de factores externos.

El aumento de la densidad de asentamiento urbano y la creación de nuevos centros y zonas de desarrollo se conciben, pues, como medios para contrarrestar las presiones exógenas y crear mecanismos propios de expansión económica interna y de aumento de la capacidad de competencia en mercados exteriores, respondiendo así a la necesidad de disponer de una masa económica urbana lo bastante grande para crear las condiciones dentro de las cuales es 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.

Si se aceptara una política general de este tipo, a partir de ella podrían explorarse las actitudes del planificador regional y del político, en el estado o en la provincia, frente al problema de desarrollar una porción definida del espacio nacional. Semejante enfoque del problema supone que también 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 de la provincia) está dotado de cierto grado de autonomía, el cual, sin embargo, se limita 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, con una *élite* moderna con aptitudes y capacidades favorables al cambio.

Esta serie de condiciones supone asimismo una situación que no puede generalizarse. En primer lugar debe existir un grado considerable de descentralización administrativa y política, así como 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. En tercer lugar es preciso que existan grupos modernos dispuestos a la innovación y dotados de capacidad de promoción y gerencia.

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 crear además las condiciones internas necesarias para el cambio. También sería diferente el caso si se tratara de desarrollar una región que carece de centro y donde tal vez habría que empezar creando 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, ante todo conocer 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. Como

estos objetivos son principalmente políticos y económicos, las acciones que se contemplen deberán expresarse en términos de posibilidades de negociación (con el gobierno central, con los órganos descentralizados de la administración pública y con el sector privado) y en capacidades de inversión de recursos.

Dadas las características de los sistemas de gobierno en América Latina, acaso lo más práctico sería admitir 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 necesaria una estrategia de la acción y que exista toda una serie de estudios técnicamente idóneos que muestren la factibilidad de proyectos e inversiones adecuados para la región.

El siguiente paso será determinar 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:

- a] 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;
- b] la estructura de la producción que es posible lograr dentro de las condiciones de producción y dada la tecnología disponible;
- c] 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
- d] los efectos complementarios sobre los niveles de salarios, la ocupación de la mano de obra, la balanza de pagos regional y la 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 que puedan ofrecer oportunidades concretas de inversión dentro de la región. El resultado será un paquete de proyectos en el que basan una campaña de promoción en el sector privado y entre los órganos descentralizados del sector público.

Por otra parte, la ejecución de proyectos requiere 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 impor-

tante, sistemas de información y comunicación eficientes. Todo ello puede englobarse bajo el título general de *sistema de apoyo*. La existencia de un sistema de apoyo en función de las necesidades del desarrollo no sólo es útil como instrumento orientador de la acción del gobierno, sino también como incentivo para la inversión privada.

Los gobiernos locales no suelen estar en condiciones de llevar a cabo inversiones directamente reproductivas, por lo que dependen en gran medida de las inversiones del sector privado para lograr un mayor crecimiento económico regional. De ahí que la definición de una estrategia de desarrollo y la existencia de un paquete de proyectos sean instrumentos adecuados para aumentar la capacidad de negociación del sector público regional y para orientar al inversionista privado hacia las inversiones que mayores ventajas pueden aportar tanto para la región como para la empresa que las hace posibles.

A este respecto, importa tener presente 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 economía regional. La historia económica reciente está llena de ejemplos en los cuales puede verificarse, por ejemplo, que la instalación de una gran planta industrial no siempre constituye en sí misma un estímulo adecuado para el desarrollo regional. Si la producción se basa en la transformación de materia prima importada que será procesada para reexportarla hacia mercados internos, es posible que sólo quede en la región la parte de salarios y sueldos que componen el valor agregado, muchos de los cuales ni siquiera sean 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.

El problema de las inversiones externas se relaciona con la naturaleza de éstas y con la estructura de la producción. En el caso del desarrollo regional, las inversiones externas tienen implicaciones diferentes según se considere como exterior al resto del país o al extranjero. En este último caso, la situación participa de prácticamente todas las características señaladas en la sección 2, cuando se trata de la transferencia de recursos desde el resto del país hacia la región en desarrollo. Aquí resultan aplicables los efectos definidos por Hirschman a los cuales ya se hizo referencia. Sin embargo, para que ellos puedan ac-

tuar será requisito indispensable contar con canales de transferencia, recursos financieros adicionales y exenciones tributarias que compensen 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 en los centros urbanos más grandes no hay la posibilidad de transferir al interior recursos económicos y tecnológicos ni capacidades de administración y gerencia. Esta condición es absolutamente indispensable para que surjan nuevas zonas de desarrollo de *carácter nacional*. Si no existen concentraciones urbanas de importancia ni, por tanto, capacidad de transferir recursos y empresas, los centros emergentes podrán convertirse en nuevos elementos de "anclaje" de intereses externos a la economía nacional. En ese caso sólo servirán para ampliar la dimensión del espacio económico dominante.

EL CONCEPTO DE REGIONES EN DESARROLLO, SU TIPOLOGÍA Y DELIMITACIÓN*

CENTRO LATINOAMERICANO DE PROYECCIONES ECONÓMICAS DE LA CEPAL

A. INTRODUCCIÓN

En la literatura relativa a los problemas regionales en el desarrollo económico y social, se señala la importancia que tiene la regionalización,¹ o división de un territorio nacional en regiones, por ser una operación previa que condiciona todos los trabajos subsiguientes.

Se ha indicado, por ejemplo,² que la demanda de definición y delimitación de sistemas de regiones surge en la planificación socio-económica por la necesidad de: a] aumentar la eficiencia de la planificación considerada en su conjunto, y b] dar solución regional a problemas que no se pueden resolver en el ámbito local.

Para cumplir con el primer objetivo se precisa un número reducido de grandes regiones, y para alcanzar el segundo, lo contrario. Las soluciones de transacción suelen no satisfacer estos dos requisitos contrapuestos. La solución podría estar en sistemas de dos o más tipos de unidades, susceptibles de agruparse de manera diferente, basándose en áreas que constituirían los módulos iniciales.³

Este estudio tiene por objeto exponer algunos aspectos conceptuales importantes y resumir trabajos realizados en países de América Latina.

* Este trabajo fue preparado por el Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y publicado aparte como documento E/CEPAL/978, 11 de septiembre de 1974 (mimeografiado).

1. Algunos autores prefieren usar los términos "zonificación" y "zonas", reservando los de "regionalización" y "regiones" para un concepto global unido a las perspectivas y planes de desarrollo.

2. A. R. Kukinski, *Metas de las políticas regionales y objetivos de la planificación regional*, Seminario CEPAL/ILPES sobre aspectos sociales del desarrollo regional, 3 de octubre a 16 de noviembre de 1969, documento 8.

3. Véanse B. Berry y A. Wróbel (compiladores), "Economic regionalization and numerical methods", en Instituto de Geografía de la Academia de Ciencias de Polonia. *Geographia Polonica*, vol. 15 (Varsovia, 1968), y C.E. Lampard, "The evolving system of cities in the United States; Urbanization and economic development", en H.S. Perloff y L. Wingo (compiladores), *Issues in Urban Economics*, (The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1968). Véase también H. Méot, *El concepto de región* (CEPAL, D/7/Add. 1, 12 de noviembre de 1971).

Conviene advertir que cuando se parte de unidades de análisis ya establecidas, de índole política, administrativa u otra, se procura agruparlas según criterios que más adelante se examinan, siempre que se trate de áreas conexas y no discontinuas. Pero en estudios más profundos hay que definir nuevas unidades que constituyan los módulos estadísticos básicos. Esto suele exigir una investigación en el terreno, mediante muestreo bidimensional o tridimensional, para definir las fronteras de las nuevas unidades.⁴

En cada caso habrá que decidir si es preferible atenerse a las unidades ya establecidas (provincias, estados u otras), o realizar el esfuerzo necesario para obtener mejores unidades.

B. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1. Aspectos conceptuales

Entre los diferentes conceptos de región conviene destacar los de región homogénea, región polarizada y región-plan, que se deben principalmente a Petroux.⁵

a] Las *regiones homogéneas* se determinan por agrupación de unidades contiguas con características relativamente similares. Se pretende que la variación o dispersión *dentro* de las regiones sea pequeña en comparación con la variación *entre* las regiones. Son aplicables diferentes técnicas,⁶ taxonómicas, algunas de las cuales se han utilizado ya en estudios regionales.

4. Sobre muestreo pluridimensional puede verse la bibliografía que figura en F. Azorín, "Reconstitución de patrones por muestreo sistemático espacial", *Estadística Española*, núm. 53 (Madrid, Instituto Nacional de Estadística, octubre-diciembre de 1971).

5. Véase, por ejemplo, J.R. Boudeville, "L'économie régionale, space opérationnel". *Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée*, núm. 69 (1958), pp. 7-8 y 25-27; Consejo Federal de Inversiones, *Conceptos, métodos y notas preliminares para el análisis de la estructura económica argentina* (Buenos Aires, 1965) y D. J. Bogue, "Nodal versus homogeneous regions", *Bulletin de l'IIIS*, tomo IV (1965), p. 377. En cuanto al nacimiento y análisis del concepto, así como en lo que se refiere al diseño de las regiones y a las metodologías, puede verse H. Méot, *El concepto de región*, op. cit.

6. Véase, por ejemplo, "Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", *Boletín económico de América Latina*, vol. XVII, núm. 2 (2º semestre de 1972, pp. 155-218).

Se plantea en estos casos el problema previo de elegir las variables, características o indicadores: el producto o ingreso por habitante, la estructura productiva, los recursos naturales, los aspectos demográficos, el bienestar social, etc. A veces conviene reducir su número, en ocasiones a un solo índice o indicador compuesto utilizando por ejemplo el análisis de componentes o factores. (Véase el anexo 1.) A continuación hay que establecer índices de homogeneidad o similitud.⁷ (Se llaman *índices de homogeneidad o similitud* ciertas fórmulas que, basadas en determinados caracteres, expresan el parecido entre dos objetos, zonas, etc., o el parecido general que presentan entre sí, los componentes de un mismo conjunto o agregado. Entre ellos se hallan los índices de asociación y de concordancia, los coeficientes de correlación y otros).

b] Las *regiones polarizadas o nodales* están constituidas por unidades heterogéneas y contiguas, complementarias entre sí y que tienen entre ellas y especialmente con un nodo o foco central, intercambios más intensos que con otras unidades. Se trataría así de establecer lo que se llama un espacio polarizado o conjunto heterogéneo, cuyas partes se complementan y sostienen mediante centros, polos, nodos o focos nodales dominantes, e intercambios con las regiones vecinas. En la nomenclatura de Perroux, se llama polo de crecimiento el conjunto de unidades motrices que ejerce efectos estimulantes (efecto multiplicador) en otro conjunto definido en términos económicos y territoriales. Las unidades motrices actúan sobre la demanda de bienes y servicios de las unidades territoriales. Boudeville llama en general polos a los centros de integración del espacio económico.

Así pues, la estructura de la región polarizada tiene como punto de partida la interacción entre núcleos centrales y áreas satélites y en ella influyen las corrientes económicas originadas por las fuerzas de atracción (las ventajas de la especialización y producción en gran escala) y las resistencias que se deben a la dispersión y la distancia (tiempos y costos de transporte, etc.).⁸ Las fuerzas de atracción se manifiestan con mayor intensidad entre los puntos de una misma región que con los situados en otras regiones. Se trata, en consecuencia,

7. D. J. Bogue y C. Beale, *Economic areas of the United States* (Glencoe, The Free Press, 1961) y "Estudio sobre la clasificación económica y social de los países de América Latina", *loc. cit.*

8. A. Lösch, *Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft*, (Jena, 1944), trad. ingl. *The economics of location* (Yale University Press, New Haven, 1954), p. 105.

de identificar y clasificar tales centros, polos o focos nodales.⁹ Su jerarquización se ha asociado frecuentemente con el número de habitantes, pero debe tenerse en cuenta la naturaleza dinámica de algunos centros pequeños.

En conclusión, al tomar como criterio fundamental el de región polarizada o nodal, se trata de definir estas regiones organizadas jerárquicamente en torno a un centro o núcleo, con relación al cual se estructuran las corrientes económicas y sociales. El área circundante es mercado para su producción y a la vez que zona de abastecimiento para su demanda.¹⁰ Para cada actividad puede determinarse un área de mercado y de abastecimiento, las que al superponerse definen un sistema de redes agrupadas en torno a un núcleo o polo contral.

Dicho sistema trata de maximizar la coincidencia o localización y la demanda efectiva de diferentes bienes y actividades, y de minimizar la distancia total entre localizaciones industriales o longitud de las líneas de transporte.¹¹

Otros conceptos útiles en la estructuración del espacio nodal tienen su origen en la teoría de grafos.¹²

c] Las *regiones-planes* o *regiones-programas* se definen de conformidad con ciertos objetivos o metas, en un espacio territorial dado, y dependen de ciertas decisiones de política económica.

Existen también otras clasificaciones de región, que responden a situaciones particulares, pero que en general constituyen combinaciones de las tres categorías básicas señaladas.¹³

2. *Características, variables, indicadores o índices que sirven de base a la regionalización*

En general podrían tomarse como base de la regionalización los diferentes indicadores, simples o compuestos, que se han considerado en

9. Véase J. A. Kuehn y L. D. Bender, "An empirical identification of growth centers", en *Land Economics*, vol. XLV, núm. 4, p. 435.

10. A. Lösch, *op. cit.*, pp. 124-130.

11. W. Isard, *Location and space economy* (J. Wiley, 1956).

12. Véanse C. Ponsard, *Un modele topologique d'équilibre économique interrégional* (Dunod, 1969); W. L. Garrison, "Connectivity of the interstate highway system" y J. D. Nystuen y M. F. Dacey, "A graph theory interpretation of nodal regions", en Berry y Marble, *Spatial Analysis* (1968) y B. Rouget, "Graph theory and hierarchisation models", en *Regional and Urban Economics*, vol. 2, núm. 3 (1972), p. 263.

13. Véanse, por ejemplo, W. Kawalec, *Regional statistics in Poland* (Varsovia, C.S.O., 1971), y CEPAL, *Regional development planning* (ASTAT/JMPS 46, 5 de mayo de 1972, Joint Meeting of Planners and Statistics, Alma Stay, URSS).

estudios de desarrollo económico y social,¹⁴ siempre que existan datos numéricos para las unidades que han de componer las regiones. Especial interés tienen las características que se refieren a costos y a la oportunidad de uso de los factores productivos y su relación con los complejos agropecuarios e industriales; rentabilidad marginal, remuneración o retorno y accesibilidad al mercado general del país; especialización e interdependencia económica, y redes de transporte y comunicaciones.¹⁵

Es también importante tomar como indicadores, para cada unidad o región, su participación o porcentaje en ciertos totales nacionales como superficie, población, producto interno bruto, valor agregado sectorial, gasto en salud y educación y otros.

Para obtener indicadores, incluidos los de las diferencias de comportamiento entre unidades urbanas y rurales puede ser útil efectuar encuestas por muestreo con el fin de complementar la información disponible. Con frecuencia hay que actualizar aspectos como los siguientes:¹⁶

- a] Mercados (localización, movimientos, volumen de ventas, etc.);
- b] Materiales y servicios (orígenes, almacenamiento, disponibilidad, etc.);
- c] Trabajo (características de la mano de obra: situación, sueldos y salarios, productividad, etc.);
- d] Transporte (costos, facilidades, corrientes de trabajo, etc.);
- e] Telecomunicaciones (controles, redes, etc.);
- f] Energía y combustibles (fuentes, capacidad, etc.);
- g] Agua y alcantarillado (suministro, consumo, instalación);
- h] Servicios médicos (clínicas, hospitales);
- i] Educación (centros, matrículas, actividades culturales, etc.);
- j] Vivienda, y
- k] Otras características (climáticas, de desarrollo, etc.).

14. Véase CEPAL, *América Latina y la estrategia internacional de desarrollo: Primera evaluación regional*, anexo titulado "Indicadores utilizados en la evaluación" (E/CN.12/947/Add. 2/Rev. 1, 8 de mayo de 1973).

15. Conviene, en general, disponer de datos sistemáticos como los del archivo geográfico básico (*geographic base file*), que utiliza materiales de censos y de regiones locales grabados en cintas magnéticas para programas de computación. Véase R. B. Voisht, "The New Haven census use study", *Review of ISI*, vol. 38, p. 369.

16. CEPAL, *Regional development planning*, *op. cit.*

En lo que se refiere a los servicios, es conveniente efectuar una jerarquización¹⁷ que vaya del nivel inferior o local al superior o nacional, y que podría ser la siguiente: educación (escuelas primarias, secundarias, universidades); salud (disponibilidad de enfermeras, médicos generales, especialistas, clínicas especializadas); transporte (estaciones de servicios, garages, taxis, puertos, aeropuertos nacionales e internacionales); comercio (panaderías, etc., librerías, etc., joyerías, etc.); comercio (al por menor, al por mayor, bancos, etc.); asociaciones (locales, regionales, nacionales, internacionales); prensa (local, regional, nacional, internacional) y administración (local, municipal, regional, nacional, internacional).

A partir de indicadores simples como los que acaban de mencionarse, pueden obtenerse indicadores compuestos o índices generales que reflejan aspectos complejos. Por ejemplo, para evaluar el cumplimiento de planes de desarrollo se han propuesto índices de rendimiento, en cuyo numerador figuran las contribuciones ponderadas a varias metas, y en el denominador, los recursos empleados, ponderados por sus precios implícitos.¹⁸

Se utilizan asimismo coeficientes de migración¹⁹ y los llamados índices topológicos de regionalización²⁰ que se refieren a la especialización o diversificación industrial de las diferentes zonas en estudio.

17. M. A. Prost, *La hiérarchie des villes* (París, Gauthier-Villars, 1965); Estudio del Instituto de Promoción Industrial Suizo-Colombiano (IPROSCO), Universidad Nacional, Bogotá; H. Carol, *Sozialräumliche Gliederung und Planerische Gestaltung des Grosstadtgebietes in Raumpforschung und Raumordnung*, Heft 23 (1956) y R. Meyer, "Regional Economics: A survey". *American Economic Review*, vol. 53, p. 19.

18. A continuación se da un ejemplo de índice compuesto que se usa en planificación cuando se han establecido objetivos y metas y se quiere regionalizar según el grado de desarrollo:

$$r = \frac{p_1 x_1 + p_2 x_2 + \dots}{q_1 y_1 + q_2 y_2 + \dots}$$

donde r = rendimiento, x_i = valor actualizado de la contribución a la meta i -ésima, con los descuentos que se establezcan;

y_j = valor del j -ésimo recurso escaso empleado, con su descuento;

p_i = ponderación de cada meta;

q_i = precio implícito, de cuentas, etc., de cada recurso escaso;

x_1, x_2, \dots , pueden representar incrementos o mejoramientos del ingreso nacional, empleo, salud, etc., e y_1, y_2, \dots la cantidad de capital, de mano de obra calificada, etc.

Véanse Mennes, Tinbergen y Waardenburg, *The element of space in development planning*, (Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1969) y R. Carrillo Arronte, *An empirical test of inter-regional planning* (Rotterdam, University Press, 1970).

19. Véanse índices de migración en R. Badir, "Statistical analysis of geographical series" cap. 9, en Berry y Marble, *Spatial analysis*, op. cit.

20. M. Brissaud, "Topologie et prétopologie", *Publications Économétriques*, vol. iv, fasc. 1 (1971), p. 254, y G. Daru "Une méthode pour l'étude de l'impact de la région sur les divers types l'impact", también en *Publications Économétriques*, p. 261.

Es preciso tener en cuenta también la variación de las características consideradas con el transcurso del tiempo. Por ejemplo, si se trata de identificar las áreas, o regiones de menor ingreso para reducir las desigualdades interregionales, interesa conocer la tasa de crecimiento del ingreso en esas regiones. Y esta tasa podría también tomarse como indicador o variable para establecer las regiones, así como su variación en el tiempo y su influjo en los límites.

Conviene mencionar a este respecto los trabajos sobre análisis del desplazamiento de la participación (*shift-share analysis*).²¹

3. Componentes principales y factores aplicados a la regionalización

El análisis de componentes principales y el análisis de factores se han empleado en varias ocasiones como técnicas auxiliares de regionalización.²²

El anexo metodológico (anexo 1) trata de estos análisis, cuyo objetivo es sustituir un gran número de características observadas por un pequeño número de nuevas características en función lineal de aquéllas y que las representan y explican. Así se han llegado a sustituir, por ejemplo, sesenta variables socioeconómicas observadas en un gran número de centros de población por sólo cuatro factores (clase social, cambios de población en dos períodos y hacinamiento) que explican más del 60 por ciento de la variabilidad original,²³ y algunos otros factores de menor importancia. En un análisis de la estructura espacial de la economía²⁴ se redujeron cien variables a un factor urbanístico (que indica accesibilidad, nivel de ingresos, tasa de crecimiento, in-

21. Véanse, por ejemplo, J. R. Lasuén, "Venezuela: An industrial shift-share analysis 1941-1961", *Regional and Urban Economics*, vol. 1, núm. 2, p. 153, y J. M. Esteban-Marquillas, "A re-interpretation of shift-share analysis", *Regional and Urban Economics*, vol. 2, núm. 3, p. 249, y referencias en los mismos.

22. Véanse metodologías, aplicaciones y referencias bibliográficas en B. G. Jones y W. W. Goldsmith y Teresa Czyz, en Berry Wróbel, "Economic regionalization and numerical methods", *Geographia Polonica*, 15 (1968) y en Berry y Marble, *op. cit.* Merecen citarse también Margaret Haggod, "An examination of the use of factor analysis in the problem of sub-regional delineation", *Rural Sociology*, vol. 6, p. 216, y D. O. Price, "Factor analysis in the study of the two politan centers", *Social Force*, vol. 20, p. 449, sobre delineación de subregiones e identificación regional.

23. C. A. Moser y W. Scott, *British towns: A Statistical study*, según Berry y Wróbel, "Economic regionalization and numerical methods", *op. cit.*

24. B. J. L. Berry, en una aplicación a 300 distritos de la India, en Berry y Marble, *Spatial analysis*, *op. cit.*

dustrialización y servicios) un factor agropecuario, y otro de especialización regional. También es útil la representación gráfica de los dos componentes principales o factores más importantes, para poner de manifiesto su relación con las variables originales.²⁵

Cuando el número de variables se considera excesivamente grande conviene hacer un previa selección cualitativa para reducir el volumen de trabajo. Por ejemplo, en un estudio de regionalización²⁶ se empezó por disminuir el número de categorías industriales observadas de 157 a 50, tomando como criterio global el empleo. A continuación se efectuó un análisis de factores que redujo las categorías a ocho.

4. *Modelos que se utilizan en la regionalización*

En los estudios de regionalización se vienen utilizando varios modelos que aplican nociones físicas, como las de campo, gravitación y potencial, a las variables y los parámetros de la población, y a sus interrelaciones en un espacio dado, atendiendo a diferentes aspectos demográficos, económicos y sociales.

Especial interés tienen los llamados *modelos gravitacionales*, que expresan la fuerza de atracción entre dos centros o núcleos en proporción directa al producto de sus masas (población, volumen de ventas, etc.), e inversa al cuadrado de la distancia, o en términos más generales, a una potencia positiva p de un indicador de la separación relativa entre los centros (distancia, tiempo medio de acceso, etc.). Uno de los primeros modelos de este tipo es el de Revenstein, que se menciona más adelante al considerar las migraciones.

A continuación se describen varios modelos y conceptos básicos.

a] *Modelo de Stewart*

La fuerza demográfica de atracción entre dos centros de poblaciones P_i , P_j situados a distancia d_{ij} , puede expresarse por:

25. Véase un estudio de S. P. Wong, sobre variables hidrológicas que se reducen a longitud y pendiente, en Berry y Marble, *op. cit.*

26. Véanse J. L. Williams, en el capítulo iv de *Problems and methods of regional statistics*, Report of the U. N. Seminar on Regional Statistics (Varsovia, 1969), y N. A. Spence, *A multifactor uniform regionalization of countries on the basis of employment data for 1961*, Regional Studies, septiembre de 1968.

$$(1) V_{ij} = k \frac{P_i P_j}{d_{ij}^2}$$

donde k es una constante de proporcionalidad.

Stewart,²⁷ utiliza la noción de *energía demográfica*:

$$(2) V_{ij} = k \frac{P_i P_j}{d_{ij}}$$

relacionada con la noción de *potencial* V_i , de un centro i con respecto a todos los $n - 1$ centros restantes del área considerada:

$$(3) V_i = k \sum_{j \neq i}^n \frac{P_j}{d_{ij}}$$

y en forma continua:

$$(4) V_i = k \int \frac{P}{d} ds$$

extendida la integral a toda el área, en donde ds es el elemento infinitesimal.

De acuerdo con la fórmula 2, la energía puede interpretarse como producto de la población de uno de los centros por el potencial del otro con respecto a él.

Las líneas o "contornos" equipotenciales, que unen los puntos de igual potencial con respecto a un centro, pueden representarse con intervalo constante de separación entre líneas, y la pendiente o *gradiente de potencial*, o cambio relativo de potencial al variar la distancia es un vector perpendicular al contorno. La población por unidad de distancia al cuadrado, constituye la unidad modular. Al obtener relaciones entre la densidad de población y el potencial, puede admitirse que la densidad — D — varía según la fórmula $D = k^2 r/b$ donde r es la distancia al centro del área considerada, que se supone circular, y k y b son constantes.²⁸

27. J. Q. Stewart, "Suggested principles of social physics", *Science*, vol. 106 (1947); "Demographic gravitation: Evidence and application", *Sociometry*, vol. xi (1948), y Stewart y Warntz, "Physics of population distribution", cap. 8, en Berry and Marble, *op. cit.* Véase también G. K. Zipf, "The $P_1 P_2 / D$ hypothesis", *Journal of Psychology*, vol. 22 (1946).

28. Stewart y Warntz, "Physics of population distribution", *loc. cit.*

Puede obtenerse un valor pequeño del potencial (fórmula 3) cuando un centro grande está alejado de otros pequeños, por la exclusión del grande en la sumatoria, y por su distanciamiento de los demás. Por otra parte, se obtendría un valor grande de potencial cuando un centro pequeño esté próximo a otros grandes. En este caso el potencial aumenta al quedar incluidos los centros grandes en la sumatoria y ser pequeñas sus distancias a un centro pequeño. En resumen, un valor pequeño del potencial señala importancia, aislamiento o ambas cosas a la vez, y un valor grande indica *captabilidad* o capacidad para ser captado a agregado a un centro grande.

b] *Modelos de Reilly y de Harris*²⁹

Los modelos gravitatorios de Reilly y de Harris, consideran como masa el volumen de ventas o de otras actividades económicas cualesquiera.

Así se tiene, por ejemplo:

$$(5) V_i = \sum_{j \neq i}^m \frac{P_j}{d_{ij}}$$

fórmula de potencial análoga a la 3, pero indicando por P_j el volumen de ventas del centro j , y por d_{ij} la distancia, expresada en costo de transporte.³⁰

c] *Modelos de migración*³¹

Entre los modelos que se ocupan especialmente de la migración entre centros o núcleos está el llamado *modelo de Stouffer*:

$$(6) V_{ij} = k \frac{(P_i P_j)^{b_1}}{(E_{ij})^{b_2} (I_{ij})^{b_3}}$$

29. W. I. Reilly "Methods for the study of retail relationships", *University of Texas Bulletin*; W. Isard, *Methods of regional analysis*, cap. 11, y C. D. Harris, "The market in the localization of industry in the U. S.", *Annals of the Association of American geographers*, 1954. Otros modelos relacionados con éstos pueden verse en Leahy, McLee, Dean (compiladores), *Urban economics* (The Free Press, 1970) y en Berry y Marble, *op. cit.*

30. La definición de distancia influye mucho en los resultados. Véase, por ejemplo, D. M. Dunham, *The use of gravity and potential models* (La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1969).

31. Uno de los modelos más antiguos de migración es el modelo gravitatorio de E. J. Ravenstein, *The Laws of Migration*, 1885-1889.

en donde E_{ij} , I_{ij} , representan respectivamente emigrantes e inmigrantes, en un círculo cuyo centro es, por ejemplo el baricentro³² de los núcleos considerados.

Pueden establecerse otros modelos basados en los coeficientes de migración (véase la nota de pie de página 19); así el *número* esperado de migrantes³³ de i a j puede expresarse por:

$$(7) M_{ij} = k \frac{P_i P_j}{\left(\sum_{i=j}^n P_i\right)^2}$$

d] Modelos de interacción

Las expresiones anteriores pueden modificarse y generalizarse introduciendo, además de las masas, índices por habitante de la actividad que se considera, y el tiempo en que se toman como constantes los valores que intervienen en la fórmula. Se tiene así, por ejemplo, el *modelo de interacción* de Dodd:³⁴

$$(8) I = \frac{k t P_i P_j A_i A_j}{d_{ij}}$$

donde P_i , P_j representan población, y A_i , A_j índices de actividad, durante un período de tiempo t .

La expresión de la fórmula 8 puede generalizarse; por ejemplo:

$$(9) I = \frac{k t P_i^{m_i} P_j^{m_j} A_i^{n_i} A_j^{n_j}}{d^p}$$

donde p significa "elasticidad-distancia" de interacción. Para $\alpha=0_2=0$, $m_i = m_j = 1$, $p = 1$, $n_i = n_j = 0$, la fórmula 9 se reduce a la fórmula 2 y para $p = 2$, a la fórmula 1.

La interacción puede medirse por el tráfico, llamadas telefónicas, correspondencias, viajes, matrimonios, etc., entre los individuos o uni-

32. Sobre definición de centros (de gravedad, medianos, nodales, etc.) puede verse "Centrografía" en Berry y Marble, *op. cit.*, p. 3, y A. J. Scott, *Combinatorial programming, spatial analysis and planning* (Methuen, 1971).

33. R. Bachi, p. 105, en Berry y Marble, *op. cit.*

34. S. C. Dodd, "The interactance hypothesis: A gravity model fitting physical masses and human groups", *American Sociological Review*, vol. 15 (1950), y J. Ross MacKay, "The interactance hypothesis and boundaries in Canada", en Berry y Marble, *op. cit.*

dades de los centros o áreas. Esto permite estimar los parámetros de 8), por ejemplo, por mínimos cuadrados, en la expresión siguiente:

$$(10) \log I = \log k + \xi \log t + m_i \log P_i + m_j \log P_j + h_i \log A_i + n_j \log A_j - p \log d$$

Pueden introducirse también como variables los llamados grados de industrialización, W_i , W_j , expresados, por ejemplo, como razón del empleo industrial con respecto al empleo total.

Se tendrá entonces la expresión

$$(11) I = k \frac{W_i P_i W_j P_j}{d_{ij}^p}$$

5. Delimitación de las regiones

La delimitación de las regiones es relativamente sencilla cuando se persigue un solo propósito (como la captura de aguas para definir cuencas hidrográficas) y se considera una sola variable (por ejemplo, el ingreso medio). Aún en estos casos pueden originarse diferencias significativas en los límites regionales, debido a causas como las siguientes: empleo de distintos tipos de promedio (medias aritméticas, geométricas o armónicas; medianas; modas); empleo de diferentes unidades (individuos, familias, agregados de consumo); empleo de diversas medidas de similitud u homogeneidad (coeficientes o índices de asociación o correlación, o concordancia; recíprocos de diferentes tipos de distancias, etc.); distintos grados de exigencia en la precisión o discriminación. Las dificultades aumentan cuando los criterios o propósitos son múltiples.

En todo caso, en la delimitación de las regiones se distinguen dos situaciones básicas:

a] Cuando se parte de áreas o módulos básicos ya definidos,³⁵ de los cuales se conocen ciertos caracteres que permiten agruparlos en regiones, y

b] Cuando se trata de establecer nuevas fronteras para definir las regiones. Como ya se dijo en el apartado 1, esto exige una investi-

35. También se emplean como unidades las cuadrículas de un reticulado (*grid*) como los que establecen los institutos geográficos de varios países. Claro es que el mantenimiento de información actualizada por cuadrículas supone un elevado costo.

gación sobre el terreno, por muestreo unidimensional, bidimensional o tridimensional.

La delimitación de las regiones polares, nodales o funcionales se basan a veces en relaciones observadas entre proveedores y consumidores de bienes o servicios (almacenes y clientes, médicos y enfermos, escuelas y estudiantes, etc.).

A veces la delimitación se basa en supuestos como el de Carol,³⁶ quien ha considerado que la acción de un centro o núcleo sobre su zona de influencia o *hinterland* es directamente proporcional al volumen y especialización de los servicios o actividades terciarios realizados en el centro. Otros autores³⁷ se basan en el análisis de la dirección, sentido o intensidad de las corrientes económicas, sociales, políticas, etc.

En particular, puede determinarse el punto de separación (P_h) entre dos unidades de atracción supuestas i, j concentradas en los puntos P_i y P_j , de modo que se cumpla la relación.

$$(12) \frac{P_i}{d_{hi}^2} = \frac{P_j}{d_{hj}^2}$$

donde d_{hi} , d_{hj} representan las distancias entre el punto que se busca, P_h y los puntos P_i , P_j .

o sea:

$$(13) \left(\frac{d_{ij} - d_{ih}}{d_{ih}} \right)^2 = \frac{P_j}{P_i}$$

de donde se obtiene:

$$(14) d_{ih} = d_{ij} / [1 + (P_j/P_i)^{1/2}]$$

y si se introducen los grados de industrialización W_i , W_j que expresan, como en la fórmula 11, las respectivas razones del empleo industrial al total:

36. H. Carol, "Geography of the future", *Professional Geographer*, vol. 13 (1961). Véase Berry y Marble, *op. cit.*, parte 3, cap. 1.

37. J. C. M. Hilhorst, *Techniques of regionalization* (La Haya, Instituto de Estudios Sociales, 1969).

$$(15) \left(\frac{d_{ij} - d_{ih}}{d_{ih}} \right)^2 = \frac{P_j W_j}{P_i W_i}$$

y por tanto el punto P_h está en la recta que une P_i , P_j , y a distancia de P_i igual a:

$$(16) d_{ih} = d_{ij} / [1 + (P_j W_j / P_i W_i)^{1/2}]$$

Los puntos así obtenidos para cada par de centros considerados, permiten ir delimitando por tanteos los contornos de la zona de influencia.

Por otra parte puede justificarse la separación de dos regiones sobre la base de la diferencia de coeficientes de regresión de la variable intensidad de un tráfico o corriente (por ejemplo, viajes, llamadas telefónicas, etc.) entre pares de centros de cada región, dada por las fórmulas 8 o 9.³⁸

Es necesario elaborar criterios que pongan de manifiesto hasta qué punto dichas diferencias reflejan distintas cohesiones internas.

Un procedimiento sistemático de regionalización que sintetiza los enfoques de homogeneidad y de polaridad, nodalidad o funcionalidad en las regiones y se base en una teoría general de campos.³⁹ (Véase *infra*, Sección B-2, apartado c] y el anexo II), es el siguiente. Los caracteres, variables o atributos, que en la regionalización de homogeneidad corresponden a cada área elemental considerada en la regionalización de polaridad, son *díadas*, esto es, pares de observaciones, entre los centros representativos de las áreas en que se mueven los flujos. En ambos casos, la simple consideración de relaciones de similitud entre observaciones de caracteres (homogeneidad) o díadas (polaridad) lleva a obtener una clasificación o tipología, y si se introduce la restricción de contigüidad, se tiene una regionalización.

Para el estudio simultáneo de ambos enfoques se preparan dos matrices cuyas filas son los pares de unidades (ciudades, distritos, etc.) considerados. En la primera matriz, las columnas indican caracteres, y

38. J. R. Mackay, "The interactance hypothesis and boundaries in Canada", cap. 7, en Berry y Marble, *op. cit.*

39. B. J. L. Berry, "Numerical regionalization of political economic space", *Geographia Polonica*, vol. 15 (1968).

sus elementos indican similitudes (o desimilitudes, distancias, etc.) entre los pares que expresa la fila. En la segunda matriz, las columnas indican tipos de flujo y los elementos indican la intensidad entre los pares correspondientes. A continuación puede hacerse una regionalización separada para cada enfoque o criterio, o bien regionalizaciones sucesivas alternadas, homogéneas y funcionales. Así ocurre cuando se forman grandes regiones homogéneas, cada una de las cuales se divide en regiones funcionales o polarizadas, en las que a continuación se limitan sus zonas o componentes homogéneos, y así sucesivamente, en el número de etapas de alteración que se establezcan. Por otra parte también puede intentarse una formulación canónica,⁴⁰ teniendo en cuenta la interdependencia de los dos criterios. Se trata de establecer pares congruentes de factores basados en ambas matrices de modo que esos pares tengan máxima correlación. El método utilizado es el de *correlación canónica* que se describe en el anexo II de este trabajo.

C. ALGUNOS TRABAJOS DE REGIONALIZACIÓN O ZONIFICACIÓN EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

A continuación se hace una breve reseña de trabajos de regionalización o zonificación efectuados en algunos países de América Latina indicando cuáles fueron las regiones o zonas obtenidas. Los trabajos se eligieron por su interés metodológico, pero en varios de los países no son los más actualizados en este campo. Lo que se pretende es proporcionar una noción comparativa de la evolución de estos estudios.

En conjunto puede observarse que la regionalización de los países latinoamericanos se halla en una etapa adelantada. Sin embargo, conviene analizarla y en algunos casos, revisar a] sus objetivos y criterios básicos; b] sus unidades elementales, bloques o módulos; c] las variables o indicadores, estáticos o dinámicos, incluidos los flujos económicos y sociales y sus valores actuales; d] la metodología utilizada, y e] la experiencia acumulada en los trabajos de planificación. Por otra parte, hay que considerar el costo que puede significar la alteración de las regiones, tanto en gastos efectivos como en pérdidas de información, interrupción de series estadísticas, posibles fricciones, etc.

40. *Ibidem*, y "A synthesis of formal and functional regions using a general field theory of spatial behaviour", en Berry y Marble, *op. cit.*

1. *Argentina*

En virtud de un contrato realizado en 1961 entre el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Instituto Torcuato di Tella, se efectuó un estudio descriptivo de la estructura económica de la República Argentina.

Se consideraron como objetivos específicos de dicho estudio⁴¹ los siguientes: i] alcanzar una división del territorio nacional en regiones económicas, adecuadas para el análisis del comportamiento espacial de la economía; ii] obtener una descripción cuantitativa de la estructura productiva regional; iii] elaborar un modelo que reflejase las relaciones económicas interregionales, que fuese utilizable para la realización de proyecciones regionales.

Para satisfacer dichos objetivos: i] se elaboró una división regional mediante la aplicación de un modelo de tipo gravitatorio y el análisis de información sobre flujos intrarregionales e interregionales, para definir un sistema de regiones nodales; ii] se calculó el producto interno bruto por jurisdicciones políticas para 1953, 1958 y 1959, y iii] se elaboró un modelo de insumo-producto para 1953, que permite analizar las interrelaciones económicas entre treinta sectores tecnológicos y seis regiones económicas.

Con valores numéricos del potencial utilizado en los modelos gravitatorios elaborados para 451 localidades con referencia a 49 centros, se construyeron mapas de líneas equipotenciales, para contribuir al análisis de flujos reales. Estos 49 centros se eligieron teniendo en cuenta el número de habitantes, así como su función centralizadora de actividades y sus conexiones con el área. Se eligieron así al Gran Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Rosario, Santa Fe y La Rioja, Cipolletti (incluido Neuquén y General Roca), etc.⁴²

Teniendo en cuenta gastos de transporte ferroviario, fletes fluviales y otros factores, se establecieron seis grandes regiones (con repartición de algunas provincias); a saber

1. Buenos Aires: Provincias de Buenos Aires, La Pampa, Chubut, Santa Cruz, Gobernación Marítima de Tierra del Fuego (centro polarizador: Buenos Aires).

41. *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*, tomo 1, 1a. parte, "Conceptos, métodos y notas preliminares para el análisis de la estructura económica argentina, 1965" (Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, República Argentina).

42. En el censo nacional de población 1960 aparecían las regiones: Capital Pampeana Cuyo, Patagonia, Noroeste, Noreste.

- ii. Litoral: Provincias de Formosa, Chaco, Santa Fe, Santiago del Estero, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Misiones (centros polarizadores: Rosario y Santa Fe).
- iii. Centro: Provincias de Córdoba, San Luis, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero (centro polarizador: Córdoba).
- iv. Cuyo: Provincias de Mendoza, San Juan (centro polarizador: Mendoza).
- v. Noroeste: Provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán.
- vi. Valle del Río Negro: Provincias de Neuquén, Río Negro, Buenos Aires.

En el trabajo se detallan las jurisdicciones políticas comprendidas en las subregiones en que se dividen las seis grandes regiones anteriores.

Posteriormente se dividió el territorio argentino en ocho áreas de acción regional,⁴³ una de las cuales es la región metropolitana de Buenos Aires,⁴⁴ por "su preponderancia demográfica, su dinamismo económico, su gravitación política y su jerarquía internacional".

2. Brasil

Los conceptos que han servido de base para la división regional del Brasil, así como la contribución de ésta a la programación del desarrollo regional, pueden verse en un trabajo⁴⁵ en el que se describen los fundamentos metodológicos y teóricos utilizados para dividir el país en regiones y microrregiones homogéneas con fines estadísticos, en regiones funcionales con fines de descentralización administrativa y en regiones con fines de planificación. Se mantiene así el punto de vista de que no es conveniente una división ecléctica, que por atender a varios fines no sirve adecuadamente para alcanzar ninguno de ellos.

En la definición de las regiones se describen en detalle sus aspectos geográficos, climatológicos, ecológicos, demográficos, urbanísticos, económicos (recursos naturales, agricultura, ganadería, industria, transporte terrestre, fluvial o marítimo).

43. Decreto 1907 167, que reglamenta la ley 16964.

44. *Organización del espacio de la región metropolitana de Buenos Aires, Esquema director año 2000* (Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Oficina Regional de Desarrollo, 1969).

45. Marília Veloso Galvão y Speridião Faissol, *Divisão regional do Brasil. Sua contribuição para a programação do desenvolvimento regional* (1968).

A continuación se exponen los criterios adoptados en el trabajo mencionado.

a] *División en regiones y microrregiones homogéneas*

En este concepto de "estructura formal del espacio" se consideran regiones o zonas homogéneas cuyos elementos tienen una relación simétrica de similaridad, esto es, son similares entre sí, atendiendo a los siguientes aspectos: i] Divisiones ecológicas; ii] Áreas de población; iii] Regiones agrícolas; iv] Actividad industrial, y v] Actividad terciaria no polarizada (áreas portuarias, turísticas, militares, etc.).

Se ha establecido para la división regional una validez de 10 años. Se revisará en los años que terminan en 8. Así, partiendo de los 4 000 municipios del país, se obtienen 361 unidades o microrregiones homogéneas; 28 en la Región Norte, 30 en el Centro-Oeste, 128 en el Nordeste, 111 en el Sudeste y 65 en el Sur. Estas microrregiones, que desde 1968⁴⁶ sustituyen a las antiguas zonas fisiográficas, constituyen las unidades para fines estadísticos. Además, han sido utilizadas en el Plan de Acción Concentrada (PAC) del Ministerio del Interior para la elaboración de planes de desarrollo de regiones integradas y como base para decidir inversiones en infraestructura urbana básica (agua, alcantarillado, sanidad y vivienda), y por el Banco Central en su política de crédito rural. Las regiones son las siguientes.

| <i>En el Norte</i> | <i>En el Nordeste</i> | <i>En el Sudeste</i> | <i>En el Sur</i> | <i>En el Centro Oeste</i> |
|--------------------|-----------------------|----------------------|------------------|-------------------------------|
| Rondonia | Maranhao | Minas Gerais | Paraná | Matto Grosso |
| Acre | Piauí | Paraná | Santa | Goiás |
| Amazonas | Ceará | Espírito Santo | Catarina | Distrito |
| Roraima | Rio Grande | Rio de Janeiro | Rio Grande | Federal |
| Pará | do Norte | Guanabara | do Sul | |
| Amapá | Paraíba | São Paulo | | |
| | Pernambuco | | | |
| | Alagoas | | | |
| | Fernando | | | |
| | de Noronha | | | |
| | Sergipe | | | |
| | Bahia | | | |

46. Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia, Departamento de Geografia, *Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas*, 1968 (Rio de Janeiro, 1970).

b] *División en regiones funcionales*

Esta división, que trata de reflejar la dinámica de la organización espacial cuando se trata de regiones cuyos elementos tienen una relación no simétrica, sino jerárquica, se basa en la interacción entre diferentes espacios. En una primera aproximación se determinaron los principales centros de polarización natural y sus respectivas áreas de influencia, más que la intensidad de las relaciones regionales propiamente dichas. Como instrumentos se utilizaron encuestas de redes de filiales y sucursales de empresas de producción de bienes y servicios, capaces de realizar funciones centrales: de comercio y distribución de artículos, actividades rurales, servicios médicos, educacionales, bancarias, etc., en varios niveles, para confeccionar mapas de zonas de influencia de cada unidad urbana, y para ordenar jerárquicamente dichas unidades o centros. Como en ciertos casos es difícil delimitar en forma objetiva las zonas de influencia, se elaboraron cerca de 4 000 matrices para los municipios del Brasil, en cuyas columnas figuraban los flujos agrícolas y la distribución de bienes y servicios, y en cuyas filas aparecían los centros con que se relaciona cada municipio.

En consecuencia se jerarquizaron los centros en los siguientes niveles: i] Centros metropolitanos y Goiania (10); ii] Centros regionales (66); iii] Centros subregionales (172) y iv] Centros locales (470).

Los primeros ya se habían definido e incluido en el plan estratégico nacional; a ellos se adscribió Goiania por su población, su vasta área de influencia y su escasa subordinación a São Paulo y Río. En seguida se ordenaron jerárquicamente los centros que se hallan en el primero de estos niveles, empezando por una gran metrópoli nacional (São Paulo); siguiendo con una metrópoli nacional (Río de Janeiro) luego con dos agrupaciones, una de ellas constituida por metrópolis regionales (Recife, Salvador, Belo Horizonte y Fortaleza) y la otra por grandes centros regionales (Curitiba, Belem y Goiania).

c] *División regional para fines de planificación*

Esta división se fundamentaría en la llamada teoría de campos (*field theory*),⁴⁷ que procura relacionar la estructura que modela el espacio y el comportamiento dinámico que altera la estructura, con los efectos de retroacción (*feed-back*), mediante el empleo de correlaciones canónicas y de dos matrices, una de estructura y otra de comportamiento. Se analizan así los efectos recíprocos de los cambios en

47. B. J. L. Berry, "Numerical regionalization of political economic Space", *Geographia Polonica*, vol. 15, pp. 31 ss.

las relaciones entre pares de centros, con finalidades predictivas y planísticas. Existen problemas operacionales de difícil solución,⁴⁸ empezando por el excesivo número de pares de centros (con los 4 000 municipios del Brasil resultan 16 millones de pares), a menos que se establezca una unidad intermedia entre el municipio y el estado, lo que se ha intentado mediante el establecimiento de regiones funcionales jerarquizadas en categorías. Se parte de las regiones para las que existe una matriz de interacción y luego de analizar su estructura, se agrupan unidades menores con mayores, por uniformidad estructural y mediante un proceso iterativo que haga máximas las correlaciones entre matrices. Las regiones que Barry califica de *generales* tienen varios niveles de homogeneidad con varios niveles de jerarquía, frecuentemente en forma alternada. Así, para cada orden de centro y área de influencia puede haber una subregionalización homogénea, con centro más desarrollado y periferia más rezagada.

Este tercer modelo es de gran complejidad; necesita una fase previa de análisis empírico y metodológico, y el trabajo de grupos interdisciplinarios.

Se hace referencia a este tipo de modelo en la sección B, al tratar de la teoría general de campos, y en la exposición introductoria del anexo II sobre el método de la correlación canónica.

3. Colombia

El "modelo de regionalización" para efectos de la política de desarrollo⁴⁹ se basa en los siguientes aspectos:

- a] *Aspectos demográficos*
 - Indicador del grado de urbanización: *población en núcleos de más de 20 000 habitantes*
 - Población en el departamento
- b] *Aspectos económicos*
 - Producto interno bruto por habitante
 - Valor agregado por habitante
 - Inversión por habitante
 - Impuesto sobre los ingresos por habitante

48. Véase, Marília Velloso Galvão, *op. cit.*

49. Departamento Nacional de Planeación, *Modelo de regionalización*, informe preliminar presentado al comité organizador del Seminario sobre Regionalización de las Políticas del Desarrollo (DNP - 334 UDRU; Bogotá, septiembre de 1969).

Cheques pagados por la población económica activa
Empleo en el sector manufacturero/población ocupada

c] *Aspectos sociales*

Coefficiente de escolaridad: Estudios primarios (5 a 14 años)
Estudios secundarios (15 a 19 años)
Estudios superiores (19 a 29 años)
por tipos de universidades, etc.

Equipo sanitario: Número de camas por cada 10 000 habitantes
Número de médicos por cada 10 000 habitantes

(Se distinguen centros de salud, hospitales generales, especializados, universitarios, etc.)

Mediante un índice basado en las variables anteriores se jerarquizaron los centros urbanos, y los de mayor nivel jerárquico se consideraron polos de desarrollo. Para una posible consideración de polos de desarrollo industrial se completó el análisis examinando la presencia en dichos centros de industrias motrices, y el grado de integración tecnológica de su estructura industrial. Se analizó también la estructura educativa, sanitaria y bancaria, y se determinó después la zona de influencia de cada polo, teniendo en cuenta funciones de potencial como las empleadas *supra*, sección A, apartado 4, al considerar el modelo Stewart, cuando se generaliza la función de potencial, tomando en el denominador un exponente b , que se estimó partiendo de los datos y osciló entre 1.57 (región de Bogotá) y 3.00 (región de Cali y Medellín).

En el trabajo *Colombia: ordenación del territorio en base del epicentrismo regional*,⁵⁰ se parte de conceptos análogos al anterior en lo que se refiere a la consideración de centros urbanos y sus áreas de influencia, así como su dependencia de otros centros, pero se toma en cuenta el complejo cuadro de paisajes geográficos, la diversidad de grupos étnicoregionales y su correspondiente actividad económica. Este trabajo establece para Colombia seis grandes regiones geosocioeconómicas y 73 subregiones o comarcas que integran la parte del territorio nacional ocupado y culturizado (50 por ciento de la superficie con 98 por ciento de la población).⁵¹ Estas regiones, designadas con el nombre de su epicentro, son:

50. M. Fornaguera y E. Gubil, Centro de Investigación del Desarrollo, Universidad Nacional (Bogotá, 1969).

51. R. D. Utría, "Rigideces y potencialidades de la estructura regional de desarrollo en Colombia", conferencia dictada en la Sociedad Colombiana de Planificación, 9 de enero de 1971.

1. Barranquilla o región caribe, con 11 comarcas.
2. Medellín o región antioqueña, con 17 comarcas.
3. Manizales y Pereira o región caldense, con 4 comarcas.
4. Cali o región caucana, con 14 comarcas.
5. Bogotá o región centro oriental, con 24 comarcas.
6. Bucaramanga o región santandereña, con 6 comarcas.

Debe advertirse que esta división no se ajusta a la política administrativa con sus 23 departamentos, cuatro intendencias y cuatro comisarías, que se subdividen en un total de 917 municipios.

4. Chile

En varias ocasiones se han establecido regiones en el territorio nacional, con fines de desarrollo e integración socioeconómica, sobre la base de algunos aspectos físicos, económicos y sociopolíticos⁵² de las 25 divisiones político-administrativas o provincias.

- a] Aspectos físicos y de accesibilidad general:
 - i] Habitabilidad o porcentaje de espacio habitable en el total;
 - ii] Desarrollo de poblaciones hb/km;
 - iii] Densidad de la red vial: km de carretera por km de superficie.
- b] Aspectos económicos:
 - i] Oportunidad de uso de los factores productivos, (su rentabilidad marginal, remuneración o retorno) y accesibilidad al mercado global del país;
 - ii] Distribución de la población, de las industrias manufactureras o establecimientos, de la inversión pública y del producto interno bruto.
- c] Aspectos sociopolíticos: participación general en la vida social y en las decisiones:
 - i] Educación (porcentaje de analfabetos de más de 15 años) y matriculas primaria y secundaria;
 - ii] Salud, mortalidad infantil, número de habitantes por médico, número de camas de hospital por 1 000 habitantes;
 - iii] Vivienda: porcentaje de viviendas deficitarias;
 - iv] Porcentaje de votantes (de más de 21 años).

En la regionalización se tienen en cuenta los valores del indicador de potencia (V_i), antes definido:

$$V_i = \sum_{j=1}^n \frac{P_j}{d_{ij}}$$

52. Véase, por ejemplo, ODEPLAN, *Políticas de desarrollo nacional Directrices nacionales y regionales*, cap. v: "Los factores de integración nacional" (Santiago de Chile, 1968).

De acuerdo con la interpretación efectuada más atrás, al describir este indicador, en los centros urbanos de Chile⁵³ el valor más pequeño (2 069.0) corresponde a Iquique, centro relativamente importante en cuanto a población y relativamente aislado, y el valor más grande (38 033 3) a San Felipe, centro pequeño en población si se la compara con la de los centros cercanos. El valor para Santiago es relativamente pequeño (5 217.5) por la gran importancia de su población.

Las características antes mencionadas sirven de base para el análisis de las regiones que se constituyen tomando como criterio fundamental la integración, desde el punto de vista territorial, social y económico. Es decir, que las regiones no se han definido aplicando una técnica prefijada a dichas características, sino por consideraciones de influencia y dependencia económica e interrelaciones existentes y potenciales; se han respetado los límites provinciales aunque se ha admitido la posible conveniencia de modificarlos ulteriormente. Se obtuvieron así las siguientes regiones:

| <i>Región</i> | <i>Provincias</i> |
|--------------------|--|
| I | Tarapacá |
| II | Antofagasta |
| III | Atacama y Coquimbo |
| IV | Valparaíso y Aconcagua |
| V | O'Higgins y Colchagua |
| VI | Curicó, Talca, Linares y Maule |
| VII | Ñuble, Concepción, Arauco, Bio-Bio y Malleco |
| VIII | Cautín |
| IX | Valdivia y Osorno |
| X | Llanquihue, Chiloé y Aisém |
| XI | Magallanes |
| Zona metropolitana | Santiago |

5. Ecuador

En un documento⁵⁴ presentado al Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo regional se examinan los fundamentos conceptuales de la

53. ODEPLAN, *op. cit.* p. 38.

54. Gonzalo Rubio Orbe, *Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en Ecua-*

definición de región y se explican los trabajos iniciados por la Junta Nacional de Planificación para la delimitación de las regiones.

El documento aplica los siguientes criterios básicos de regionalización:

a] Integración física, económica y social de las tres regiones naturales del país (costa, sierra y oriente);

b] Formación de unidades de planeamiento para la mejor programación y utilización de recursos, eliminando criterios provincialistas o localistas;

c] Respeto en lo posible de la estructura político-administrativa para no crear resistencia, y

d] Definición de la jurisdicción y las funciones de programación y ejecución de los programas de desarrollo, de las entidades regionales y provinciales.

En consecuencia propone las regiones siguientes:

Región

- | | |
|-----|---|
| I | Esmeralda, Carchi, Imbabura y Napo |
| II | Incluye dos subregiones: a) Manabí y b) Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza |
| III | Incluye dos subregiones: a) Guayas y b) Los Ríos, Bolívar y Chimborazo |
| IV | Azuay, Cañar y Morona Santiago |
| V | El Oro, Loja y Zamora Chinchipe |

Sobre la base de investigaciones en el terreno ya realizadas o en vías de realizarse, se continúan los trabajos en todas las provincias del país. Con información más reciente y extensa sobre principales variables o indicadores socioeconómicos, y sobre la red de comunicaciones efectivas, acceso a los polos y flujos entre éstos y sus zonas de influencia, será posible profundizar el análisis de las características y viabilidad de la regionalización que se establezca.

dor, documento de referencia núm. 3, Seminario sobre aspectos sociales del desarrollo regional, organizado por Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas (Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969).

6. Guatemala

La diversidad geográfica entre las diferentes zonas de Guatemala, incluso entre aquellas bastante próximas, y los grandes obstáculos naturales que dificultan la integración, han ocasionado muy diversas divisiones del país por diferentes dependencias gubernamentales y con objetivos diferentes. Estas divisiones y las propuestas generales de regionalización o zonificación se presentan en un documento⁵⁵ en el que se describen las funciones y operaciones de cada sistema regional. Las explicaciones y mapas se refieren a: principales obstáculos naturales, accesibilidad por carretera y zonas de la Comisión Nacional del Salario, Aeronáutica Civil, Dirección General de Caminos, Dirección General de Desarrollo Agropecuario, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Recursos Naturales Renovables, Dirección General de Telecomunicaciones, Inspección General del Trabajo, Instituto Geográfico Nacional, Instituto Nacional de Electrificación, Jurisdicción Privativa del Trabajo, Ministerio de la Defensa Nacional, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Registro de la Propiedad Inmueble, Tribunales de Justicia y Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito, Agrícola Supervisado.

Un mapa comparativo de las anteriores divisiones muestra la influencia de la división político-administrativa de la República, si bien algunas dependencias han establecido límites que no coinciden con los de los departamentos.

En consecuencia, el documento propone las siguientes zonas con el objeto de ajustar la división político-administrativa (22 departamentos) a la necesidad de diversas dependencias públicas y a los principales aspectos del Plan Nacional de Desarrollo Económico:

| Zona | Total de la población por zonas |
|--|---------------------------------|
| I Santa Rosa Jutispa | 354 541 |
| II Escuintla | 269 813 |
| III Suchitepéquez Retalhuleu | 309 128 |
| IV San Marcos Totonicapán Sololá Quetzaltenango | 849 716 |

55. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, *Regionalización preliminar del territorio de la República de Guatemala* (Guatemala, febrero de 1966).

| <i>Zona</i> | <i>Total de la población por zonas</i> |
|---|--|
| v Baja Verapaz Guatemala El Progreso Chimaltenango Sacatepéquez | 1 220 325 |
| vi Zacapa Chiquimula Jalapa | 345 213 |
| vii Alta Verapaz Izabal | 374 277 |
| viii Huehuetenango Quiché | 534 740 |
| ix El Petén | 26 720 |

En otro documento⁵⁶ se presentan opciones de regionalización, cada una con su delimitación regional correspondiente. Se han efectuado también estudios comparativos con referencia a las regiones (Central, Sur, Oriente, Norte), que contienen cuadros y gráficos.⁵⁷

Desde el punto de vista metodológico se ha considerado que toda región necesita para su funcionamiento orgánico un centro de servicios con su área de influencia. Por ello se determinaron otros posibles centros, teniendo en cuenta su polaridad relativa, accesibilidad a sus periferias y otros factores.

Como resultado del estudio se establecieron los siguientes centros urbanos:

| <i>Centros urbanos</i> | <i>Polaridad relativa total</i> |
|------------------------|---------------------------------|
| Guatemala | 806.30 |
| Escuintla | 76.70 |
| Quetzaltenango | 58.70 |
| Mazatenango | 48.60 |
| Retalhuleu | 32.95 |
| San Marcos | 41.42 |
| Pto. Barrios-Matías | 29.90 |
| Cuilapa | 25.42 |
| Jutiapa | 23.35 |

56. Sección de Planeamiento, Ministerio de Obras Públicas, *Política nacional de desarrollo regional. Delimitación regional* (Guatemala, 1967).

57. Sección de Planeamiento, Unidad Sectorial de Planificación, Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, julio de 1968.

| <i>Centros urbanos</i> | <i>Polaridad relativa total</i> |
|-------------------------------|---------------------------------|
| Cobán | 19.50 |
| Chimaltenango | 18.66 |
| Antigua | 16.90 |
| Huehuetenango | 16.31 |
| Coatepeque | 15.46 |
| Chiquimula | 14.25 |
| Tiquisate | 14.39 |
| Zacapa | 15.20 |
| Santa Cruz Quiché | 11.54 |
| Jalapa | 11.26 |
| Sololá | 6.20 |
| Totonicapán | 5.86 |
| Salamá | 6.34 |
| Flores-San Benito-Santa Elena | 4.67 |
| El Progreso | 4.35 |

La delimitación de las áreas de influencia entre centros urbanos da un resultado parecido, pero no idéntico al de la anterior división en nueve zonas. Una vez más debe tenerse en cuenta que la delimitación de éstas varía con los objetivos, las variables y los métodos, y que se modifica a lo largo del tiempo.

7. México

En un primer estudio⁵⁸ se establecieron como entidades de mayor desarrollo relativo el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Sonora y Coahuila, y como entidades de menor desarrollo relativo Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Tlaxcala y Oaxaca. Más recientemente para desarrollar ciertos modelos de planificación interregional⁵⁹ se han utilizado los siguientes elementos:

a) *Elementos naturales*

1. Topología
2. Clima.
3. Suelo y subsuelo (estructura y calidad).
4. Flora.

58. Ángel Bassols B., *Zonificación de México para la planeación económica y social* (México, Secretaría de la Presidencia, 1965).

59. R. Carrillo Arronte, *An empirical test on inter-regional planning*, op. cit.

5. Hidrología.
6. Recursos naturales no explotados.
7. Productos agropecuarios típicos.

b] *Aspectos demográficos*

1. Estructura urbano-rural.
2. Migración.
3. Etnología.
4. Densidad de población.
5. Concentración urbana.

c] *Consideraciones económicas estáticas y dinámicas*

1. Ingreso por habitante.
2. Orientación y especialización económicas.
3. Interdependencia económica.
4. Nodos de atracción.
5. Nivel de industrialización.
6. Redes de transporte y comunicaciones.
7. Inversión por trabajador.
8. Potencialidad y dinámica económica.
9. Salarios mínimos.
10. Estructura del valor agregado.
11. Índices de actividad financiera.
12. Productividad en el sector agropecuario.
13. Participación impositiva.
14. Nivel de infraestructura utilizada.

d] *Componentes del bienestar social*

1. Alfabetización.
2. Número de personas por habitación.
3. Porcentaje de trabajadores sindicalizados.
4. Ventas comerciales por habitante.
5. Camas de hospital por habitante.
6. Número de automóviles por habitante.
7. Gasto en recreación y comodidad pública por habitante.
8. Consumo de gasolina por habitante.
9. Disponibilidad de servicios públicos por habitante.
10. Calidad de la vivienda (porcentaje de casas con agua corriente, alcantarillado y baño).
11. Servicios de seguridad social por habitante.
12. Gasto en educación por habitante.
13. Índice de consumo de alimentos (porcentaje de la población que consume corrientemente pan de trigo, carne y leche o huevos).

A afectos prácticos se seleccionó un número más reducido de índices por estados, a saber:

1. Porcentaje del área nacional.
2. Porcentaje del valor agregado total.
3. Porcentaje del valor agregado por habitante.
4. Porcentaje de la población.
5. Participación de la población activa de los sectores secundario y terciario en la población activa total del estado.
6. Gasto por habitante en recreación y comodidad pública.
7. Calidad de alimentación.
8. Calidad de vivienda.
9. Alfabetismo.
10. Otros aspectos socioeconómicos.

Como resultado del análisis de los valores numéricos de los anteriores indicadores o índices, y de los índices de bienestar social aplicados a los 25 estados de la República como unidades básicas, se obtienen las siguientes regiones:

| <i>Región y número</i> | <i>Nombre de las regiones</i> | <i>Estados componentes</i> | <i>Valor neto agregado por habitantes</i> |
|------------------------|-------------------------------|----------------------------|---|
| I | Distrito Federal | Distrito Federal | 9 489 |
| II | Golfo-Norte | Nuevo León | 6 231 |
| | | Tamaulipas | 5 310 |
| III | Norte | Chihuahua | 4 578 |
| | | Coahuila | 4 667 |
| IV | Pacífico-Norte | Baja California Norte | 6 203 |
| | | Sonora | 4 964 |
| | | Baja California Sur | 4 225 |
| | | Sinaloa | 3 787 |
| | | Nayarit | 2 667 |
| V | Peninsular | Campeche | 3 613 |
| | | Yucatán | 3 499 |
| | | Quintana Roo | 3 525 |
| VI | Pacífico-Centro | Colima | 3 048 |
| | | Jalisco | 2 954 |
| | | Michoacán | 1 730 |
| VII | Golfo-Centro | Veracruz | 3 811 |
| | | Tlaxcala | 2 307 |
| VIII | Central | Morelos | 2 846 |
| | | México | 3 070 |
| | | Guanajuato | 2 347 |
| | | Puebla | 2 198 |
| | | Querétaro | 2 476 |

| <i>Región y número</i> | <i>Nombre de las regiones</i> | <i>Estados componentes</i> | <i>Valor neto agregado por habitantes</i> |
|------------------------|-------------------------------|----------------------------|---|
| IX | Centro-Norte | Tlaxcala | 1 746 |
| | | Hidalgo | 1 970 |
| | | Aguascalientes | 3 192 |
| | | Durango | 3 194 |
| | | San Luis Potosí | 2 291 |
| X | Pacífico-Sur | Zacatecas | 1 742 |
| | | Chiapas | 1 874 |
| | | Guerrero | 1 874 |
| | | Oaxaca | 1 442 |

8. Perú

Entre los estudios de regionalización efectuados en el Perú tienen importancia especial los que se basan en una estrategia de cambio de la ocupación del espacio económico.⁶⁰

Partiendo del sector agropecuario, que es el más rígidamente condicionado por la distribución geográfica de los recursos naturales, se identificaron áreas de características comunes en cuanto a la dinámica del desarrollo; ellas pueden clasificarse en tres grupos:

- i. Áreas de elevado coeficiente de saturación⁶¹
- ii. Áreas de saturación moderada
- iii. Áreas con elevada capacidad potencial de absorción de población rural y urbana.

Grupo i. Comprende la sierra en los departamentos de Piura, Cajamarca, Amazonas, Libertad, Ancash, Huánuco y Huancavelica. En 1965 presentan coeficientes de saturación de entre 2.0 y 4.0. Tendrían que reducir su población rural en los próximos años en más de 700 000 personas, para reducir el coeficiente de saturación medio de 2.7 a 1.6 (áreas 4 y 6).

Grupo ii. Comprende los departamentos de la sierra central y sur. Su coeficiente de saturación conjunto es de 1.1, y el proyecto para 1990 es de 1.3, con una migración de 50 000 habitantes (área 5, excepto Huancavelica).

60. ILPES, *Economic space and development in Latin America*, documento preparado por Estevam Strauss, para discusión interna (mayo de 1968) y *Los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico*, Instituto Nacional de Planificación (INP), Área de programación regional y Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), División de Planificación (Lima, octubre de 1970).

61. Definido como razón entre la fuerza de trabajo y el número potencial de personas que podría emplearse con pleno uso de la tierra.

Grupo III. El área 1 incluye la costa de los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y Ancash; su polo de desarrollo urbano-industrial es el complejo de recursos naturales de Piura. El área 2 abarca los valles de los ríos Santiago y Huallaga Central. El área 3 comprende la selva al sur de Tocache en San Martín, la de Huánuco y Pasco, y la provincia de Coronel Portillo y Ucayali en Loreto; tiene su centro en Pucallpa, polo de desarrollo urbano industrial. El área 7 incluye la selva de Junín, Cuzco y su posible polo es Puerto Maldonado. El área 8 comprende el departamento de Loreto, con exclusión de Coronel Portillo y Ucayali.

La definición de estas áreas permite dividir el país en cinco regiones, a saber:

Región Norte: Comprende los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, La Libertad, San Martín y las provincias de Alto Amazonas (Loreto) y Santa y Pallasca (Ancash).

Región del Centro: Incluye los departamentos de Huánuco, Pasco, Junín, Ica y Huancavelica, Ancash (menos las provincias de Santa y Pallasca), Lima (menos las provincias de Lima y Callao), Ayacucho (menos la provincia de Parinacochas) y las provincias de Coronel Portillo y Ucayali del departamento de Loreto.

Lima Metropolitana: Abarca las provincias de Lima y Callao.

Región Sur: Comprende los departamentos de Apurímac, Cuzco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Moquegua, Tacna y la provincia de Parinacochas del departamento de Ayacucho.

Región del Oriente: Incluye las provincias de Loreto, Maynas y Requena del departamento de Loreto.

A continuación se clasifican las áreas en emisoras y receptoras. Las *áreas emisoras*, cuyas tendencias de emisión de población deben invertirse fuertemente para convertirlas en receptoras, son la costa sur urbana; la selva norte rural, la selva sur rural, la selva central rural y la costa sur rural. Las *áreas receptoras* que es preciso promover son la selva sur urbana, la selva norte urbana, la selva central urbana, la costa centro urbana y el oriente urbano.

9. República Dominicana

La Unidad de Estudios Regionales de la Oficina de Planificación publicó un trabajo⁶² en el que se presentan y discuten varias regionaliza-

62. *Regionalización de la República Dominicana* (Oficina de Planificación, Presidencia de la República, Secretariado Técnico, 1966).

ciones del país (14 de ellas definidas por instituciones estatales, para-estatales y privadas, además de la división política en 27 provincias y 98 municipios y distritos municipales).

Se identifican las ciudades que tienen la categoría de centros regionales, así como sus regiones tributarias. Para ello se consideran los aspectos demográficos, económicos, fisiográficos e institucionales.

Las regiones y subregiones propuestas son las siguientes:

| <i>Regiones</i> | <i>Subregiones</i> ⁶³ | <i>Provincias</i> |
|------------------------------------|----------------------------------|---|
| Sureste (Centro: Santo Domingo) | Santo Domingo | San Cristóbal Distrito Nacional Peravia |
| | San Pedro de Macorís | San Pedro de Macorís |
| | La Romana | El Seibo La Romana |
| | | La Altagracia |
| Suroeste (Centro: Barahona) | Barahona | Barahona Bahoruco Independencia |
| | | Pedernales |
| | San Juan | San Juan Estrelleta |
| | | Azua |
| Cibao (Centro: Santiago) | Valverde | Montecristi Valverde |
| | | Santiago Rodríguez |
| | | Dajabón |
| | Santiago | Santiago |
| | | Españillat (Municipio de Moca) |
| | Puerto Plata | Puerto Plata |
| | | Españillat (Municipio Gaspar Hernández) |
| | La Vega | La Vega |
| | | Ma. Trinidad S. |
| | | Samaná |
| | San Fco. de Macorís | Duarte Sánchez Ramírez Salcedo |

En el estudio se incluye un esquema teórico de organización territorial de tipo jerárquico,⁶⁴ en el que las unidades de ordenamiento son:

63. Para evitar confusiones, se ha tomado en cuenta el nombre tradicional de la región. El de las subregiones se ha basado en el del centro regional propuesto.

64. Tomado del Centre de Recherche Urbaine (París, 1966).

Comunidad, sector elemental, rural o intercomunal; sector local o intermedio; subregión; región; gran región. La jerarquización se basa en: tamaño y densidad; servicios comerciales y bancarios; sanitarios y sociales; educacionales y universitarios; culturales y deportivos; hoteleros y turísticos.

Al tratar de los centros de servicios y sus áreas tributarias, zonas de influencia o *hinterland*, se hace referencia al modelo de Christaller,⁶⁵ con áreas hexagonales de servicio regional.

Se subraya asimismo la importancia de la regionalización en la planificación integrada,⁶⁶ y la necesidad de tener en cuenta, para la determinación del tamaño de las regiones, *el grado de accesibilidad* de cada uno de sus puntos, de acuerdo con los medios de transporte disponibles, como término contrapuesto al de *fricción espacial*. También se consideraron otros métodos y criterios de regionalización, como el de la Connecticut Development Commission,⁶⁷ etc., que tiene en cuenta límites de región o fronteras culturales (basadas en hábitos, aceptación tradicional, características de la población, etc.), económicas (recursos naturales y humanos), legales, políticas y administrativas, de influencia externa, etc.

La jerarquización de los centros regionales según el orden de la región tributaria es la siguiente:

| Orden | Centros Regionales | Orden de región tributaria |
|-------|--|----------------------------|
| 1º | Santo Domingo | Nación |
| 2º | Santo Domingo y Santiago | Región |
| 3º | Santo Domingo, Santiago, San Francisco de Macorís, La Romana, San Pedro de Macorís, San Juan de la Maguana, Barahona, La Vega Puerto Plata y Valverde | Subregiones |

Es interesante señalar que tradicionalmente la isla se ha concebido como dividida en tres regiones: el Cibao, asociado a una rica productividad agrícola, gracias a tierras muy fértiles y abundancia de agua

65. R. E. Dickinson, *Ciudad, región y regionalismo* (Barcelona, Omega, 1961).

66. A. Palerm, *Observaciones sobre la planificación regional*, Documento técnico UP/Ser/H/I, 37, (Departamento de Asuntos Sociales, Unión Panamericana, Washington, 5 de diciembre de 1965).

67. Connecticut Development Commission, *Steps to the Establishment of Regional Planning Agencies* (Hartford, 1959).

fluvial y de lluvia; el Este, asociado a la intensa explotación de la caña de azúcar y a la ganadería, con suelos fértiles y disponibilidad de agua para la agricultura, y por último el Sur (salvo el área de Santo Domingo), generalmente asociado a tierras áridas.

10. *Venezuela*

Si bien existe una serie de trabajos sobre regionalización en Venezuela, la preocupación del gobierno se centró, en una primera etapa, en los aspectos administrativos. Así, a partir de 1960 y en orden cronológico, se crearon las siguientes instituciones de carácter regional:

□ La Corporación Venezolana de Guayana (CVG), fundada en 1960 como instituto autónomo adscrito a la Presidencia y con la función de promover el desarrollo de parte del estado de Bolívar y de estudiar, desarrollar y organizar el potencial hidroeléctrico del Río Caroní.

□ La Corporación de los Andes (CORPOANDES), establecida en 1964, también como instituto autónomo adscrito a la Presidencia, con jurisdicción en los estados de Táchira, Mérida, Barinas, Trujillo y sobre el Municipio de Guanare y el Distrito de Páez en los estados de Portuguesa y Apure, respectivamente.

□ El Consejo Zuliano de Planificación y Promoción (CONZUPLAN), creado en 1964 por decreto del gobernador del estado de Zulia.

□ La Fundación para el Desarrollo de la Región Centro Occidental (FUDECO), creada en 1964 y con jurisdicción en los estados de Falcón, Lara y Yaracuy.

□ La Comisión para el Desarrollo de la Región Nororiental (NORORIENTE), creada por decreto presidencial en 1966 con jurisdicción en los estados de Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre.

□ La Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana (CORPOZULIA), creada en julio de 1969 y con jurisdicción en el estado de Zulia.

□ La Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), creada por el Ministerio de Obras Públicas en 1969.

□ Fundaciones municipales: En la década de 1960 se crearon más de 30 de estas fundaciones para promover y llevar adelante programas de fomento de los municipios o distritos, de asistencia social, turismo, vivienda, etc.

□ Innumerables oficinas zonales de administración, inspección y supervisión creadas por los diferentes ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado; solamente en los ministerios en 1969 operaban 427 de estas oficinas.

Con semejante cúmulo de organismos, la coordinación de los trabajos de la Administración pública se hacía difícil y complicada. Para resolver este problema, el 11 de junio de 1969 se emitió el decreto presidencial núm. 72 que dividió el territorio del país en ocho Regiones Administrativas y estableció en cada una de ellas una Oficina Regional

de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN) dependiente de CORDIPLAN; a estas oficinas regionales se les otorgaron las funciones de elaborar políticas de desarrollo para su región y de coordinar a nivel regional las acciones de los servicios dependientes de la administración pública, institutos autónomos y empresas del Estado. Además, en cada región funcionan un Comité Regional de Coordinación y un Consejo Regional de Desarrollo, el primero encargado de la coordinación de las acciones administrativas y el segundo de conocer la evolución de la situación económica y social de la región y de los planes de desarrollo. Se fijó el 1° de enero de 1970 como plazo para que los ministerios, institutos autónomos y empresas del Estado adaptaran sus dependencias zonales a las regiones definidas por el decreto 72, que son las siguientes:

| <i>Región</i> | <i>Jurisdicción en:</i> |
|-------------------|---|
| Capital | Área Metropolitana de Caracas, Miranda, Distrito Federal y Dependencias Federales |
| Central | Aragua, Carabobo, Cojedes y Guárico. |
| Centro Occidental | Falcón, Lara Portuguesa y Yaracuy. |
| Zulia | Zulia |
| Andes | Barinas, Mérida, Táchira, Trujillo y el Municipio de Guanare, en el estado de Portuguesa y el distrito de Páez en el estado de Apure. |
| Sur | Apure, Territorio Federal Amazonas y el distrito de Cedeño del estado de Bolívar. |
| Nororiental | Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta y Sucre. |
| Guayana | Bolívar y Territorio Federal Delta Amacuro, exceptuando el distrito de Cedeño del estado de Bolívar. |

Luego de la experiencia adquirida al aplicar la política de regionalización económica y administrativa basada en el decreto 72, éste fue derogado y sustituido por el decreto 929, de abril de 1972. El nuevo decreto casi no modificó los límites territoriales de las regiones establecidas anteriormente, pues solamente traspasó el municipio de Guanare a la región Centro Occidental, pero sí introdujo importantes cambios en la organización administrativa de cada región, a las cuales dotó de los siguientes organismos:

- Comité Regional de Gobierno (COREGO).
- Convención de Gobernadores de Estados y de Territorios Federales.
- Oficina Regional de Coordinación y Planificación (ORCOPLAN).
- Comités Sectoriales Regionales de Coordinación (COSERCOS).
- Consejo Regional de Desarrollo.

Además, el decreto 929 creó un Consejo Nacional de Desarrollo Regional encargado de conocer las situaciones económicas y sociales de las diversas regiones y los planes de desarrollo nacional y de proponer al Ejecutivo Nacional las políticas económicas y sociales, que, con carácter nacional, se refieran al desarrollo regional.

Es oportuno hacer mención a otros trabajos de regionalización⁶⁸ que se han efectuado en Venezuela, algunos de los cuales tienen gran interés metodológico y práctico. En la relación de estos trabajos con los de urbanización⁶⁹ se ha tratado de cuantificar el grado de urbanización, teniendo en cuenta no sólo las distancias sino la "dotación" y la "intensidad de la dotación". Esta intensidad se obtiene, ponderando cada ítem por un valor numérico que indicaría su intensidad.

11. Conclusiones emanadas de los trabajos que se han reseñado

Los trabajos de regionalización o zonificación en los países que se han reseñado, se basan en planteamientos que responden a diversos puntos de vista y diferentes objetivos. Así, por ejemplo, hay trabajos:

- a] de descripción y análisis o programación y planificación;
- b] que examinan la homogeneidad o la polaridad como fundamentos optativos de la regionalización;
- c] que se especializan en una finalidad, o que consideran varias simultáneamente.

En algunas ocasiones se ha tendido a unir el aspecto descriptivo y analítico con el de homogeneidad, y el de programación y planificación con el de polaridad. Sin embargo, es evidente que antes de establecer regiones polares relativas a un plan, hay que realizar estudios preparatorios descriptivos y analíticos, aparte del interés intrínseco que éstos tengan; y que el planificador puede estar también interesado en conocer posibles divisiones del país en zonas homogéneas.

En los trabajos antes reseñados se ponen de manifiesto algunas de las ventajas e inconvenientes de la mayor o menor especialización o amplitud, utilizando una o varias características, tanto si la relación que se busca es la de parecido (homogeneidad) como si es de depen-

68. Véanse referencias a otras regionalizaciones o zonificaciones en Venezuela, en el trabajo de J. R. Lasuen, "Venezuela: An industrial shift share analysis 1941-1961", *op. cit.*

69. Véanse, por ejemplo, CENDES, *Informe sobre el estado actual de la investigación del fenómeno de la urbanización en Venezuela* (Caracas, Universidad Central, 1968).

dencia (polaridad). En todo caso las decisiones se toman en gran parte, explícita o implícitamente, por consideraciones de costos beneficio.

En cuanto a los elementos metodológicos, modelos gravitatorios, mapas de líneas equipotenciales, identificación de polos, etc., que se utilizan para obtener las regiones polares y nodales, pueden verse en particular los trabajos de zonificación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela; para la dicotomía homogeneidad-polaridad y la aplicación de la teoría de campos, tiene especial interés el que se refiere al Brasil.

También se detallan en dichos trabajos los tipos de caracteres e indicadores a considerar y su aplicación en los planes de desarrollo socioeconómicos (especialmente en el de México).

La especificación de los criterios, simples o múltiples, se ponen de manifiesto en los estudios de los países mencionados, así como en los de Ecuador, Guatemala y la República Dominicana.

El trabajo relativo al Perú se destaca por su interés en la ocupación del espacio económico y el uso de coeficientes de saturación.

Para el uso de métodos taxonómicos en la zonificación es interesante tener en cuenta, tal como se advierte en los trabajos efectuados en Venezuela, que las regiones polarizadas podrían considerarse homogéneas en cuanto a la forma o intensidad de los intercambios. Es decir, la relación de similitud en sentido amplio abarca el ser elemento de un flujo, como emisor o receptor, como emitido o como recibido.

Los casos examinados son sólo indicaciones del rico acervo de experiencias sobre regionalización con que cuentan los países latinoamericanos.

ANEXO I: ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES Y DE FACTORES

En el análisis de componentes principales y de factores se trata de sustituir un número p de variables por un pequeño número m de nuevas variables, que se expresan en función lineal de aquéllas y las representan en forma resumida y explicativa.

Con este fin se parte de una matriz $-x_{rip}-$ de datos con tantas filas como unidades observadas u objetos, n y tantas columnas, p , como variables. Su elemento genérico $-x_{ij}-$ representa el valor de la variable j -ésima en la unidad i -ésima. A continuación se obtiene la *matriz de correlación* $-R_{pp}-$ que es una matriz simétrica, cuyos elementos son las correlaciones entre cada par de variables. Su diagonal principal está constituida por unos (correlaciones de cada variable consigo misma) cuando se trata de obtener *componentes principales*; y por co-

munalidades, $h_1^2, h_2^2, \dots, h_p^2$, que más adelante se definen, cuando se trata de obtener *factores*. En el caso de los factores la matriz se designa por R_{pp}^* y suele ser de rango m , (inferior a p), esto es, R_{mm}^* , cuando hay $p-m$ relaciones lineales entre las correlaciones. Si se admite que cada variable observada es función lineal de m factores comunes, más un error o residuo, se tiene como expresión de la variable j -ésima es función de los m factores:

$$(1) \quad z_j = a_{j1} F_1 + \dots + a_{jm} F_m + a_j U_j \quad (j = 1, 2, \dots, p)$$

La medición de esta variable en la unidad i -ésima sería:

$$(2) \quad z_{ji} = a_{j1} F_{1i} + a_{jm} F_{mi} + a_j U_{ji}$$

y la varianza de dicha variable, suponiendo los factores estandarizados, con varianza 1, y no correlacionados entre sí:

$$(3) \quad \text{var}(z_j) = a_{j1}^2 + \dots + a_{jm}^2 + a_j^2$$

Los coeficientes a_{j1}, \dots, a_{jm} ($j = 1, 2, \dots, p$) se denominan *cargas* (*loadings*), saturaciones o *coeficientes factoriales* (multiplicando ambos miembros de la fórmula 1 por z_j se ve que son coeficientes de correlación de la variable con cada factor).⁷¹ Se define la *comunalidad* de la variable z_j como la suma de cuadrados de los coeficientes factoriales.

$$(4) \quad h_{jj}^2 = a_{j1}^2 + \dots + a_{jm}^2$$

es decir, como parte sistemática de la varianza.

La contribución total de cada factor, por ejemplo, el l -ésimo, a las varianzas de todas las variables es:

$$(5) \quad V_l = \sum_{j=1}^p a_{jl}^2 \quad (l = 1, 2, \dots, m)$$

Los coeficientes factoriales pueden obtenerse del siguiente modo. Se empieza por hallar el coeficiente factorial (supongamos que corresponde al factor k), que dé máxima contribución a las varianzas de todas las variables; esto es, que haga máxima la expresión de la fórmula 5, con la condición:

$$(6) \quad r_{jk} = \sum_{h=1}^m a_{jh} a_{kh} \quad (j, k = 1, 2, \dots, p)$$

71. También se interpretan como grado de saturación de las variables con cada factor.

se llega así al sistema de p ecuaciones,⁷² para factores:

$$(7) \quad (h_{11}^2 - \lambda) a_{11} + r_{12} a_{21} + \dots + r_{1p} a_{p1} = 0$$

$$r_{p1} a_{11} + r_{p2} a_{21} + \dots + (h_{pp}^2 - \lambda) a_{p1} = 0$$

o bien, para componentes principales:

$$(8) \quad (1 - \lambda) a_{11} + r_{12} a_{21} + \dots + r_{1p} a_{p1} = 0$$

$$r_{p1} a_{11} + r_{p2} a_{21} + \dots + (1 - \lambda) a_{p1} = 0$$

Fijada la atención en la fórmula 8, aunque se procedería de manera análoga para la fórmula 7, puede escribirse en forma matricial:

$$(9) \quad (R_{pp} - \lambda I_{pp}) A_{p1} = 0$$

en donde I_{pp} es la matriz unitaria de orden p .

Para que el sistema de la fórmula 8 tenga una solución distinta de la trivial $(0, 0, \dots, 0)$, es necesario que se verifique:

$$(10) \quad |R_{pp} - \lambda I_{pp}| = 0$$

esto es, que se anule el determinante de la matriz $R_{pp} - \lambda I_{pp}$, que es un polinomio de grado p en λ , llamado *ecuación característica* de la matriz R_{pp} . Sus p raíces son las *raíces características, latentes o propias* (*Eigenwerte, eigen-values, autovaleores*) de R_{pp} . Para cada raíz λ_h , el valor A_{p1} que verifica:

$$(11) \quad R_{pp} A_{p1} = \lambda_h A_{p1}$$

se llama *vector característico* de R_{pp} correspondiente a λ_h

Sustituyendo cada valor de λ en (8) se tiene una familia de soluciones, como coeficiente a_{j1} . Así, por ejemplo, $\alpha_{11}, \dots, \alpha_{p1}$ es una de las soluciones. Ordenando ahora las raíces λ de mayor a menor, se obtienen para la primera, λ_1 los coeficientes del primer componente principal, aplicando a las α_{j1} el factor de proporcionalidad siguiente:

$$(12) \quad A_{j1} = \alpha_{j1} \sqrt{\lambda_1} / \sqrt{\sum_{p=1}^p \alpha_{j1}^2} \quad (j = 1, \dots, p)$$

72. Véase por ejemplo, H. H. Harman, *Modern factor analysis* (University of Chicago Press, 1960 y 1965), p. 156.

(por tanto se verifica: $\sum_{j=1}^p a_{j1}^2 = \lambda_1$)

Puede escribirse el siguiente cuadro con los coeficientes de los componentes principales (se haría análogamente para los coeficientes de los factores).

Componentes

| <i>Variables</i> | I | | II | | |
|---|----------------|------------------------|----------|-------------------------------------|--|
| | | | | | |
| 1 | a_{11} | a_{11}^2 | a_{12} | a_{12}^2 | |
| 2 | a_{21} | a_{21}^2 | a_{22} | a_{22}^2 | |
| <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> | | | | | |
| P | a_{p1} | a_{p1}^2 | a_{p2} | a_{p2}^2 | |
| | $\sum_{j=1}^p$ | $a_{j1}^2 = \lambda_1$ | | $\sum_{j=1}^p a_{j2}^2 = \lambda_2$ | |

A continuación se obtienen los porcentajes $= \lambda_1 - \lambda_h$ de la varianza total explicada, ya que las sumas de cuadros representan la contribución de cada componente a la suma de las varianzas de todas las variables. Como se indica en la fórmula 5, al estar estandarizadas estas variables, la suma de su varianza es p . Por consiguiente:

$$(14) \quad \sum_{j=1}^p a_{j1}^2 / p = \lambda_1 / \sum \lambda_h \quad \text{expresa el porcentaje de la varianza total explicado por el componente principal (o el factor) I, etc.}$$

Si un pequeño número m de valores alcanza a cubrir una gran parte de dicha suma, el análisis de componentes principales muestra que la interconexión de los p caracteres en estudio puede explicarse con sólo m variables subyacentes.

Si ocurre, por ejemplo que con dos nuevas variables se cubre el 85 por ciento de la varianza total y con tres variables el 95 por ciento, éstas podrán sustituir o resumir al conjunto de las p variables originales. Una regla arbitraria podría ser prescindir de las que explican menos de un 10 por ciento de la varianza total.

En el caso de m factores debe advertirse que toda combinación lineal que represente una transformación ortogonal o rotación de la matriz de factores, deja invariantes las comunales. Por consiguiente cualquier rotación no singular de la primera solución factorial sería igualmente admisible. Para decidir en esta situación indeterminada, puede adoptarse cualquier criterio de sencillez o economía, como el llamado *varimax*, que se basa en hacer máxima la varianza de los cuadrados de las cargas o coeficientes factoriales, lo que significa que éstos se aproximarían a 0 o a 1, facilitando la interpretación de los factores.⁷³

En general, es conveniente realizar diferentes ensayos, no sólo con las variables originales sino con variables transformadas, como logaritmos, raíces, etc.

ANEXO II. MÉTODO DE LA CORRELACIÓN CANÓNICA EN RELACIÓN CON LA TEORÍA DE CAMPOS

El método de la correlación canónica o análisis canónico⁷⁴ trata de expresar con un solo número la relación entre dos conjuntos de variables:

$$(x_1, x_2, \dots, x_p) \text{ y } (x_{p+1}, x_{p+2}, \dots, x_{p+q})$$

Se supone que el número de variables en el primer conjunto es menor o igual que el número de variables en el segundo conjunto, o sea $p \leq q$.

Estas variables originales han de sustituirse por otras:

$$(\xi_1, \xi_2, \dots, \xi_p) (\eta_{p+1}, \eta_{p+2}, \dots, \eta_{p+q})$$

que sean funciones lineales de las originales, en cada conjunto.

Las nuevas variables deben cumplir las condiciones siguientes:

a) Su medida debe ser 0 y su varianza 1, esto es:

$$(1) \quad E(\xi_i) = 0, E(\eta_j) = 0$$

$$(i = 1, 2, \dots, p;$$

$$j = p + 1, p + 2, \dots, p + q)$$

$$(2) \quad \text{var}(\xi_i) = 1, \text{var}(\eta_j) = 1$$

73. Véase, por ejemplo, H. H. Harman, *op. cit.*, p. 301.

74. Véanse B. J. L. Berry, "A synthesis of formal and functional analysis", en Berry y Marble, *op. cit.*; W. W. Cooley y P. R. Lohnes, *Multivariate procedures in the behavioral sciences*, (Wiley, 1962), y M. G. Kendall, *The advanced theory of statistics*, vol. 2 (Hafner, 1960).

b] Las covarianzas (y por tanto las correlaciones) entre pares cualesquiera de variables de un mismo conjunto deben ser nulas, esto es:

$$(3) \quad \text{cov}(\xi_i \xi_j) = 0$$

$$(4) \quad \text{cov}(\eta_i \eta_j) = 0 \text{ para } i \neq j$$

c] De las covarianzas (y por tanto, de las correlaciones) entre pares de variables ξ , η de los diferentes conjuntos, sólo p serán distintas de 0. Es decir, sólo hay p pares que tendrán correlación no nula y la correlación entre los otros pares será 0, por ejemplo:

$$(5) \quad E(\xi_1 \eta_{p+1}) = 1$$

$$E(\xi_2 \eta_{p+q}) = 1$$

$$E(\xi_p \eta_{p+q}) = 1$$

$$E(\xi_h \eta_k) = 0, h \neq p$$

$$k = p + 1, \dots, p + q$$

Las variables deben ser tales que las correlaciones entre estos p pares sean máximas.

Las p correlaciones así obtenidas se llaman *correlaciones canónicas* y las nuevas variables, funciones lineales de los originales, llamadas variables canónicas, son la mejor predicción que puede hacerse de uno de los conjuntos basándose en el otro.

La mayor correlación canónica así obtenida indica hasta qué punto están relacionados ambos conjuntos, y por consiguiente, hasta qué punto pueden hacerse predicciones de un conjunto a partir del otro.

En las aplicaciones pueden empezarse el estudio substituyendo las variables originales de cada uno de los conjuntos considerados por componentes principales o factores. (Véase el anexo 1.)

En los trabajos de regionalización, el primer conjunto de variables puede estar constituido por similitudes, proximidades, o distancias, y el segundo conjunto por acciones, flujos o "comportamientos", ambos conjuntos con respecto a las mismas unidades o regiones observadas. En este tipo de trabajos se obtiene una matriz Δ de datos para las similitudes o distancias, y otra matriz B de datos para los comportamientos, referidos a las mismas unidades. Se representan ahora por

Σ_{BB} , $\Sigma_{\Delta\Delta}$, $\square_{B\Delta}$ y $\Sigma_{\Delta B}$ las matrices de covarianzas, dentro y entre grupos, para los datos de Δ y B .

Se trata ahora de obtener las nuevas variables, como función lineal de las primitivas, para hacer máximas sus correlaciones con las restricciones antes indicadas.

A este fin se definen dos vectores columnas, U_j , V_j para B y Δ respectivamente, como combinaciones lineales de ciertos parámetros α_j , γ_j , de modo que se verifique que:

Con varianza unitaria

$$U_j = B\alpha_j, V_j = \Delta\gamma_j$$

Con varianza unitaria:

$$(6) \quad \alpha_j \Sigma_{BB} \alpha_j = 1 \quad \gamma_j \Sigma_{\Delta\Delta} \gamma_j = 1$$

y esperanza 0:

$$(7) \quad E(U_j) = 0, E(V_j) = 0$$

La expresión por maximizar es:

$$(8) \quad \lambda_j = \alpha_j' \Sigma_{B\Delta} \gamma_j$$

que es la correlación entre U_j , V_j y constituye la *correlación canónica*. (Debe advertirse que los vectores α_j , γ_j pueden asimilarse a las cargas o coeficientes factoriales para B y Δ , y que U_j , V_j pueden asimilarse a las puntuaciones factoriales.)

La solución que de cada juego de valores de λ_j , α_j , γ_j , U_j , V_j ($j = 1, 2, \dots, p$) se obtiene exigiendo la anulación del determinante de un sistema de ecuaciones, a fin de que puedan obtenerse soluciones distintas de la trivial $(0, 0, \dots, 0)$, de manera análoga a la que se efectúan en el anexo I, en los sistemas de ecuaciones 7 y 8. Así, pues, debe verificarse que:

$$(9) \quad \begin{bmatrix} -\lambda_i \Sigma_{BB} & \Sigma_{B\Delta} \\ \Sigma_{\Delta B} & -\lambda_i \Sigma_{\Delta\Delta} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \alpha_j \\ \gamma_j \end{bmatrix} = 0$$

o más explícitamente, para los p valores de λ_j :

$$(10) \quad -\lambda_{r_p, 1} \dots -\lambda_{r_1, p} \quad r_1, p+1 \dots r_1, p+q$$

.....

$$-\lambda_{r_p, 1} \dots -\lambda_{r_p, p} \quad r_p, p+1 \dots r_p, p+q$$

$$r_{p+1}, 1 \dots r_{p+1}, p - \lambda_{r_{p+1}, p+1} \dots -\lambda_{r_{p+1}, p+q}$$

.....

$$r_{p+1} \dots r_{p+1}, p - \lambda_{r_{p+q}, p+1} \dots -\lambda_{r_{p+q}, p+q}$$

de aquí salen $p+q$ raíces, de las cuales $p-q$ son nulas y quedan $2p$ raíces con p valores absolutos distintos: $\pm \lambda_1, \pm \lambda_2, \dots, \pm \lambda_p$.

La mayor de estas raíces indica cuál es la relación entre los dos conjuntos de variables en estudio y hasta qué punto sirve cada uno de los conjuntos para hacer predicciones sobre el otro.

El análisis canónico se ha empleado como instrumento matemático de la teoría de campos, pues permite establecer *campos generales* (o *regiones generales*, si se introduce la restricción de contingüidad) que sintetizan los aspectos de homogeneidad y polaridad, mediante transformaciones de las variables de dos conjuntos: uno que expresa relaciones de similitud y otro que expresa relaciones funcionales.

LA DEFINICIÓN DE REGIONES CON RELACIÓN AL DESARROLLO NACIONAL Y REGIONAL EN AMÉRICA LATINA*

Walter Stöhr

A. INTRODUCCIÓN

La definición de regiones para la planificación del desarrollo, con especial referencia a América Latina, será tratada en este informe englobándola en sistemas coherentes de regiones para los países o para el continente como unidad. Como estos sistemas de regiones se conciben en cuanto instrumentos para la política del desarrollo, se hace antes una digresión para analizar los objetivos de la planificación del desarrollo nacional en América Latina, lo que ayudará a examinar las funciones que en este campo puede desempeñar el desarrollo regional.

Los argumentos contenidos en este informe son aplicables a los países en vías de desarrollo y, más específicamente, a los de América Latina. Por lo tanto, será necesario observar una serie de condiciones restrictivas, a saber:

□ La mayoría de los países se encuentran en el proceso de consolidarse como nación. Esto significa que, tanto en términos físicos y políticos como económicos y sociales, el territorio nacional no está aún totalmente integrado.¹ Las áreas fronterizas de la periferia son, con frecuencia, objeto de divergencias limítrofes. La política regional

* Este artículo se publicó originalmente en inglés, en *Regional Studies*, vol. 3 (1969), pp. 81-90. Su primera versión en castellano fue presentada en el primer Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo, organizado por el Comité de Geografía Regional, del Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

1. La integración física significa una accesibilidad más o menos similar a todas las partes del territorio. La integración política implica la extensión de un marco político-legal común sobre todo el territorio y una relativa igualdad de acceso a la influencia política. En cuanto a la integración económica, se la considera en términos de "retornos reales a factores de producción aproximadamente iguales" a través de todo el territorio, en tanto que la integración social "se realizará cuando se transfieran los intereses fundamentales de grupos primarios locales a toda la nación". Véase John Friedmann, *Planeamiento regional y desarrollo nacional: Una agenda de investigación internacional*, documento preparado para la Conferencia de INTERPLAN sobre la Implementación de Planes Nacionales (Caracas, noviembre de 1966).

suele tener el objetivo predominante político de mantener las áreas periféricas como parte integral del territorio nacional.

□ Sus sistemas sociales todavía no están bien estructurados, tanto en su organización espacial como en los referente a estratos sociales. Hasta los sistemas formalmente federales tienen altamente centralizada la toma de decisiones.

□ Sus sistemas económicos pasan por una etapa de transición hacia la industrialización. Por lo general esto implica cambios en la distribución de la población y en la actividad económica.

□ Los países son relativamente pobres, por lo que carecen de capacidad económica para hacer frente al desperdicio o a la duplicación de funciones en los gobiernos de diferentes niveles.

□ Los países han experimentado un proceso de urbanización considerablemente más rápido que el de su desarrollo económico. Las ciudades suelen caracer de base económica adecuada, factor que produce las enormes poblaciones y asentamientos marginales de las ciudades latinoamericanas, así como tensiones tanto políticas como sociales.

La política regional no necesita formularse proponiendo regiones cuidadosamente delimitadas. También puede concebirse como la ordenación de poblaciones y actividades en un espacio terrestre continuo² o como una política ubicacional con respecto a ciertas localidades. Es inevitable que la delimitación de regiones suscite discusiones, como cualquier procedimiento que encierra elementos arbitrarios. Para evaluar la necesidad de tales discusiones se examinarán brevemente las diversas funciones que pueden tener las regiones cuidadosamente delimitadas para la planificación del desarrollo.

La sección B de este estudio concluye presentando diferentes tipos de regiones para el desarrollo, que superpuestos parecen ofrecer un marco adecuado para la política del desarrollo regional. Uno de los tipos de regiones, el básico de esta serie, se denomina "regiones para el desarrollo integrado".

La sección C describe los criterios básicos utilizados en la delimitación de las regiones para el desarrollo integrado en un país determinado, Chile en nuestro caso. Este país merece ser mencionado en forma especial por ser el primero de América Latina que ha formulado en términos concretos una política nacional de desarrollo regional y que la está aplicando con alcance nacional.

2. En francés *aménagement du territoire* y en alemán *Raumordnung*.

B. LAS REGIONES COMO INSTRUMENTO PARA LA POLÍTICA DEL DESARROLLO

1. *La relatividad de las regiones*

Delimitar regiones es, en cierto modo, como argüir sobre el significado de las palabras. No va más allá de un ejercicio académico, a menos que se determine un propósito o función específica. El espacio es un elemento continuo y "cualquier espacio parcial es una simplificación selectiva, la que implica el propósito de incluir algunas cosas y excluir otras".³

Los objetivos de la planificación del desarrollo regional son múltiples y también lo son los criterios para la delimitación de regiones. Pueden comprender tanto objetivos sociales, predominantes en los países desarrollados,⁴ como objetivos económicos (por ejemplo, una máxima contribución al producto nacional), que predominan en los países en vías de desarrollo. De ahí que examinemos primero los objetivos del desarrollo nacional y regional en América Latina.

3. John Friedmann y William Alonso (editores), *Regional development and planning. A Reader* (Cambridge, The MIT Press, 1964), p. 19.

4. Objetivos sociales como una distribución más equitativa del ingreso por habitante y del estándar social (Francia), una distribución más equitativa del empleo a través del país (Holanda y Bélgica), el mejoramiento de las condiciones de vida en áreas congestionadas y el fortalecimiento de la infraestructura socioeconómica en áreas atrasadas, orientados hacia el máximo libre desarrollo del individuo en la sociedad (República Federal Alemana) u objetivos políticos como la integración de zonas fronterizas (República Federal Alemana en busca de la unificación de Alemania). Véase *Area development policies in Britain and the countries of the Common Market* (U.S. Dept. of Commerce, Washington D. C., 1965), pp. 74 y 111; y la ley alemana de desarrollo espacial (*Raumordnung gesetz*) de abril de 1965, artículo 1. Según esto, los criterios para la delimitación de regiones abarcarán, respectivamente, los índices de niveles de vida y empleo, la congestión espacial, la proximidad a las fronteras estratégicas, y criterios económicos tales como las tasas marginales comparativas de capital-producto en diferentes partes del país. En los países desarrollados, la política de desarrollo regional se reduce de ordinario a uno o dos objetivos relacionados con la racionalización de la estructura espacial existente o con la redistribución de los recursos humanos y de capital. En los países en vías de desarrollo no es suficiente aplicar un enfoque tan simple como éste. Los objetivos resultan más complejos, pues además tienen que tomar en cuenta aspectos como la incorporación de recursos no utilizados o la institucionalización de regionalismos implícitos basados en antecedentes culturales o étnicos, los que en los países desarrollados han formado tradicionalmente el marco institucional para la conciencia y la acción regionales.

2. *Los objetivos del desarrollo nacional y regional en América Latina*

Al revisar los planes nacionales existentes en países latinoamericanos, se encuentran los siguientes objetivos del desarrollo regional, formulados explícitamente:⁵

☐ Incrementar el producto nacional bruto a una tasa que permita aumentar asimismo el ingreso por habitante. Este objetivo tiene la más alta prioridad en la mayoría de los planes (Argentina, Chile, Panamá, Venezuela, Brasil, Paraguay).

Los demás objetivos deben considerarse, en la mayoría de los casos, como restricciones:

☐ Mejorar la distribución del ingreso.

☐ Reducir las presiones inflacionarias

☐ Incrementar la autonomía económica, ya sea aumentando las exportaciones y disminuyendo las importaciones, o estabilizando la deuda exterior. (Es frecuente que la sustitución de las importaciones y la diversificación de las exportaciones estén relacionados con este punto.)

☐ Incrementar la tasa de empleo. Este objetivo suele traducirse más bien en la creación de nuevos empleos que en disminuir la cesantía.

☐ Elevar el estándar de vida para aumentar el consumo y para alcanzar metas sociales específicas, como los estándares educacionales, de salud, vivienda, etc.

☐ Integración nacional, formulada tanto en términos de accesibilidad económica de todas las partes del país al mercado nacional, como de la participación de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo social.

La integración internacional no ha sido formulada explícitamente como objetivo en ninguno de los planes.

La mayoría de los planes nacionales de América Latina no indica explícitamente los objetivos del desarrollo regional, aunque algunos definen ciertas pautas específicas para la política regional, tales como la especialización de ciertas regiones (Argentina) y la promoción de una región nuclear nacional o nuevos polos de crecimiento (Venezuela, Panamá y Paraguay). Como la definición de los objetivos es la base de cualquier política pública consistente, la omisión apuntada

5. Véase *Estudio económico de América Latina, 1964* (E/CN.12/71/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 66.II.G.1), pp. 348 ss.

indica que, en general, los países latinoamericanos no han introducido aún la política del desarrollo regional como parte integral del esfuerzo de desarrollo nacional.

Es el caso por consiguiente, de formular aquí algunos de los posibles objetivos del desarrollo regional *traduciendo los objetivos globales a términos regionales* y examinando en qué medida las políticas regionales pueden contribuir a su realización en todo el país.

Objetivos globales:

Incrementar el producto nacional bruto.

Mejorar la distribución del ingreso.

En términos regionales:

- a] Canalizar la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde puedan obtenerse las tasas más altas de capital-producto, tomando en cuenta las economías de escala y el capital acumulado en infraestructura social (infraestructura, urbanización).

Comentario: Los territorios de los países en vías de desarrollo muestran una gran heterogeneidad en estos aspectos. De ahí que la eficiencia de la inversión dependa en gran parte de la localización de los fondos de inversión disponibles.

- b] Incorporar nuevos recursos regionales (humanos, naturales, financieros) al proceso de desarrollo.

Aumentar el ingreso por habitante en las áreas menos desarrolladas mediante el aporte de capital y conocimientos desde fuera del área, y la transferencia de población hacia otras áreas, así como remodelando las estructuras socioeconómicas existentes (con instrumentos como la reforma agraria y los impuestos).

Comentario: Las metas tradicionales para la redistribución del ingreso son expresadas en función de los estratos sociales, aunque la definición de las metas del ingreso regional tiene gran importancia debido a las grandes diferencias del ingreso interregional y a su alto grado de persistencia.

Reducir las presiones inflacionarias.

Incrementar la autonomía económica nacional.

Incrementar la tasa de empleo.

Integración nacional.

Incrementar el componente directamente productivo de la inversión total, canalizando la inversión hacia áreas (ubicaciones) donde la infraestructura existente permita una expansión adicional de los sectores directamente productivos.

Comentario: Los grandes requerimientos de inversión en infraestructura son importantes fuentes de presión inflacionaria en los países en vías de desarrollo.

Dar importancia, dentro de las regiones, a las industrias de exportación, mediante una mejor utilización de los recursos regionales. Los efectos multiplicadores resultantes deberían contribuir a la reducción de las importaciones regionales dentro del marco de las comparativas ventajas nacionales.

Incrementar la movilidad geográfica del capital y la mano de obra, de acuerdo con la distribución de los recursos potenciales.

Comentario: En los países latinoamericanos, una mayor movilidad de la mano de obra es de suma importancia debido a la escasez de capital y a la tradicional propensión migratoria de los habitantes de países recientemente colonizados.

En términos económicos: Promover las relaciones inter e intrarregionales mejorando el acceso entre todas las áreas de producción y consumo, mediante un sistema intercomunicado de centros urbanos en cuanto mercados potenciales;

En términos sociales: Mejorar el acceso de todas las áreas pobladas al capital de infraestructura social (equipamientos educacional y de salud, servicios urbanos) y a lugares centrales;

En términos políticos: Descentralización de la estructura política y administrativa para integrar una parte cada vez mayor de la población a la toma de decisiones;

En términos nacionales: Integrar las áreas fronterizas de la periferia al sistema nacional, tanto económico como político.

3. *¿Desarrollo regional sin regiones?*

El aspecto regional de casi todos los objetivos mencionados se relaciona con la política de localización. Desde el punto de vista de las líneas de acción gubernamentales, puede considerarse el desarrollo regional como un problema de:

- ☐ política de localización de las inversiones de capital, tanto en el sector público (control directo) como en el privado (control indirecto);
- ☐ política de localización de los recursos humanos mediante una migración guiada;
- ☐ política de localización del proceso de urbanización con respecto a su progreso, a su distribución espacial y a la orientación de los centros urbanos hacia específicas funciones económicas y sociales;
- ☐ política de localización de las instituciones administrativas, con respecto a su grado de descentralización y a las correspondientes áreas físicas de responsabilidad.

Si la política del desarrollo regional se reduce a la asignación ubicacional de los diferentes tipos de recursos móviles, ¿por qué no podría ser igualmente factible para un gran número de las localidades que componen el territorio nacional? En otras palabras, ¿no podría evitarse el difícil problema de encontrar criterios generalmente aceptados de la agregación de tales localidades, para formar grupos geográficos coherentes, que se denominarían “regiones de desarrollo”?

Así como pueden crearse presupuestos sectoriales para un gran número de proyectos individuales, los que en conjunto constituyen el presupuesto nacional, las ubicaciones de proyectos pueden expresarse, en términos geográficos, como microsecciones. Se trata en gran parte de un problema de información.

a] *Sustitutos de sistemas de información*

Examinemos la planificación regional desde el punto de vista de los requerimientos de información, primero en el aspecto técnico del

manejo de la información. En este sentido, la oficina de planificación nacional trabajaría con un gran número de microlocalidades como unidades geográficas de un plan nacional. Con un buen sistema de informaciones basado en redes cartográficas (*mapping grids*) y con computador para países más grandes, ello debería resultar bastante factible técnicamente.

Debe considerarse en segundo término el problema de transmitir la *información* relevante del plano local al nacional. Por regla general en los países de América Latina, las decisiones importantes se toman con alcance nacional y una información muy escasa —casi siempre accidental— sobre los requerimientos locales. No existen canales formales que pasen por una jerarquía bien establecida de cuerpos representativos. En vista de ello, el sistema de información técnica que se requiere no correría el peligro de competir en alto grado con los conductos políticos existentes, como ocurre en muchos países desarrollados. En estas circunstancias, un sistema de información local-nacional puede considerarse, ante todo, como un asunto técnico y comparativamente fácil de realizar.⁶

Otro problema técnico es el relacionado con el *análisis y proyección de la información*. El margen de errores en proyectar las tendencias y metas del desarrollo a unidades espaciales suele ser de proporción inversa a su tamaño; es decir, mientras más pequeñas son las unidades, mayor es el margen de errores. Este problema puede resolverse en parte perfeccionando las técnicas de muestreo.

Por lo tanto, sería técnicamente factible establecer un eficiente sistema de información para las unidades regionales como base de la planificación. Además de estos aspectos técnicos existe un verdadero papel “creativo” de las regiones en cuanto al desarrollo.

b] *Papel creativo de las regiones*

Los aspectos técnicos tratados utilizan a las regiones como instrumentos para reunir información con respecto a la definición y ejecución de las medidas de alcance nacional. Esto se aplica, en primer término, a estados de hecho centralizados.

Las funciones “creativas” de las regiones las sitúan como *instrumentos de la toma de decisiones* para la participación activa de las

6. No cabe ignorar, sin embargo, los problemas técnicos que pueden plantearse al establecer un sistema de información en países en vías de desarrollo, tales como la escasez de personal adiestrado, la carencia de datos, etc.

poblaciones regionales en la definición y ejecución de una combinación de políticas, proyectos y planes de desarrollo locales, regionales y nacionales. Esta idea se basa en el supuesto de que el regionalismo —en cuanto conciencia regional, patrones culturales regionales y solidaridad regional— constituye un factor positivo para el desarrollo. Algo parecido ocurrió en Europa, donde las regiones históricas se han unido en sistemas nacionales integrados.

Una importante condición previa para que las regiones cumplan funciones “creativas” es que les sean otorgados ciertos poderes de coordinación, toma de decisiones y financiamiento, lo que en último término significa descentralizar la estructura política y administrativa. Aparte de ser esto un *slogan popular*, no constituye un fin en sí mismo. Los criterios para la descentralización deberán deducirse de las siguientes proposiciones, que consisten en una interrelación entre los sistemas de información y una creciente autonomía regional:

- ☐ a través de proyectos regionales relacionados entre sí puede lograrse una distribución más racional de la inversión en todo el territorio nacional;
- ☐ por medio de una subagregación regional, los proyectos pueden tener mayor relación con las metas nacionales;
- ☐ pueden crearse nuevos recursos regionales movilizand o el capital privado, la mano de obra y la autoayuda así como atrayendo capital desde fuera de la región;
- ☐ con estos recursos, pueden definirse proyectos adicionales de inversión regional;
- ☐ creando una conciencia regional y respondiendo a ella, pueden crearse factores favorables para el desarrollo;
- ☐ mediante una mayor autonomía regional, las áreas periféricas pueden integrarse mejor al sistema político y económico nacional;
- ☐ regionalmente puede organizarse y racionalizarse mejor la presión política local para que participe en el proceso de la toma de decisiones nacional.

En los acápites precedentes se han deducido los objetivos regionales de los nacionales. No cabe desconocer, sin embargo, que las regiones y el regionalismo pueden también oponerse a los intereses de la integración y el desarrollo nacionales.

c] *Regionalismo versus desarrollo nacional*

Este conflicto de intereses puede plantearse cuando no se produce una integración entre las políticas nacional y regional. Así por ejemplo, la presión de regiones políticamente fuertes para obtener fondos nacionales puede llegar a ser inconveniente para la realización de una política de desarrollo nacional consistente. Tal es el caso de las regiones que tradicionalmente han constituido centros poderosos en su propio país, o el de aquellos otros donde las corporaciones de desarrollo regional han logrado igualar o superar al organismo destinado a formular la política nacional. En algunos países de América Latina (Venezuela, Colombia, Brasil), ésta puede ser una de las razones más significativas para que no haya sido posible hasta ahora introducir políticas sistemáticas de desarrollo regional en todo el país.

El regionalismo también puede constituir un obstáculo para el desarrollo nacional integrado por su frecuente deseo, sobre todo en los países en vías de desarrollo de lograr una política de sustitución de importaciones a nivel regional, sin tomar en cuenta las ventajas comparativas a nivel nacional.

Otro aspecto disgregador del regionalismo puede ser la frecuente demanda de autonomía económica y presupuestaria por parte de las áreas periféricas, fuera del marco de la política nacional. Casos como éste serían los extremos norte y sur de Chile o la parte amazónica del Perú. Es frecuente conceder estos privilegios para asegurar la integración del territorio nacional, en términos políticos, a expensas de la integración económica.

La tercera desventaja importante del regionalismo para el desarrollo nacional puede ser la relativa rigidez de las limitaciones regionales. Sobre todo en los países en vías de desarrollo, los cambios rápidos son una característica básica y la adaptabilidad a estas condiciones cambiantes, un importante requerimiento para el progreso. En términos espaciales, esto se refiere particularmente a los cambios geográficos, en cuanto a la distribución de las actividades económicas y de la población, que produce el proceso de industrialización. Para que las regiones puedan transformarse en elementos positivos del proceso de desarrollo, deberían ser capaces de adaptarse a estos cambios y aun facilitarlos.

d] *Justificación de las regiones*

Técnicamente, tal como para propósitos de información, las regiones no parecen esenciales. Cabe sustituirlas por un eficiente sistema

de información. Sin embargo, las regiones pueden justificarse en un amplio campo no técnico, principalmente para la toma de decisiones y para la coordinación subnacional. Con el fin de reducir los efectos negativos del regionalismo, será necesario proceder a una definición clara, en cuanto a los objetivos nacionales. Tal vez sea importante establecer las etapas convenientes para introducir los mecanismos nacional y regional de planificación, establecer prioridades nacionales puede debilitar las iniciativas regionales, en tanto que de una presión regional bien establecida puede resultar una coordinación nacional ineficiente. Mantener una flexibilidad de las delimitaciones regionales es otro de los requisitos de la planificación.

En resumen, si se manejan bien las regiones y si se las hace concordar con los objetivos nacionales, pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo nacional y subnacional. Sus funciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- ☐ crear, analizar y proyectar información subnacional;
- ☐ contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales;
- ☐ relacionar los proyectos específicos, mediante una subagregación regional, con las metas nacionales;
- ☐ coordinar la inversión sectorial por regiones;
- ☐ incorporar al proceso de desarrollo los recursos naturales, humanos y financieros;
- ☐ organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso nacional de la toma de decisiones,
- ☐ introducir criterios nacionales en los esfuerzos por obtener una medida de la autonomía regional;
- ☐ combinar la flexibilidad de las unidades espaciales, necesarias para el proceso del desarrollo, con la estabilidad requerida por el regionalismo sociocultural y la rigidez de un sistema continuo de información.

4. *Categorías de regiones para el desarrollo*

La planificación del desarrollo requiere una extensa gama de actividades partiendo de la búsqueda de informaciones hasta la ejecución y el control de los programas, con un permanente *feedback* entre las diversas actividades incluidas. Resultará evidente, por lo que hemos di-

cho hasta ahora, que no se trata aquí de delimitar regiones para el desarrollo desde el punto de vista tradicional que contempla regiones homogéneas, nodales o administrativas. Aunque estos conceptos serán útiles, no llegan a ser una guía real. Para una guía de este tipo, convendría orientarse hacia las funciones que pueden desempeñar las regiones dentro del cuadro del desarrollo nacional, tal como ha sido analizado en la sección precedente.

Ningún grupo de regiones solo será suficiente para desempeñar esta amplia gama de funciones. Por ello convendría establecer diferentes categorías de regiones, cada una con características específicas, y utilizarlas mediante un sistema de superposiciones,⁷ como se muestra en los cuadros adjuntos.

a] *Las unidades (estadísticas) de información* constituyen las áreas básicas a las que corresponde la recolección, análisis y proyección de datos para la planificación del desarrollo. Son de importancia primordial, dado el papel clave que desempeña la información en la planificación.

Deberían ser relativamente grandes en número y pequeñas en tamaño. En realidad, serían microcélulas que puedan agregarse como bloques de construcción a todas las demás unidades regionales. Es el único tipo de región que debería mantener una gran rigidez frente a a los cambios que se producen con el tiempo, a fin de facilitar las comparaciones en las diferentes etapas del proceso del desarrollo.

Cubrirían todo el territorio nacional y formarían la base del censo nacional. Servirían a la vez como base para los sistemas de información a corto plazo que se introducen con vistas a la planificación y el control del desarrollo. En la mayoría de los países coincidirán, en la práctica, con las municipalidades u otras unidades locales, que forman la órbita cotidiana de una comunidad. Aunque tiendan a coincidir con las unidades políticas y administrativas más bajas, esto no es esencial para el proceso del desarrollo. Las dinámicas peculiares de las unidades políticas locales pueden llegar a constituir un factor perturbador para la necesaria rigidez de las unidades de información a través del tiempo.

7. Véase John Friedmann, "The concept of a planning region", *Reader, op. cit.*, p. 500.

Categorías de regiones para el desarrollo: funciones básicas

| <i>Evaluación: importante poco importante</i> | <i>Unidades (estadísticas) de información.</i> | <i>Áreas de desarrollo sectorial</i> | | <i>Áreas de progra- mas con función múltiple</i> | <i>Regiones para el desarrollo integrado</i> |
|--|--|---|--|--|--|
| | | <i>a) Áreas de administración sectorial</i> | <i>b) Áreas de programas sectoriales (función única)</i> | | |
| <i>Funciones: Información (crear, anali- zar, proyectar)</i> | X | | | X | X |
| Localización espacial de las inversiones nacionales | | X | X | | X |
| Relacionar los proyectos con las metas de la políti- ca nacional | | X | X | | X |
| Coordinar la inversión in- tersectorial a nivel subna- cional | | | | X | X |
| Incorporar nuevos recursos al proceso de desarrollo | | X | X | X | X |
| Organizar la participación regional en la política pú- blica | | | | X | X |
| Hacer compatible la semi- autonomía regional con la integración nacional | | | | X | X |

| <i>Evaluación: importante poco importante</i> | <i>Unidades (estadísticas) de información</i> | <i>Áreas de desarrollo sectorial</i> | | <i>Áreas de progra- mas con función múltiple</i> | <i>Regiones para el desarrollo integrado</i> |
|--|---|---|--|--|---|
| | | <i>a) áreas de administración sectorial</i> | <i>b) áreas de programas sectoriales (función única)</i> | | |
| <i>Características:</i> Elementos que deben integrarse a un sisema nacional. | X | X | No necesariamente | | X |
| Número/tamaño | Maximizar el número | De acuerdo a los requerimientos sectoriales | | | Óptimo: accesibilidad intrarregional/limitaciones de recursos para la descentralización |
| Flexibilidad | Rígida | Flexible | Flexible | | Flexible |
| Normativo/neutral | Neutral | Neutral | Normativo | Normativo | Normativo |
| Homogéneo/nodal | Homogéneo, sumándose a otras regiones de planificación | | Homogéneo | | Nodal (orientado hacia el polo de crecimiento) |
| Coincidencia con las regiones de administración general | En la práctica a menudo coinciden con unidades políticas y administrativas más pequeñas | Útil | | Frecuente | Conveniente |
| Coincidencia con unidades políticas | | | | Frecuente | Conveniente |

b] *Las áreas sectoriales de desarrollo*⁸ constituyen regiones que forman el marco de la planificación y administración de los programas sectoriales de desarrollo, a cargo de los ministerios y oficinas especializadas. En consecuencia, son instrumentos para la distribución racional de los fondos de inversión sectorial y para la incorporación de recursos adicionales en un sector determinado. En la práctica tendrán dos formas: áreas administrativas sectoriales y áreas para programas sectoriales. Las *áreas administrativas sectoriales* tienen por objeto la administración de programas sectoriales como los de agricultura, salud, educación y utilización de los recursos hidráulicos. Su orientación será neutral y su definición se basará en criterios sectoriales prácticos, tales como tipos de producción agrícola, accesibilidad al equipamiento de servicios, tipo y cantidad de recursos que deben administrarse. Su tamaño y número dependerá de los requerimientos sectoriales específicos. Como servirán propósitos únicamente administrativos, serán flexibles a los posibles cambios.

En contraste, las *áreas para programas sectoriales (de función única)* son normativas y se entiende por tales las que requerirán programas sectoriales similares (por ejemplo: forestación, reforma agraria, desarrollo de la minería y del turismo). Idealmente, deberían surgir de la integración de la planificación sectorial o con la planificación regional. Son esencialmente instrumentos para la formulación de políticas, susceptibles de organizarse, generalmente homogéneas y orientadas hacia diferentes tipos e intensidades de desarrollo potencial.

Las áreas para programas sectoriales atravesarán las regiones para el desarrollo integrado. Entre las diferentes áreas sectoriales se producirá a menudo competencia y superposición, lo que significará destacar especialmente más de un sector (por ejemplo, el desarrollo agrícola y turístico). No cubrirán necesariamente todo el territorio nacional. Las acciones que cabe emprender para las áreas que cuentan con un bajo potencial pueden considerarse más adelante y no necesitan por ahora definirse en detalle. Los límites de las áreas para programas sectoriales son imprecisos, pues sólo definirán las diferencias de grado

8. En estas páginas los términos "área" y "región" son utilizados indistintamente, aunque el último más bien se refiere a unidades geográficas con características nodales, en tanto que el primero designa un concepto más amplio y neutral del espacio territorial.

e intensidad de la acción sectorial, la que será proseguida, en forma diferente, más allá de estos límites.⁹

c] *Las áreas para programas de funciones múltiples* están generalmente destinadas a resolver los problemas de un área específica, mediante un enfoque de desarrollo integrado.¹⁰ El propósito primordial generalmente se refiere a dos categorías: la incorporación de nuevos recursos o la solución de problemas socioeconómicos específicos. Los programas en esta categoría pueden relacionarse con lo siguiente:

- ☐ desarrollo de hoyas hidrográficas con fines múltiples,
- ☐ desarrollo metropolitano,
- ☐ reestructuración de áreas atrasadas,
- ☐ desarrollo de áreas vírgenes,
- ☐ desarrollo de áreas fronterizas.

La definición de estos programas se basa por lo general en el concepto de desequilibrio (Hirschman) y no siempre estarán completamente integrados con una estrategia nacional para el desarrollo regional. Históricamente, tales programas han constituido en la mayoría de los países la primera etapa de los esquemas para un desarrollo regional integrado, antes de que se introdujera una política nacional para el desarrollo regional. Muchas veces se han mantenido como islas del desarrollo integral, orientadas hacia propósitos regionales determinados y sin formar parte de un sistema nacional. Como en la mayoría de los casos están basados en una legislación especial, las áreas para programas con funciones múltiples tienen límites inflexibles y se resisten a integrarse en un sistema nacional. De ahí que tal sistema generalmente tenga que ser superpuesto.

En el desarrollo de América Latina para el futuro próximo, los esquemas de desarrollo de las áreas fronterizas desempeñarán un papel especial dentro del marco continental. La integración atribuirá drásticamente nuevas funciones a diversas áreas fronterizas, las que hoy se encuentran en la periferia de las economías nacionales. En Europa, cuya integración supranacional precedió a la de América Latina en varias décadas, el desarrollo integral de áreas fronterizas ha constituido una preocupación primordial de la política regional multina-

9. Véase Preston James, "The field of geography" en *American geography, inventory and prospect* (The Association of American Geographers, Syracuse University Press, 1954), p. 10.

10. Véase también John Friedmann, "The concept of a planning region", *Reader, op. cit.*, p. 514.

cional.¹¹ En América Latina, el desarrollo común de las áreas fronterizas, tales como el Alto Amazonas (Brasil, Perú y Colombia), el área patagónica (Argentina y Chile), el triángulo desértico de la Costa del Oeste (Chile, Perú y Bolivia) u otros proyectos ya iniciados (Cuenca del Plata y Carretera Marginal de la Selva), todos pueden dar un importante impulso hacia la integración continental. El desarrollo del continente sudamericano proviene de algunos centros metropolitanos a lo largo de la costa o de los principales ríos. La integración supranacional orientará hacia el interior esta actual estructura de la circunferencia,¹² basada en las funciones complementarias de muchas áreas fronterizas. Las áreas con prioridad para el desarrollo fronterizo son las que cuentan con potenciales para arterias transnacionales de transporte, para el uso común de los recursos o para la complementación de las estructuras económicas existentes. La definición de estas áreas de desarrollo fronterizo y sus potenciales deberá estar a cargo de los países directamente interesados, con asistencia de entidades internacionales. Eventualmente, las estrategias deberán basarse en el desarrollo de una región nuclear común (con un sistema de polos de crecimiento en ambos lados de la frontera) o en un corredor de desarrollo nacional común a lo largo de la principal arteria de transporte.

d) *Las regiones para el desarrollo integrado*, de las que se tratará más concretamente en la siguiente sección, reúnen el máximo de las funciones del desarrollo regional. Constituyen un nivel de agregación regional donde aún es posible la búsqueda de información directa y la participación en la toma de decisiones. En ellas, desagregándose del nivel nacional, resulta conveniente delegar las funciones de toma de decisiones y administrativa a fin de mantener la eficiencia requerida. Proporcionan el cuadro para un liderazgo regional y para la definición de los programas regionales de desarrollo integrado como parte esencial de la política de desarrollo nacional.

Estas regiones están orientadas hacia un centro (regiones nodales), porque sus centros cumplirán funciones de desarrollo básico tales como la toma de decisiones regionales, servicios e infraestructura urbanos, comunicaciones y mercado. La periferia de la región nodal mantendrá su cohesión con la parte nuclear mediante un sistema de relaciones

11. Por ejemplo, entre las áreas fronterizas de Francia, Benelux y Alemania, ver *Documents of the Conference on Regional Economies*, (Commission of the European Economic Community, Bruselas, 1961).

12. Robert Brown, *Transport and economic integration of South America* (Washington, The Brookings Institution, 1966).

espaciales comunes. Los diferentes centros formarán un sistema jerárquico y cada uno cumplirá funciones específicas basadas en el potencial económico de su *hinterland* y en su acceso a los centros de mayor importancia o a los mercados nacionales e internacionales. A su vez, estos centros trasladan las innovaciones al resto del territorio nacional.¹³

La composición de las regiones para el desarrollo integrado es más bien complementaria que homogénea. Este tipo de región constituye una unidad en la cual, dada la intensidad de las relaciones internas, los efectos principales de cualquier inversión dentro de la región tendrán las repercusiones más intensas. Debido a estos criterios cualitativos, es difícil que la delimitación sea académicamente pura. Se trata esencialmente de una región abierta en el sentido tradicional de constituir "un área ininterrumpida que posee cierta homogeneidad en su núcleo, pero cuyos límites no están claramente definidos".¹⁴

El carácter de estas regiones es normativo y con orientación hacia el futuro. Comprenderán una variedad de potenciales, diferenciados entre el centro (o centros) y las diversas partes de la periferia. Tal es la razón de que sean atravesadas por las áreas para programas sectoriales (con función única). El número de estas regiones no deberá exceder la capacidad de los recursos humanos y financieros para establecer en cada una de ellas oficinas de planificación eficientes que sean guiadas continuamente desde el nivel nacional. Su tamaño estará limitado por el radio de adecuada accesibilidad entre el centro y la periferia para la formulación y control del proceso de desarrollo.

Deberán ser suficientemente flexibles como para que logren adaptarse a los requerimientos de cada etapa del desarrollo. Es preferible que desde el comienzo constituyan un sistema nacional, pero inicialmente puede dividirse todo el territorio del país en un pequeño número de grandes regiones, el que aumentaría sucesivamente a medida que la estructura espacial fuera diferenciándose cada vez más y se vaya disponiendo de recursos para planificar y administrar más regiones.

En esencia, estas regiones pueden considerarse como un sustituto moderno de las regiones históricas en los países desarrollados, con sus lazos, tanto emocionales como místicos. En general, estos países se han transformado en estados más grandes por una agregación de estas

13. Véase John Friedmann, *A general theory of polarized development* (julio de 1967; mimeografiado).

14. Véase Derwent Whittlesey, "The regional concept and the regional method", en *American geography, op. cit.*, p. 30.

unidades de conciencia regional. Este proceso ha ocurrido a la inversa en América Latina, donde el desarrollo nacional ha comenzado más bien con amplitud continental procediéndose luego a divisiones. La regionalización subnacional sigue esta línea decreciente. Los regionalismos implícitos que han ido desarrollándose por lo general no se han institucionalizado subnacionalmente. Institucionalizar tales regiones *a posteriori* ofrece la gran ventaja de poder adaptar su tamaño y estructura a los requerimientos actuales, así como orientarlas hacia un criterio nacional y darles la necesaria flexibilidad para que se transformen en un instrumento constructivo dentro del proceso de desarrollo.

C. REGIONES PARA EL DESARROLLO INTEGRADO: EL CASO CHILENO

Entre los diferentes tipos analizados en la sección B de este ensayo, las regiones para el desarrollo integrado desempeñan el papel clave para el desarrollo regional a escala nacional o continental. Es aconsejable por eso examinar más detalladamente un caso donde tales regiones han sido delimitadas y llegan a constituir un eficiente marco para la política nacional del desarrollo regional. Aún más, parece conveniente utilizar el ejemplo extremo de un país donde prácticamente nunca ha existido una regionalización explícita. Así será posible observar el espectro completo, desde una estructura nacional altamente unitaria a una regionalización del territorio nacional.

1. *Chile, estado unitario*

Chile puede servir como prototipo de un país altamente centralizado. Su estructura formal, tanto administrativa como respecto a la toma de decisiones, tiene características unitarias y parecen subrayar la afirmación de que, en términos prácticos de política, Santiago es Chile.

Las municipalidades desempeñan un papel muy secundario, relacionado con actividades tales como la recolección de basuras y el alumbrado de las calles. Disponen sólo más o menos del 5 por ciento de los gastos públicos, lo que apenas cubre los gastos de salarios y mante-

nimiento. Aunque en principio son elegidos, los alcaldes de las municipalidades urbanas más grandes son nombrados por el Presidente de la República.

Las provincias, situadas en un nivel intermedio entre las municipalidades y el gobierno nacional, prácticamente no tienen poder alguno en lo relacionado en materia de desarrollo. Los "intendentes" o gobernadores provinciales son designados por el Presidente de la República. No existen cuerpos provinciales representativos. Por primera vez en 1966 los intendentes consiguieron un pequeño fondo de emergencia de aproximadamente 20 000 dólares por provincia. Fuera de esto, no disponen de ningún otro tipo de fondos de inversión.

Esta carencia de poderes provinciales y municipales ha contribuido a debilitar la organización comunitaria o los grupos de presión subnacionales. Hasta los representantes del Parlamento Nacional, al igual que los senadores, elegidos por regiones, se identifican más —salvo en los períodos preelectorales— con los problemas y preocupaciones de la capital que con los de sus regiones.

Las condiciones para la regionalización parecían realmente poco favorables cuando el presidente Frei asumió el poder en 1964, y transformó la descentralización y la participación pública en el principal objetivo nacional.

2. *Condiciones iniciales: regionalismos implícitos*

Aunque formalmente con un sistema altamente unitario, existían varios factores implícitos de regionalismo en un país tan estrecho, pero con tanta extensión de norte a sur (4 200 km) y con tan grandes diferencias geográficas, climáticas y culturales como Chile. Estas formas implícitas de regionalismo se basaban principalmente en tres factores: diferentes patrones ecológicos, diferentes antecedentes de colonización y la legislación regional.

a] Los patrones ecológicos variaban entre las "zonas metropolitanas", la "zona consolidada" y las "zonas de colonización", las características de estas distintas zonas eran, en términos generales, las que se recogen en el cuadro adjunto.

Las *zonas metropolitanas* son la región nuclear nacional de la capital, Santiago, su puerto, Valparaíso, y la reciente región nuclear de Concepción, situada al sur. No parece necesario definir sus características con mayores detalles. Los programas especiales destinados a

Regionalismo implícito: patrones ecológicos

| <i>Características</i> | <i>Zonas metropolitanas</i> | <i>Zona consolidada</i> | |
|--|--|--|---|
| <i>Demográficas:</i> | | | |
| Densidad de la población | Alta | Mediana | Baja |
| Dinámicas de población | Alta; fuerte inmigración | Baja; emigración | Alta; inmigración |
| <i>Físicas:</i> | | | |
| Coherencia de ocupación | Concentrada | Coherente | Esporádica |
| Sistema de infraestructura | Integrado; sobrecargado en partes | Integrado, pero obsoleto y sin relación con los requerimientos modernos | Geográficamente fragmentario |
| Estructura de la urbanización | Altamente urbanizada; crecimiento centrífugo; diversas funciones que compiten por el uso del suelo | Urbanización baja; dispersa; predominio de una microestructura que carece de lugares centrales que puedan mantener servicios de alto nivel | Esparcida; reciente estructura de centros aislados; grandes distancias dificultan la complementación interurbana |
| <i>Económicas:</i> | | | |
| Estructura económica | Diversificada; relaciones cruciales nacionales e internacionales | No diversificada; agricultura tradicional; orientada hacia el mercado nacional | No diversificada; recursos naturales no agrícolas (minería, petróleo, pesca); orientada hacia mercado internacional |
| Niveles de vida | Entre mediano y alto; gran variación geográfica y social | Entre bajo y mediano; gran variación social | Alto; variación geográfica (economía dual) |
| <i>Regionalismo:</i> | | | |
| Conciencia regional | Centrada en una solución pragmática de problemas metropolitanos específicos | Insignificante; dependiente de la acción del gobierno central | Fuerte; sostenida por un sentimiento común de negligencia por parte del gobierno central |
| Organización comunitaria | Organización de tipo urbano siguiendo líneas más bien funcionales que geográficas | Microestructura local tradicional | Organizaciones eficientes de autoayuda siguiendo líneas locales y regionales |
| Actitud local frente a la formación de regiones eficientes | Positiva, aunque restringida al área de núcleos metropolitanos individuales | De resistencia; el sectarismo local se resiste a unirse para formar regiones más grandes | Positiva; conforme al deseo de institucionalizar la conciencia regional existente |
| <i>Política nacional:</i> | | | |
| Orientación de la política nacional | Estas zonas constituyen el principal interés de la política nacional; concentración de la inversión nacional | Restringido interés de la política nacional; orientación hacia la renovación de la estructura tradicional (reforma agraria) | Concesión de privilegios espaciales y semiautonomía ("etapa de noviazgo") |

la planificación metropolitana requieren la aplicación de métodos especiales bien establecidos para la delimitación de tales áreas.

La *zona consolidada* comprende la parte central de Chile, situada entre las provincias de Aconcagua, al norte, y Llanquihue y la isla de Chiloé, al sur. Se trata de un área continuamente habitada y con una población de cierta densidad. Su estructura económica es tradicionalmente agrícola y dispone de un sistema de infraestructura bastante diversificado. Por ello se la ha denominado "consolidada". Sin embargo, en ningún caso esto significa que dejen de plantearse allí serios problemas que demandan solución. A mayor abundamiento, esta zona comprende algunas de las áreas de Chile más problemáticas (Maule, Arauco, Chiloé). La conciencia y la participación regional son débiles, sobre todo en la parte septentrional de la zona que se encuentra más próxima a los centros metropolitanos.

La constante emigración rural ha debilitado los elementos dinámicos de la población restante. La actitud general que prevalece en la mayor parte del área es de dependencia y sujeción al potencial económico de la capital, a los fondos del gobierno central y a la capacidad de la capital nacional para absorber los emigrantes rurales. En la mayor parte de esta área, las iniciativas de desarrollo son pocas y escasas las eficientes organizaciones comunitarias o instituciones de autoayuda.

Las ciudades más importantes de la zona consolidada se han desarrollado en el Valle Central, a lo largo de las principales vías de comunicación de norte a sur, muy cerca unas de otras (aproximadamente 50 km), conveniente para las escalas de los pasajeros que utilizaban la tracción animal. Con el tiempo, la mayoría de estas ciudades se convirtió en capitales de provincias comprendidas en una estrecha área que se extiende lateralmente de la Cordillera a la Costa. Con el trazado de la Carretera Panamericana, este denso sistema de centros urbanos quedó obsoleto y fue necesario diferenciar sus funciones. Introducir unidades regionales eficientes para el desarrollo significó por ello imponerles un regionalismo y unir varias provincias en una sola unidad regional. Además de crear una conciencia regional, era a la vez necesario encontrar los medios para motivar a la población hacia el desarrollo en un área donde hasta muy poco existían estructuras semif feudales que no permitían una participación popular activa en el proceso de desarrollo por nacer.

Las *zonas de colonización* comprenden las partes periféricas de Chile y se extienden de Llanquihue hacia el sur y de Aconcagua hacia

el norte. Son poco pobladas y su colonización no es continua. Geográficamente poseen un sistema de infraestructura más bien fragmentario y una economía casi exclusivamente orientada hacia los recursos de extracción (minería en el norte, petróleo y ganadería en el sur), con procesos de elaboración casi inexistentes.¹⁵ La diferencia de estructura también se refleja en la actitud popular frente al regionalismo: los extremos norte y sur de Chile tienen un gran sentido regionalista producido por diferentes antecedentes históricos, por el aislamiento físico y por el sentimiento de la negligencia que atribuyen al centro. Existen organizaciones comunitarias eficientes de alcance local y regional, organizaciones locales de autoayuda y gran iniciativa hacia el desarrollo económico regional. Debido a la presión política que esto origina y a la distancia con respecto a la capital nacional, estas dos grandes áreas son tratadas por el gobierno nacional como lo que Paul Ylvisacker ha llamado "etapa de noviazgo" en la división regional de los poderes.¹⁶ La política nacional se orienta principalmente hacia la integración de estas áreas en el sistema político nacional estimulándolo con la concesión de ciertos privilegios económicos y poderes de autoadministración.

La introducción del concepto regional en estas zonas fue más bien formalizar y ordenar una actitud mental que ya existía. Además, la escasa densidad de población justificó el hecho de que las unidades de desarrollo habían de abarcar grandes áreas.

b] *Los antecedentes de colonización común* constituyen un segundo factor importante del regionalismo implícito. Se refieren al período de colonización, a la composición nacional de los pobladores y a la anterior afiliación nacional de los territorios incorporados recientemente al Estado chileno. Las "zonas de colonización" tienen un pasado marcadamente diferente del resto del país. Sus poblaciones han mantenido un alto grado de movilidad y una mezcla de migrantes de diversos orígenes. El predominio de colonos yugoslavos en los extremos meridional (Magallanes) y septentrional es una característica específica. Además, la zona de colonización del norte —las provincias de Tarapacá y Antofagasta— comparten determinadas raíces históricas con los países vecinos, Perú y Bolivia.

15. Véase Walter Stöhr, "Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungslandern", *Festschrift für Prof. Leopold Scheidl*, Gesellschaft für Wirtschaftsraumforschung, vol. II (Viena, 1967).

16. Paul Ylvisacker, "Some criteria for a proper areal division of governmental powers", en *Reader*, op. cit., p. 519.

La parte norte de la "zona consolidada", entre Aconcagua y Bío-Bío, pertenece al primer período de colonización y aún predominan en ella elementos culturales españoles. El área al sur de Bío-Bío sólo fue colonizada después de la pacificación de los araucanos (1882) y en su mayoría la ocuparon colonos alemanes. En las provincias de Cautín y Malleco, directamente al sur de la antigua frontera araucana, todavía existen núcleos compactos de araucanos.

Las "zonas metropolitanas" constituyen casos especiales, pues se combinan patrones de temprana colonización con elementos modernos muy móviles. Han sido los principales puntos de destino de los inmigrantes, por lo que presentan una composición muy diversificada de orígenes nacionales. Asimismo, la mayor parte de la migración se concentra en ellas y forman *melting pots*, en el sentido norteamericano de la palabra.

c] La *legislación regional* es el tercer factor importante relacionado con el regionalismo implícito. La mayor parte de esta legislación contiene privilegios o incentivos favorables a ciertos puntos del territorio nacional. Muchas veces se origina en el deseo *del gobierno nacional de unir más estrechamente las áreas periféricas a la autoridad nacional*, tanto en términos políticos como económicos. Estas leyes se han aprobado en diferentes ocasiones y con diversas orientaciones, reflejando el poder político que tenía en ese momento el área respectiva. Los privilegios otorgados son por ello heterógeneos y no corresponden a ningún cuadro de objetivos integrados. En algunos casos la legislación regional abarca hasta una tercera parte de todo el país, como en el caso de la "Ley del Cobre", que canaliza cierta cantidad de los retornos de las exportaciones del cobre chileno hacia inversiones públicas en las áreas cupríferas del norte. Se han dictado otras leyes para unidades provinciales (como la que establece la Corporación de Magallanes en el extremo meridional del país) o para unidades departamentales (como la que crea la Junta de Adelanto de Arica en el extremo norte). Se han proyectado leyes, por último para el desarrollo comunal, tales como la "Ley del Fósforo", que otorga a dos municipalidades en la Zona Central una parte de los retornos de los fósforos producidos en sus áreas. La mayoría de estas leyes crea incentivos para el sector privado en forma de exenciones de impuestos o derechos de importación, o fijan criterios o mecanismos determinados para la asignación de fondos nacionales en el área.

La legislación regional tiene una interrelación intrínseca con el regionalismo. En efecto, los grupos de intereses locales o regionales

presionan para obtener privilegios regionales, por lo que éstos son resultado del regionalismo; por otra parte, una vez conseguidos, los privilegios crean una mayor solidaridad regional y refuerzan el regionalismo existente. En general, las áreas privilegiadas desearían no compartir con áreas vecinas la autoridad en cuanto a la planificación o a la toma de decisiones, por lo que a menudo se resistirán a la integración en regiones más grandes o a que se produzcan cambios en sus delimitaciones.

3. *Delimitación de regiones para el desarrollo integrado*

Con los regionalismos implícitos existentes, Chile estableció diez regiones para el desarrollo integrado, más una zona metropolitana. Los objetivos fundamentales propuestos se describieron antes. (Véase *supra*, sección B, acápite 2.) Las regiones debían servir tres propósitos concretos a saber:

- ☐ la regionalización del plan nacional de desarrollo;
- ☐ la descentralización administrativa, y
- ☐ la elaboración y ejecución de planes regionales.

El entonces recientemente creado Departamento de Planificación Regional, de ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional), en un lapso comparativamente corto de dos meses, debía proponer la delimitación de esas regiones. Dicha proposición fue aceptada por el Presidente de la República y comunicada a todos los ministros de Estado en un documento especial.

Los principales *criterios* utilizados para delimitar las regiones fueron los siguientes:

a] *Sistema nacional de regiones*: Debía establecer un sistema coherente de regiones que cubriera todo el territorio nacional, sin brechas ni superposiciones. Este requisito era esencial para regionalizar el plan nacional y para la futura descentralización administrativa. Sin embargo, involucraba compromisos por parte de ciertas regiones, ya que optar por una delimitación más conveniente para una región podía significar, en función de los demás criterios, dejar áreas residuales en otras partes.

b] *Factibilidad para la programación y administración del desarrollo*: Esto se refiere principalmente al número y tamaño de las regiones. La Oficina de Planificación Nacional recomendó diez regiones y una zona metropolitana. Se limitó el número de regiones para au-

mentar la eficiencia de la planificación y administración regional. Desde este punto de vista, las 25 provincias existentes habían mostrado su ineficacia. En cada una de las regiones debía establecerse una oficina de planificación regional. El número limitado de regiones también debía facilitar la guía y asistencia técnica nacional a las oficinas regionales.

Sin embargo, a pesar del número limitado de regiones, era imposible dotarlas a todas desde el comienzo con personal adecuadamente adiestrado. Tal fue la razón de que las oficinas de planificación regional debieran crearse sucesivamente y de que, al principio, varias regiones formaran parte de un solo esfuerzo de planificación. Así ocurrió con las tres regiones del norte.

El tamaño de las regiones no debía exceder un radio donde los servicios de transporte y comunicaciones existentes permitieran la información y la accesibilidad adecuadas entre el centro administrativo regional y las diferentes partes de la región misma. En las áreas periféricas, esto significaba unir un máximo de dos provincias, mientras que en el área central "consolidada" se juntaron en algunos casos hasta cinco provincias para formar una región.

c] *Divisiones administrativas*: Un criterio determinado, basado en razones políticas administrativas, estableció que se respetaran las fronteras provinciales existentes. Esto significaba que ninguna provincia podía dividirse entre dos regiones. El objetivo de mantener la integridad de las provincias era incorporar como elementos activos en las nuevas regiones a los intendentes y al resto de la administración pública provincial, de modo que se mantuviera la continuidad administrativa. Una de las funciones básicas de las oficinas de planificación regional sería reunir a los intendentes de las provincias que formaban una región y ayudarles a orientar sus acciones hacia objetivos comunes.

No se dio especial valor a las unidades electorales, sobre todo hubieran podido interferir considerablemente en los criterios restantes. Esta incongruencia respecto a las unidades electorales puede también reducir el peligro de que las iniciativas locales lleguen al nivel nacional por canales políticos directos, en vez de racionalizarse dentro de la administración regional.

d] *Existencia de por lo menos un polo de crecimiento*: Un concepto básico de la política regional chilena era el intento de activar las regiones mediante una inversión concentrada en los polos de crecimiento. Se espera obtener de éstos el máximo de beneficios en las

inversiones a través de las economías de escala, así como extender su influencia dinámica por todo el resto de las áreas dependientes. Por ello las regiones se formaron alrededor de localidades que ya contaban con un crecimiento iniciado (en este caso, centros urbanos existentes) y una ubicación estratégica para el transporte, con objeto de que sirvieran como centro para la mayor parte de la región. En todos los casos se eligió para esta función una de las capitales de provincia. En términos geográficos, el concepto de polo de crecimiento implicaba que las regiones tendrían un carácter predominantemente nodal.

e] *Complementación socioeconómica*: Como las regiones debían constituir unidades con cierta autonomía económica y administrativa, también necesitaban contar con la posibilidad de complementaciones internas. Esto se refiere a una cierta complementación entre el producto y el consumo regional, entre los recursos naturales y los urbanos (humanos y de capital) y entre las áreas más avanzadas y las más atrasadas dentro de la misma región. El ajuste entre las áreas atrasadas y los polos de crecimiento, así como la redistribución de los recursos (migración o transferencia de capital), fueron considerados medidas muy apropiadas dentro de las unidades regionales diversificadas. Esta complementación también incluye aspectos más abstractos, tales como los intereses comunes potenciales de una región, debido a sus estrechas interrelaciones funcionales, las que podrían conducir a una "apreciación común de los problemas locales y un enfoque común para sus soluciones".¹⁷

f] *Economías de escala regionales*: A fin de crear un autocrecimiento y un mayor grado de sustitutos regionales de las importaciones, dentro de una comparativa ventaja nacional, las regiones debían contar con mercados internos de tamaño lo bastante grande para ofrecer economías de escala a las industrias regionales. En los sectores no directamente productivos (educación, salud, servicios bancarios, etc.), el tamaño de la región también debía ser lo suficientemente grande para permitir el desarrollo de equipamientos de alta categoría en el centro regional, que promovieran el autocrecimiento de la región. Debido a su tamaño e indivisibilidad, muchas de estas inversiones requieren un número mínimo de consumidores para que se justifiquen.¹⁸

Puede ser útil examinar las experiencias realizadas al aplicar estos criterios frente a los antecedentes históricos del regionalismo im-

17. Leo H. Klaassen, *Area economic and social redevelopment*, Guidelines for Programmes (OECD, París, 1965), p. 28.

18. *Ibidem*, p. 27.

plícito. En general, el concepto de regionalización fue acogido con entusiasmo en todas las provincias. El regionalismo latente encontraba por fin un camino para institucionalizar sus aspiraciones. En realidad, la presión de las regiones para que se establecieran oficinas de planificación regional excedió de lejos la velocidad con que éstas podían crearse.

Puede ser igualmente instructivo considerar con mayores detalles los problemas que se plantearon. Todos se relacionaban con las diferencias entre el regionalismo tradicional y los criterios utilizados en la delimitación de regiones para el desarrollo integrado, orientadas hacia el porvenir. En la "zona consolidada", de población bastante densa, surgieron problemas cuando hubo que incluir más de un polo de crecimiento potencial de rango similar en una sola región de tamaño adecuado (criterios b y f). La atribución de un papel preponderante a cualquiera de ellos y hasta diferenciación de sus funciones eran factores que tendían a crear resistencia y dificultades para la integración de la región (por ejemplo, las regiones VI y VIII en Chile). Pese a ello, fue necesario insistir en este cambio de estructura con objeto de lograr un sistema más racional de lugares centrales, basado en las distancias de accesibilidad, tomando en cuenta el transporte moderno más bien que la antigua tracción animal.

Asimismo hubo resistencia cuando se unieron para formar una región áreas de niveles de desarrollo extremadamente diferentes (por ejemplo, Concepción y algunas de sus provincias vecinas). Las áreas atrasadas tenían una canalización de sus recursos más acentuada aún hacia un polo de crecimiento regional altamente desarrollado, así como el predominio de éste último para conseguir fondos nacionales de inversión. No obstante, tomando en cuenta la deseable complementación socioeconómica, se consideró que el mejor modo de activar las áreas atrasadas era unirlas a áreas más dinámicas sostenidas por un polo de crecimiento regional.

Surgió una resistencia similar cuando se unieron en una región áreas que pertenecían a diferentes zonas ecológicas. (Véase *supra* sección C, acápite 2.) Se consideró necesaria esta forma de integración en el caso de una gran área de colonización (Aysén) que todavía no posee en su propio territorio un polo de crecimiento de suficiente magnitud. Esta provincia fue unida por eso a otras dos provincias de la zona "consolidada", a fin de que su polo de crecimiento común (Puerto Montt) sirviera como cabecera de puente para el desarrollo de Aysén.

Se plantearon otros problemas cuando las áreas favorecidas por leyes especiales debían unirse a otras para formar una región porque su reducido tamaño no permitía considerarlas como una sola (criterios b y f). El problema de estas áreas era su resistencia a compartir los privilegios que tenían, en un momento dado, con el resto de la región.

El último factor que produjo conflictos entre el regionalismo implícito y la delimitación descrita fue el originado por diferentes factores étnicos marcados, debido a una experiencia de diferente colonización. Una provincia con elementos indígenas comparativamente fuertes (Cautín) fue unida a dos provincias del sur colonizadas en su origen por alemanes (Valdivia y Osorno), en vez de formar una nueva región con la provincia que se encontraba al norte de ella (Malleco.) Debido al escaso potencial de crecimiento de las dos provincias de Cautín y Malleco y al número total limitado de regiones en el país (criterio b), así como el pequeño tamaño de la nueva región que había resultado (criterio f), se estimó preferible incorporar cada una de ellas a una de las dos grandes regiones adyacentes, rodeando polos de crecimiento de bastante importancia (Concepción y Valdivia, respectivamente).

CAPÍTULO II

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

POLOS DE CRECIMIENTO: TEORÍA Y POLÍTICA ECONÓMICA*

HAMILTON C. TOLOSA

A. INTRODUCCIÓN

Los últimos veinticinco años han presenciado un esfuerzo creciente de los países subdesarrollados para programar y sistematizar su desarrollo. Este esfuerzo se ha orientado en dos direcciones principales: primero, creando bases políticas-institucionales suficientemente flexibles y capaces de ejecutar de manera eficiente las medidas necesarias para un aceleramiento del desarrollo económico; segundo, formulando una teoría del desarrollo económico que permita explicar mejor el proceso de transformación económico-social experimentado por dichos países.

Al principio, los experimentos de formulación de modelos de programación económica se concentraron tan sólo en los aspectos macroeconómicos y sectoriales del desarrollo. En el transcurso del tiempo, la adecuada experiencia acumulada con esos modelos demostró la necesidad de considerar otro aspecto de mayor importancia: la dimensión espacial. Es frecuente que los países en desarrollo, particularmente los de extensa área territorial, tengan problemas relativos a desigualdades regionales. Además, un proceso de urbanización acelerada o de superurbanización tiende a crear dificultades en la absorción de la mano de obra y genera distorsiones en la red urbana.

La teoría de la polarización, desarrollada por Francois Perroux y sus colaboradores, trató de responder a los problemas creados por los desequilibrios sectoriales-espaciales.

La concentración de recursos en puntos discretos del espacio, como estrategia para eliminar el dualismo económico (centro-periferia), es bastante evidente y simple de comprender. Contiene además un sentido de justicia social que la hace muy atractiva desde el punto de vista político. De ahí que esté ganando adeptos rápidamente e incluso que

*Este ensayo fue publicado antes en versión portuguesa en la obra de Paulo Roberto Haddad (comp.) *Planejamento regional: Métodos e applicacao ao caso brasileiro* (Rio de Janeiro, IDEA/INTES, 1972), pp. 189-244.

corra el peligro de ser considerada como una especie de panacea para todos los males regionales.

Los diversos ensayos para implementar un programa de polos de desarrollo han encontrado obstáculos de dos tipos: primero, porque algunas de las ideas y conceptos centrales de la teoría de la polarización son definidos vagamente, lo que dificulta su implementación; segundo, porque varios de esos intentos son parciales, como cuando se trata del estudio de un centro urbano aislado. El caso de un polo aislado (una industria o complejo industrial) no difiere de los tradicionales estudios de impacto, ya bastante conocidos en la literatura sobre economía regional. La gran contribución de la teoría de la polarización consiste precisamente en analizar sistemas de centros urbanos o complejos industriales interdependientes.

El presente ensayo tiene por objeto discutir los fundamentos teóricos y la sistemática de la programación económica de un sistema nacional de polos de crecimiento. La sección B trata de resumir y criticar aquellos aspectos de la teoría de la polarización relevantes para la política económica, así como de indicar los aspectos de ella que, por haber sido insuficientemente estudiados, requieren especial atención como futuros temas de investigación. En la sección C, en cambio, se trata de determinar las principales características de un programa nacional de polos de crecimiento. El problema de objetivos conflictivos, así como los diversos instrumentos de una política de polos serán ampliamente examinados. En principio, este estudio es de carácter general, sin perjuicios de referirse explícitamente a veces (por ejemplo, en la sección C, acápite 1) el caso brasileño.

B. TEORÍA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO

1. *Estado actual de la teoría*

La competencia perfecta es una abstracción teórica, pues en la vida real poderosas unidades económicas ejercen una influencia irreversible y asimétrica sobre el ambiente económico. La competencia perfecta puede definirse como un régimen donde todos los elementos de dominación están excluidos o ausentes. La unidad dominante puede ser una firma, una industria, un complejo industrial, cualquier grupo so-

cial o económico o también un país o un conjunto de países. Esto es, en breves palabras, lo esencial de la teoría de la unidad económica dominante (*Théorie de l'économie dominante*) de Francois Perroux. Se pretende con ella explicar el comportamiento de los mercados no competitivos y de todos los agentes que toman decisiones económicas en esos mercados. Durante los últimos veinte años dicha teoría ha sufrido una serie de afinamientos y modificaciones, y en su versión más reciente se denomina teoría de los polos de crecimiento (*Théorie des poles de croissance*).¹

En su última versión, la teoría comienza reformulando la noción de espacio económico. Perroux distingue entre espacio geoeconómico y espacio económico. El primero examina y describe la relación y distribución de las actividades económicas en el espacio geográfico. Tales actividades pueden localizarse a través de sus coordenadas de latitud y longitud, por lo que corresponden a la noción matemática de espacio euclidiano, donde puntos, líneas y volúmenes se refieren asimismo a un sistema de coordenadas. Del mismo modo, una firma (su centro de decisiones o fábricas) puede estar localizada en uno o más centros urbanos, y la producción de una industria hallarse contenida en una determinada región geográfica. "El sentido banal de localización en el espacio crea la ilusión de la coincidencia entre el espacio político y el espacio económico y humano."² Así, pues, la reformulación del concepto de espacio económico es un intento de desmembrar el análisis de las actividades económicas. Según Perroux, espacio económico corresponde a la noción abstracta de espacio matemático, entendido como un conjunto de propiedades e independiente de cualquier sistema de coordenadas. Por ejemplo: un espacio vectorial es definido como un conjunto de elementos denominados vectores y cerrado para las operaciones de suma y producto por un escalar. Así, "se pueden distinguir tantos espacios económicos como sean las diferentes estructuras de relaciones abstractas que defina la ciencia económica".³

De acuerdo con ese razonamiento, un espacio monetario es definido como un complejo de relaciones monetarias y un espacio de mano de

1. Los principales trabajos de Perroux fueron reunidos en una serie de artículos titulados *L'économie du xxème siècle* (2a. edición aumentada: París, Presses Universitaires de France, 1964). En esa publicación, los artículos más sobresalientes sobre el tema son: "Les espaces économiques", "La notion de pôles de croissance" y "La firme motrice dans la région et la région motrice".

2. Perroux, *L'économie du xxème siècle*, p. 124.

3. *Ibid.*, p. 126.

obra como un complejo de relaciones de mano de obra, cualquiera que sea su localización geográfica. Fundamentalmente, los espacios económicos pueden reducirse a tres clasificaciones básicas:

- a] espacio económico definido como un plan o un programa;
- b] espacio económico definido como un campo de fuerzas o relaciones funcionales, y
- c] espacio económico definido como un agregado homogéneo.

Como ejemplo, una firma posee un espacio propio definido por sus relaciones con los proveedores de insumos y con los compradores de su producción. Al mismo tiempo esta firma pertenece a un espacio homogéneo definido por todas las demás firmas con estructura de producción similar.

En realidad, el segundo tipo o espacio polarizado presenta un interés más inmediato. "Consiste en aquellos centros (o polos o focos) de los cuales emanan fuerzas centrífugas y que atraen fuerzas centrípetas. Cada centro, en cuanto centro de atracción y repulsión, tiene un campo propio que penetra en el campo de los otros centros. En ese sentido, cualquier espacio geoeconómico o banal es un conjunto de centros y lugar de tránsito de fuerzas".⁴ En síntesis, los tres tipos de espacio se definen como un complejo de relaciones económicas no localizadas, en el cual el aspecto geográfico queda relegado a un segundo plano de interés.

A mediados de los años cincuenta, Perroux modificó su terminología y designó la unidad dominante con un nuevo término: unidad motriz (*unité motrice*)⁵ y definió el polo de crecimiento como "una unidad motriz en un determinado medio económico".⁶ En otro pasaje se lee: "Un polo de desarrollo es una unidad económica motriz o un conjunto formado por esas unidades. Una unidad simple o compleja, una empresa, una industria o una combinación de industrias es motriz cuando ejerce un efecto de atracción (dominación) sobre las demás unidades relacionadas con ella... Una unidad es motriz en un determinado espacio social y económico cuando la resultante de todos los efectos generados por ella es positiva en el sentido de proporcionar un cambio de estructura y hacer que la producción real neta del conjunto de unidades experimente mayor tasa de crecimiento".⁷

4. *Ibid.*, p. 131.

5. El término motriz se utiliza aquí como sinónimo de dominante líder, piloto o propulsor.

6. Perroux, *L'économie du xxème siècle*, p. 238.

7. *Ibid.*, p. 168. En esa definición, así como en otros trabajos, Perroux usa indistin-

La unidad motriz parece tener un significado más definido y específico que el de la unidad dominante. En su nueva versión, la teoría trata de explicar los efectos irreversibles y asimétricos que genera una unidad de producción, sea una firma, una industria o un grupo de industrias.⁸ Destaca por ello el aspecto económico de la polarización, aunque ocasionalmente sean discutidos los efectos psicológicos y de transmisión de informaciones.

Las unidades motrices componen un espacio polarizado, en el que cada una se interrelaciona con las demás a través de un sistema (*network*) de precios y flujos de demanda e inversiones. A través de ese sistema, la influencia desequilibradora de cada unidad motriz es transmitida a la respectiva área de influencia.

Diferentes industrias crecen con tasas de crecimiento diferenciadas, y este crecimiento desigual determina cambios estructurales. Las unidades motrices se constituyen en la principal causa de ese desequilibrio estructural, de manera que para comprender el crecimiento desequilibrado del sistema es necesario examinar en detalle el comportamiento de tales unidades. Una industria motriz se relaciona con los demás sectores de la economía a través de relaciones paretianas y no peretianas. Su principal función es la de actuar como generadora o productora de economías externas —tecnológicas y pecuniarias— aunque ello no implique necesariamente una concentración geográfica. En el caso de una industria motriz para la cual los costos de transporte constituyen una gran proporción del costo total, puede ser interesante dispersar alguna de las actividades intermedias de producción en diferentes localizaciones. Por otro lado, aunque dicha industria cree economías externas líquidas, éstas pueden no ser suficientes para atraer otras industrias a cada una de sus diferentes localizaciones.

Supóngase que sea posible identificar, según algún criterio, un área o región de influencia de cada polo.⁹ Cada punto integrante de esa región polarizada tiene la propiedad de mantener un mayor volumen de transacciones con aquel polo que con cualquier otro del mismo orden en el sistema. La región polarizada de un orden jerárquico dado con-

tamente, los términos polo de crecimiento y polo de desarrollo. Aunque tales términos tengan designaciones diferentes, en este trabajo se decidió adoptar el primero.

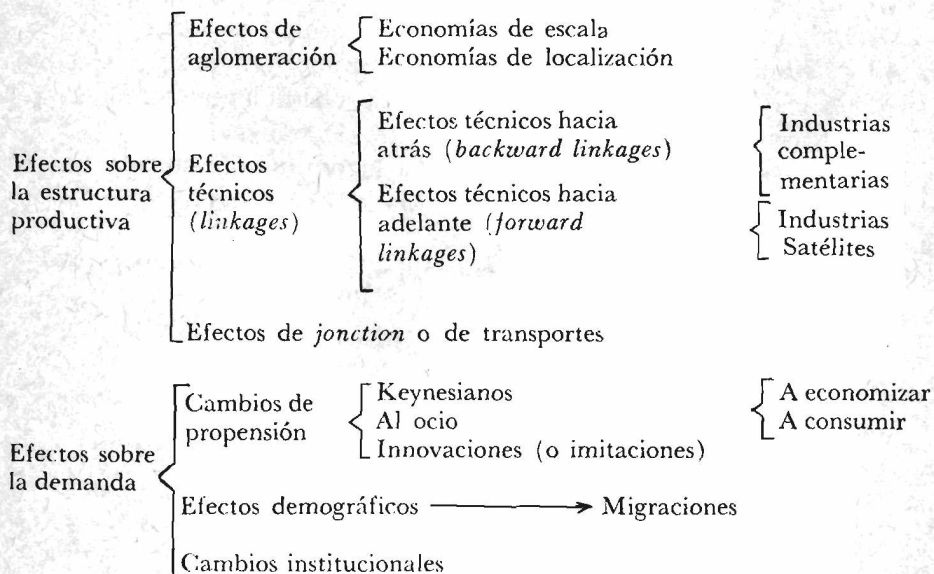
8. M. Blaug, "A case of Emperor's Clothes: Perroux theories of economic domination", en *Kyklos*, vol. xvii (1964), pp. 551-563.

9. Aún no existe una terminología consagrada referente al área de influencia de un polo, por lo que es preferible denominarla región polarizada. Sin embargo, términos como región dominada y región de influencia se encuentran con frecuencia en la bibliografía.

tiene cierto número de regiones polarizadas de orden inferior, siendo este número tanto mayor como más alto es el orden jerárquico dado.

De acuerdo con Perroux, una industria motriz encierra tres características principales. Ante todo es de gran tamaño, lo que significa que su producción representa por lo menos un 60 por ciento de la producción global de la respectiva región polarizada; de esta forma, sus decisiones tienden a causar gran efecto en la región. En segundo lugar, la industria motriz presenta una tasa de crecimiento superior a la media regional. Si la región polarizada puede identificarse con la totalidad del país, la tasa de crecimiento deberá ser superior a la del crecimiento del producto industrial. Finalmente, la industria motriz se caracteriza por una fuerte interdependencia técnica (*linkages*) con una gama diferenciada de otras industrias, formando así un complejo industrial. Indirectamente, esto puede hacer que la mayoría de las industrias motrices utilicen técnicas intensivas de capital, pues en general tales técnicas son asociadas a fuertes relaciones interindustriales.

Es importante destacar que si una industria es clasificada como motriz sólo tecnológicamente, ello no asegura la existencia de un polo de crecimiento. Un polo de crecimiento puede ser mejor clasificado en sentido económico y funcional. De esta forma, la influencia de la industria motriz puede ser básicamente dividida en efectos sobre la estructura productiva y efectos sobre la demanda o mercado, efectos ambos que serán interdependientes. Esquemáticamente, tendríamos:



Perroux destaca los efectos de aglomeración obtenidos cuando una industria o grupos de industrias operan a escala óptima. Una reducción de costos causada por economías de escala o economías externas se dispersa por la región, generando una cadena de valores agregados y expansión de inversiones. Por otro lado, la teoría no se refiere a las importantes y conocidas economías de urbanización (economías generadas por el complejo urbano), las cuales constituyen el argumento central en la determinación del tamaño óptimo de una ciudad¹⁰ y por ello están íntimamente relacionadas con cualquier política de polos de crecimiento.

Aunque los efectos de aglomeración incluyan necesariamente no linealidades, los efectos técnicos (*linkages*)¹¹ se refieren a funciones de producción en factores limitativos, esto es, del tipo Leontief. Tales efectos técnicos expresan relaciones tecnológicas puras y tienen un importante papel en la inducción y creación de nuevas industrias. Esto no significa, sin embargo, que si dos industrias mantienen relaciones tecnológicas importantes, el hecho de que una de ellas opere a una escala económica, garantice necesariamente la existencia o implantación de la otra. Tanto nacional como regionalmente esos efectos inducidos pueden reflejarse en un aumento de importaciones que sustituyan un crecimiento de la producción doméstica.

La escala mínima de una industria (o unidad productora) es determinada por factores económicos y tecnológicos, no solamente en términos de relaciones técnicas. Si los precios relativos difieren de un lugar a otro, el mínimo económico de las unidades productivas de determinada industria puede ser diferente para sus diversas localizaciones. A menudo, es necesario hacer algunas correcciones. Así, por ejemplo, si hay escasez de divisas, la escala mínima de producción debe estimarse a base de los precios de importación evaluados a una tasa superior al cambio oficial.¹²

En general, los efectos hacia adelante son menos importantes que los efectos técnicos hacia atrás, ya que las llamadas industrias satéli-

10. La existencia o inexistencia de un tamaño óptimo de ciudad es uno de los problemas más controvertidos en economía urbana. Se puede afirmar que la noción de tamaño óptimo es puramente estática y que en términos dinámicos el tamaño de la ciudad es función de factores tecnológicos.

11. Los efectos técnicos hacia adelante y hacia atrás son ampliamente examinados en la literatura sobre el desarrollo económico. Véase A.O. Hirschman, *The strategy of economic development* (New Haven, Yale University Press, 1968).

12. Véase *Investments for capacity expansion: Size, location and time phasing*, compilado por A. Manne (Cambridge, MIT Press, 1967), pp. 29-30.

tes utilizan el producto de la industria motriz sin someterlo a un proceso más elaborado, con lo que su valor agregado es relativamente pequeño. La escala de esas industrias tiende a ser bastante inferior a la escala de la industria motriz.

Los denominados efectos de conjunción o de transporte comprenden las inversiones destinadas a expandir la capacidad de la red de transporte como respuesta a la actuación de la industria motriz. Esos efectos bien podrían ser incluidos como parte de los efectos técnicos, pero Perroux prefiere tratarlos por separado dada su importancia particular. Es interesante observar que, mientras todos los demás efectos se definen en un espacio polarizado abstracto, los efectos de conjunción se definen necesariamente en un espacio geoeconómico.

Por el lado de la demanda, el crecimiento de la industria motriz afecta la estructura de la población a través de la expansión del ingreso regional. Del mismo modo, las instituciones se modifican para ajustarse al mayor nivel de bienestar general. Los aumentos de ingreso generalmente producen una disminución relativa en la propensión a consumir, con un aumento correspondiente de la propensión a ahorrar. También ocurrirán cambios en la relación trabajo-ocio debido al efecto demostración y a las variaciones de productividad.

Las innovaciones, en el sentido que les da Schumpeter, desempeñan igualmente un importante papel en la teoría de los polos de crecimiento. Según Perroux, la influencia desestabilizadora de la industria motriz genera olas de innovaciones.¹³

Las industrias motrices son generalmente nuevas (*industries nouvelles*), pero nada impide que cambios tecnológicos o de la demanda provoquen la aceleración del crecimiento de sectores ya instalados, transformándolos en actividades motrices. En la actualidad, los países subdesarrollados están menos sujetos al carácter aleatorio de las innovaciones porque poseen la facultad de importar tecnología de los países industrializados. A lo largo del tiempo esas economías pueden "extraer" informaciones del acervo internacional de conocimientos técnicos (*know-how*), de acuerdo con las necesidades que determine el nivel del producto industrial, la disponibilidad de factores de producción (precios relativos) y la situación de la balanza de pagos, ya que la transacción comprende el pago de regalías.

Para estudiar la interdependencia de diferentes polos, Perroux introduce las nociones de zonas de desarrollo (*zones de développe-*

13. Véase Lasuén, "On growth poles", en *Urban Studies* (junio de 1969).

ment), ejes de desarrollo (*axes de développement*) y puntos de desarrollo (*points de développement*). Una zona de desarrollo puede entenderse básicamente como un conjunto o conglomerado de polos de crecimiento y sus respectivas regiones polarizadas. En términos de Perroux, "una zona de desarrollo es una combinación territorial de industrias motrices, complementarias y satélites. A su vez, un eje de desarrollo difiere de la zona de desarrollo y denota una orientación principal y estable de tráfico (para servicios, productos y capitales)".¹⁴ A propósito de los puntos de desarrollo, Perroux escribe: "Elegimos la expresión punto de desarrollo para evitar discusiones terminológicas: cada uno de ellos incluye polos de desarrollo (unidades simples y complejas), zonas de desarrollo y ejes de desarrollo".¹⁵

En un artículo más reciente,¹⁶ Perroux cambia su enfoque analítico y pasa a interesarse por la relación entre polos de crecimiento y centros urbanos, procurando verificar las connotaciones que derivan del hecho de considerar a una ciudad como polo de crecimiento. Al contrario de lo mucho que se ha escrito acerca de esta materia, polo de crecimiento no significa ni supone necesariamente un centro urbano. El problema estriba en que muchas de las industrias motrices se orientan al mercado (centros urbanos) principalmente por los efectos de aglomeración que se dan en esas localizaciones. En otros casos, sin embargo, si la industria se orienta hacia el aprovechamiento de la materia prima, su implantación puede preceder a la de la ciudad. Entonces, la industria local se ubica inicialmente en el sitio donde se halla la materia prima y después se produce la concentración o yuxtaposición locacional de industrias complementarias y satélites en la misma localidad, dando origen a una nueva ciudad. El caso de Santo Tomé de Guayana, en Venezuela, constituye un buen ejemplo del fenómeno descrito.

Con respecto al papel que ejercen las ciudades, Perroux entiende que, "la ciudad es un polo de desarrollo complejo toda vez que une una red (*network*) de unidades de rendimientos crecientes de escala y economías externas... La ciudad ejerce un efecto desequilibrador sobre centros de categoría inferior y sobre el medio rural". Perroux distingue dos funciones urbanas fundamentales. La primera, como centro indus-

14. F. Perroux, *L'économie du xxème siècle*, pp. 182, 239, 240.

15. *Ibid.*, p. 256.

16. F. Perroux, "Note sur la ville considérée comme pôle de développement et comme foyer du progrès", *Tiers Monde*, tomo VIII, núm. 32 (agosto-diciembre de 1967), pp. 1147-1158.

trial, con fuerte impacto sobre la agricultura y otras actividades primarias. Dentro de estos tipos de industria se destacan la de maquinarias agrícolas y la de fertilizantes. En forma congruente con la importancia de las innovaciones sobre la teoría de los polos de crecimiento, Perroux distingue la ciudad como un entroncamiento de flujos de información y flujos monetarios. La importancia de estos últimos demuestra que las ciudades tienden a ser centros de actividades terciarias, principalmente de intermediarios financieros y de servicios públicos. No obstante, la teoría de los polos de crecimiento no es una teoría de lugares centrales (*central places*). Mientras que aquélla destaca la producción industrial, el análisis de los lugares centrales se preocupa especialmente de la distribución de actividades terciarias. Con el crecimiento de un polo, las actividades terciarias se vuelven proporcionalmente más importantes y, en etapas avanzadas de desarrollo, el polo tiende a comportarse como un lugar central.

Básicamente, las ideas presentadas hasta aquí constituyen la esencia de la teoría de los polos de crecimiento, según Perroux. Más tarde, algunos de sus seguidores las expandieron en diversas direcciones de acuerdo con sus propios intereses. Entre ellos, Jacques Boudeville dedica atención especial a las implicaciones de política económica derivadas de dicha teoría.¹⁷ Consideradas desde un punto de vista dinámico, las relaciones formales definidas en un espacio abstracto pueden ser representadas en un espacio geoeconómico y viceversa.¹⁸ Cuando Boudeville se interesó en aplicaciones prácticas, sus ideas se orientaron geográficamente en el sentido de estudiar la estructura de las actividades económicas localizadas. "Si el espacio fuese formado solamente por variables económicas, sería un espacio matemático y podría estar en cualquier lugar. Por el contrario, el espacio económico implica la aplicación de variables económicas en un espacio geográfico, utilizando para ello una transformación matemática que describe un proceso económico".¹⁹ En otras palabras, se obtiene un espacio geoeconómico cuando un espacio económico, funcionando como ope-

17. Véase J. R. Boudeville, *Problems of regional economic planning* (Edinburgh University Press, 1966), caps. I, II, III, V y VII; J. R. Boudeville, *Les espaces économiques* (París, Presses Universitaires de France, 1961); J. R. Boudeville, "A survey of recent techniques for regional economic analysis", en *Regional economic planning*, editado por W. Isard y J. H. Cumberland (París OECD, 1961); J. R. Boudeville, "Hiérarchie urbaine et aménagement de villes", en *Revue d'Economie Politique*, núm. 1 (1964).

18. Sobre este punto, véase H. Berguin, "Aspects géographiques de la polarization", en *Tiers Monde* tomo IV, núm. 16 (1963), pp. 559-608.

19. Boudeville, *Problems of regional economic planning*, p. 2.

rador técnico, es aplicado (*mapping*) a un espacio geográfico, entendiendo esto último como la localización de recursos naturales y actividades económicas.

Es evidente que hay problemas conceptuales comprendidos en la operación de aplicar espacios y subespacios económicos a espacios y regiones geoeconómicas. Un espacio económico abstracto se basa en relaciones formales, mientras que el espacio geoeconómico está definido en un sistema de coordenadas por las relaciones entre sus componentes localizados. En términos generales, una región abstracta puede entenderse como un subespacio económico, mientras que la región geoeconómica (o geográfica) debe satisfacer una condición más, la antigüedad (y también a veces la de continuidad). En consecuencia, siempre es posible aplicar un espacio económico a un espacio geoeconómico. Sin embargo, ello no es igualmente cierto si se trata de aplicar una región (o subespacio) económica abstracta a una región geoeconómica, ya que esta última debe ser contigua. Considérese, por ejemplo, la localización de una industria motriz en el espacio geoeconómico. Así como es posible localizar esa industria, es igualmente posible localizar la red de precios generados por ella. Sin embargo, no se puede asegurar que todos los puntos pertenecientes a la red de precios sean contiguos. La región polarizada por la industria puede ser formada por un conjunto de puntos inconexos en el espacio geoeconómico.

Igual que Perroux, Boudeville distingue tres tipos de espacios o regiones: homogéneos, polarizados y programados. La región homogénea se constituye en un subespacio contiguo con un alto grado interno de homogeneidad. Es por eso una noción descriptiva e implica reducir al mínimo un índice de dispersión relativo a una medida de tendencia central. Por otro lado, "una región o espacio polarizado describe la relación entre partes componentes o entre elementos de otros conjuntos. El espacio polarizado permite definir grupos formalmente interdependientes, cada uno con su jerarquía interna".²⁰

Todavía en la línea de Perroux, aunque de manera más práctica, Boudeville define polo de crecimiento en términos de estructura industrial, esto es, en función de la existencia y la localización de una o más industrias motrices. "Un polo de crecimiento regional consiste en un conjunto de industrias en expansión en un área urbana y con la propiedad de inducir el desarrollo de actividades económicas en su área de influencia."²¹

20. *Ibid.*, p. 10.

21. *Ibid.*, p. 11.

Obsérvese ante todo que la definición anterior se refiere a la región y no al espacio indicado, por lo tanto, que su zona de influencia constituye un subespacio contiguo, esto es, una región polarizada. En segundo lugar, la definición se refiere a la región geoeconómica y cada polo está identificado como un centro urbano. La región polarizada conlleva dos nociones básicas: interdependencia y jerarquía. La interdependencia se expresa en términos de flujos, mientras que la jerarquía se describe en términos de variables de acervos. Las corrientes de bienes, de capitales y migratorias describen la interdependencia económica entre polos.

El espacio o región programa se define en términos de unidades de decisión, por lo que consiste en un espacio o región bajo la misma autoridad o centro de decisión. Entre algunos ejemplos se citan el Nordeste brasileño, bajo la jurisdicción de la SUDENE, y la región de Guayana, en Venezuela, bajo la autoridad de la Corporación Venezolana de Guayana.

Aun con respecto a la región programa, Boudeville manifiesta el principio de que "la eficiencia máxima de la programación regional está ligada a la máxima interconexión de los flujos regionales,"²² significando con ello que la delimitación de las regiones programa debe seguir lo más cerca posible a las fronteras de las regiones polarizadas, esto es, llevar al máximo la interdependencia funcional de los puntos componentes de esta última. Ya North había expuesto una idea similar, según la cual habría que limitar las regiones económicas (en general) conforme a una base regional común de exportación, es decir, según la base económica del polo.²³ Por otro lado, el principio anterior solamente será válido cuando la región polarizada preceda a la región programa, lo que no siempre sucede. Especialmente en las economías en desarrollo, el establecimiento de una región programa puede tener como principal objetivo la creación de regiones polarizadas. Esto demuestra asimismo que, para aplicar una política económica, es importante distinguir entre polos de economías industrializadas y polos de economías subdesarrolladas.

Además de los efectos técnicos hacia adelante y hacia atrás (*linkages*), Boudeville define los efectos laterales como aquellos que van

22. *Ibid.*, pp. 16-18.

23. D. C. North, "Location theory and regional economic growth", en *Journal of Political Economy*, vol. 63 (junio de 1965), pp. 243-258.

asociados a cambios en los costos de mano de obra y en la infraestructura (especialmente las inversiones públicas).²⁴

También como Boudeville, otro autor, Paelinck, trata de explorar las consecuencias de una política de polos de crecimiento tomada de las ideas originales de Perroux. Paelinck²⁵ afirma que, una vez aceptada la hipótesis según la cual el desarrollo de una región se impone como función directa de la expansión industrial en esa misma región, la primera tarea en cualquier programa de polos de crecimiento consiste en examinar cuidadosamente el fenómeno de la interdependencia industrial, no sólo las relaciones interindustriales clásicas (tipo Leontief), sino también las que incluyen rendimientos de escala, crecientes y decrecientes. Importa sobre todo analizar el origen técnico de esas interdependencias, lo que en parte puede hacerse mediante la triangulación de la matriz de insumo-producto, de acuerdo con el principio del mejor comprador.

Como los autores mencionados, Paelinck muestra especial interés por los mecanismos de inducción. El hecho de que asigne mayor importancia a las relaciones tecnológicas no significa que sean descartados los demás factores económicos y psicológicos. La principal razón de este enfoque es la mayor facilidad para medir y explicar tales relaciones técnicas. No obstante, como explica Paelinck, la existencia de una fuerte interdependencia técnica es condición necesaria aunque no suficiente para el éxito de una política de polos.

Paelinck comprende que tal programa debería enfatizar las industrias que son importantes compradoras de su propio producto, esto es, aquellas industrias en las que tiene gran valor el coeficiente técnico intrasectorial (diagonal principal de la matriz de insumo-producto). Ejemplo típico de ello es la industria química.

“Un polo de crecimiento consiste en una o más industrias que, por sus flujos de productos y de ingresos, provocan el crecimiento de las demás industrias ligadas tecnológicamente a ellas (polarización técnica), determinan la expansión del sector terciario por intermedio del ingreso generado (polarización de ingreso), y producen un aumento del ingreso regional debido a la progresiva concentración de nuevas actividades en un área dada, en la hipótesis de que esta área posea

24. Boudeville, *Problems of regional economic planning*, p.116.

25. J. Paelinck, “La théorie du développement régional polarisée”, *Cahiers de l'ISEA*, 1-15, N. 159 (marzo de 1965), pp. 5-47; J. Decaemel, J. Delguetle y J. Paelinck, “Análisis cuantitativo de ciertos fenómenos del desarrollo regional polarizado” *Cuaderno de la Sociedad Venezolana de Planificación*, vol. II, núms. 5-6 (agosto-septiembre de 1963), pp. 45-77.

los factores necesarios de producción (polarización psicológica y geográfica).²⁶

Así, desde un punto de vista funcional, Paelinck distingue cuatro aspectos del mecanismo de polarización: polarización técnica, polarización de ingresos, polarización psicosocial y polarización geográfica. Las tres primeras se definen en un espacio polarizado abstracto. La polarización técnica incluye efectos técnicos (*linkages*) y economías externas generadas por las industrias motrices, especialmente por las economías externas pecuniarias (efecto Scitovsky). La polarización de ingresos se expresa por el multiplicador keynesiano, el cual, interpretado en términos generales, puede incluir cambios de estructura demográfica o de mano de obra (efecto lateral de Boudeville).

La polarización psicosocial incluye el comportamiento de todas las unidades consumidoras y de producción contenidas en una región polarizada, y expresa las reacciones de esas unidades frente a las anticipaciones de demanda y a las decisiones de invertir, tomadas por la industria motriz. Quedan igualmente incluidos aquí los procesos de difusión de informaciones tecnológicas y de mercado. Por otra parte, la polarización geográfica sólo comprende el aspecto geográfico del proceso general de polarización, esto es, la forma en que la polarización condiciona la organización espacial de las actividades económicas e influye en ella. Paelinck distingue además entre polo activo y polo potencial. El primero induce efectivamente la expansión de sectores industriales relacionados con la unidad motriz y mantiene un nivel creciente de actividad en estos sectores. El segundo —potencialmente y en condiciones especiales— podrá transformarse, en el futuro, en un polo activo.

2. *Futuras líneas de investigación*

Después de estudiar la teoría de los polos de crecimiento, el economista que programa el desarrollo integrado de un sistema de regiones llega a una especie de estado de indefinición con respecto a la aplicabilidad de la teoría. El asunto parece intuitivamente importante, pero la teoría se mantiene en un alto grado de abstracción y los conceptos e ideas desarrollados parecen vagos y de difícil aplicación empírica.

26. Paelinck, "La theorie du developpment régional polarisée", *loc. cit.*, p. 12.

De ahí que la primera prioridad referente a nuevas líneas de investigación deba comprender un esfuerzo concentrado tratando de precisar los conceptos básicos de la teoría. Por ejemplo, a efectos de una política económica regional, ¿qué debe entenderse por polo de crecimiento?

Según Perroux, los polos de crecimiento pueden darse en cualquier tipo de análisis: internacional, nacional o subnacional. El Ruhr es un polo para el Mercado Común Europeo, como también lo son la ciudad de México y el eje Río de Janeiro-São Paulo con respecto a México y el Brasil. Polo de crecimiento, por consiguiente, es un concepto relativo, definido siempre con relación a un espacio o región.

La mayor parte de las definiciones de polo de crecimiento se basan en la estructura productiva y en la capacidad de atracción que poseen otras unidades productivas, de una firma, industria o grupo de industrias. La unidad motriz ejerce efectos asimétricos e irreversibles sobre su medio ambiente, a través de un sistema de precios de insumos y productos, flujos de servicio e información, previsiones de la demanda y de las decisiones para inversiones. Por qué son irreversibles estos efectos, de qué tipo es la distribución (espacial) asimétrica de los efectos y cómo cuantificarlos, son preguntas de gran interés para los planificadores regionales. Como es natural, el fenómeno engloba simultáneamente factores de demanda y oferta, la última de las cuales comprende *linkages* lineales (tipo Leontief) y efectos no lineales causados por indivisibilidades y economías de aglomeración.

Los centros o vértices (aglomeraciones urbanas) que componen un espacio geoeconómico y los flujos económicos y de información que describen las interrelaciones funcionales de esos centros pueden concebirse como un sistema de fuerzas. En tal contexto, un vértice de este sistema de flujos se constituye en un "polo de crecimiento" cuando su tasa de crecimiento en cierto período de tiempo sea superior a la tasa media de crecimiento del conjunto de los demás vértices integrantes del espacio. Un sistema de "polos de crecimiento" consiste en un conjunto de polos ordenados jerárquicamente. A su vez, la "región polarizada" por un centro es definida como el conjunto de todos los vértices que tienen mayor volumen de transacciones con aquel polo que con los demás del mismo orden en el sistema.²⁷

27. Matemáticamente el conjuntos de centros y flujos puede representarse por un grafo orientado y conexo sin *loops*. La teoría de los grafos constituye, en conjunto con el análisis sectorial, una de las técnicas del análisis más prometedoras para el estudio de los problemas espaciales. Sobre el tratamiento de los polos por medio de la teoría de los grafos, véase

A fin de seleccionar polos e implementarlos, las precedentes definiciones presentan ventajas significativas en relación con otras. Su principal característica es que destacan el carácter funcional del concepto de polo de crecimiento. En otras palabras, un polo puede interpretarse como una región nodal con propiedades especiales de crecimiento.²⁸ La idea de la región nodal ha sido extensamente utilizada por geógrafos y suele definirse como una región homogénea con respecto a su estructura y organización internas.

El principal inconveniente de las definiciones citadas es que no identifican explícitamente las causas de la concentración y el crecimiento en términos de unidades motrices. ¿Cuál es la causa de una tasa de crecimiento mayor que la media? Entre las principales causas están ciertamente la existencia de una industria motriz o complejo industrial o incluso un cambio de actitudes con relación al desarrollo, aunque subsistan otras determinantes específicas. A pesar de esa crítica, parece apropiado el enfoque en términos de tasas de crecimiento, especialmente para aplicarlo a los países en desarrollo.

En tales economías, el gobierno central suele dirigir grandes programas de inversión en infraestructura, de forma que crean condiciones favorables a la concentración de actividades privadas en los polos seleccionados. En las primeras fases de dichos programas, la polarización técnica constituye un factor preponderante. En consecuencia, del análisis exclusivo en términos de efectos técnicos industriales pueden resultar aproximaciones razonablemente buenas para los efectos totales de la polarización.

En la medida en que ocurre el crecimiento con diferentes intensidades en puntos discretos del espacio geoeconómico, los polos del sistema forman clases y órdenes distribuidos según una jerarquía de tamaños representativos de su importancia relativa. Cuanto mayor es el orden o magnitud del polo, mayor tiende a ser su población, su ingreso interno y su producción bruta.

polos por medio de la teoría de los grafos, véase H. C. Tolosa, *Growth poles: A study in the economics of spatial concentration*, cap. v y H. Tolosa, Diretrizes para a programação de um sistema de pólos nacionais de desenvolvimento (IPEA, 1969, mimeografiado), segunda parte.

28. D. J. Bogue, "Nodal versus homogeneous regions and statistical techniques for measuring the influence of each", en *Bulletin de l'Institut International de Statistique*, tomo xxv (1955), pp. 1-2.

¿Cuál es el tamaño mínimo de polo que debe incluirse en un programa de desarrollo regional? ¿Cuáles son los criterios para clasificar los polos por su magnitud? ¿Cómo varía la distribución de tamaños de ciudades (o polos) a lo largo del tiempo? Estas preguntas, a pesar de su extrema importancia para la aplicación de una política económica, no encuentra respuesta en la teoría.

Los estudios empíricos establecen el tamaño mínimo de los polos de un modo arbitrario, por ejemplo, sobre los 200 000 habitantes. Por otro lado, el criterio de la población parece bastante simplista para caracterizar la importancia relativa de una ciudad o polo. Idealmente, un índice de jerarquía urbana debería incluir factores como el tamaño y la composición de la población urbana, la estructura industrial, la magnitud y distribución de la renta urbana, la influencia cuantitativa y cualitativa sobre la respectiva región polarizada, etc.²⁹

La estructura espacial de los países en las fases iniciales del desarrollo se caracteriza por la existencia de una o dos ciudades de gran tamaño (ciudades principales) dominando sobre una constelación de centros de pequeño tamaño, sin que prácticamente haya ciudades de tamaño intermedio. La obtención de niveles superiores de desarrollo suele ir acompañada por la aparición de un número creciente de ciudades intermedias, las cuales tienden a tener una estructura de producción progresivamente especializada. La distribución de las ciudades por último, evoluciona hacia un patrón común en los países desarrollados, lo que en cierto modo denota un equilibrio entre el número de ciudades grandes, medias y pequeñas.³⁰ Este comportamiento refleja los patrones locacionales de los diversos tipos de industria, a medida que surgen en el proceso de desarrollo. Las primeras industrias que se implantan son unidades de procesamiento directo de productos agrícolas orientados al mercado externo y que originan los llamados enclaves de desarrollo. En una segunda fase aparecen las industrias denominadas tradicionalmente (textiles, vestuario, etc.), con

29. Hay técnicas estadísticas del tipo componentes principales y análisis factorial, que permiten resumir esas diferentes variables en algunos índices. Véase D. Morrison, *Multivariate statistical methods* (Nueva York, Mc Graw-Hill Book Company, 1967).

30. Véase B. J. Berry, "City size distributions and economic development", en *Economic Development and cultural changes*, vol. ix (julio de 1961), pp. 573-587; Berry sugiere un modelo según el cual la distribución de las ciudades evoluciona desde una distribución denominada primal para que en el límite se alcance a una distribución lognormal. Esta última caracteriza igualmente una organización espacial determinada por un sistema de lugares centrales (*central places*), o centros de actividades terciarias.

patrones locacionales más dispersos. En forma paralela surgen las industrias extractivas de minerales orientadas a la obtención de materia prima. En la tercera fase se instalan las industrias de bienes duraderos, generalmente orientadas hacia el mercado, y que tienden a reforzar el crecimiento de algunas metrópolis regionales. En la última etapa surgen las industrias de bienes de capital, donde las indivisibilidades y economías de escala revisten una gran importancia y, por eso, tienden a establecer patrones locacionales bastante concentrados.³¹

El hecho de que cierto comportamiento de la distribución de las ciudades por tamaños haya sido observado empíricamente no implica que sea lo más conveniente desde el punto de vista social. Imperfecciones del mercado y otros factores pueden introducir distorsiones, por lo que la constatación empírica sólo revela una situación insatisfactoria. Idealmente, la solución de este problema exigiría derivar teóricamente la forma de la distribución intertemporal óptima de los tamaños urbanos. Conocida esa distribución, sería relativamente fácil establecer criterios para determinar la escala o tamaño de los polos, de manera que se compensase la deficiencia de ciudades intermedias. Es necesario admitir, sin embargo, que la derivación de una distribución óptima constituye una tarea analíticamente bastante compleja. Por otro lado, uno de los importantes subproductos de este ejercicio teórico sería la identificación de las principales variables que condicionan el crecimiento de los polos. Considerando que la sistematización —en bases consistentes (según un modelo)— de las informaciones necesarias para programar el sistema de los polos constituye una necesidad en la mayoría de los países en desarrollo; la simple realización de esta tarea ya resultaría una gran contribución para estos países.

Es sorprendente que la literatura sobre los polos de crecimiento sea bastante pobre en iniciativas teóricas y empíricas para la construcción de modelos matemáticos o econométricos. La explicación de ello puede atribuirse en parte al hecho de que la teoría se ha originado en la escuela francesa, menos propensa a formulaciones matemáticas, y a la misma complejidad de los problemas que involucra la formulación matemática. Cualquier modelo de este tipo deberá ser especificado en dos dimensiones: tiempo y espacio. También deberá incluir no linealidades y desfases, factores éstos que suelen omitirse o simplificarse en otros niveles de agregación.

31. Para un estudio del caso brasileño, véase C. A. Lodder, "Crescimento de ocupação regional a seus componentes", en Paulo Roberto Haddad (ed.), *Planejamento regional: Métodos e aplicação ao caso brasileiro* (Rio de Janeiro, IPEA/INTES, 1972), pp. 53-110.

Idealmente, la construcción de un modelo normativo de polos de crecimiento para su aplicación en países subdesarrollados deberá:

- a] considerar la localización, número y escala de polos en diferentes puntos del tiempo como variables endógenas;
- b] tener en cuenta la distribución espacial de recursos naturales y su disponibilidad;
- c] permitir la movilidad de la mano de obra y del capital;
- d] incorporar economías de aglomeración (coeficientes técnicos variables) y desfases en los procesos de producción;
- e] incluir diversos procesos de producción (tecnologías) para cada industria;
- f] permitir diferencias tecnológicas entre los polos;
- g] considerar indivisibilidades de la inversión;
- h] incluir funciones no lineales de consumo;
- i] hacer posible la prueba de sensibilidad de las soluciones con respecto a los errores en las condiciones iniciales y parámetros;
- j] seleccionar una estrategia que conduzca la economía, de manera eficiente, a un conjunto de objetivos económicos y sociales.

La mejor manera de tratar simultáneamente todos estos factores en la actualidad es la *técnica de simulación*.³² Aunque todavía no pueda ser considerada como una técnica ideal, la simulación permite comprobar efectivamente la sensibilidad del sistema, además de incorporar, con cierta facilidad, no linealidades y desfases en el tiempo. Es importante destacar que la simulación no incluye necesariamente la optimización de una función de preferencias; una de sus mayores ventajas es justamente la de no ser necesario establecer *a priori* los objetivos económicos y sociales de la sociedad. De la comparación entre los resultados de diferentes experimentos con el modelo, los planificadores pueden estimar los costos de oportunidad de cada política o estrategia adoptada, y evaluar de este modo la importancia relativa del ingreso nacional, la distribución personal del ingreso, el desempleo, la inflación y otros objetivos económicos.³³

Por desgracia, un modelo de simulación con tal grado de deta-

32. Se entiende por simulación la técnica numérica para efectuar experimentos con modelos matemáticos dinámicos en computadores electrónicos, con el fin de calcular la trayectoria de las variables endógenas en el tiempo real.

33. E.P. Holland y R.W. Gillespie, *Experiments on a simulated underdeveloped economy: Development plans and balance of payments policies* (Cambridge, MIT Press, 1963), p. 205.

lle excede normalmente las posibilidades de los países subdesarrollados en cuanto a la disponibilidad de personal especializado y a los costos de computación. Por otra parte, el tiempo requerido para formular el modelo puede ser excesivamente largo lo que impediría utilizarlo en la planificación a plazos corto y mediano.

Además de la simulación, los planificadores pueden recurrir a otras técnicas de análisis menos ambiciosas. Entre ellas, una de las más operacionales es ciertamente la programación matemática,³⁴ especialmente los modelos basados en las relaciones lineales o aproximaciones lineales a no linealidades.

Cabe afirmar que cualquier modelo de programación matemática que incluya simultáneamente, como variable endógenas, la localización, el número y la escala de polos, presenta problemas de dimensionamiento. En otras palabras, el número de variables y ecuaciones es tan grande que excede la capacidad de memoria de las computadoras más modernas. Para otros tipos especiales de programación, tal como la programación entera o discreta, los algoritmos de solución actualmente disponibles requieren un gran número de iteraciones para alcanzar la solución óptima.³⁵ Sin embargo, tales problemas computacionales no deben perjudicar los esfuerzos para desarrollar los modelos por dos razones principales: 1] es frecuente que los modelos de grandes dimensiones posean estructuras particulares que permitan una solución iterativa por partes o bloques (por ejemplo, cuando la matriz de los parámetros puede ser triangulada o bloqueo-triangulada); 2] la estructura del modelo puede prestarse a la formulación de procedimientos heurísticos para su solución.

De cuanto aquí se ha dicho resulta que la teoría de los polos de crecimiento, en su forma actual, tiene fallas y lagunas que deberían ser reforzadas e investigadas. Se ha tratado, por ello, de indicar algunas de esas deficiencias, tales como: a] necesidad de una mejor definición de conceptos básicos; b] sistematización de las informaciones necesarias para un programa de polos; c] desarrollo de modelos econométrico-matemáticos.

34. Los modelos aquí examinados son del tipo determinístico, por lo que cualquier consideración referente a la programación estocástica queda excluida.

35. Para la discusión sobre un programa de polos formulado en términos de programación discreta, véase H. C. Tolosa, *Growth poles: A study in the economics of spatial concentration*, Tesis de Doctorado (Universidad de Pensylvania, 1969).

Paralelamente a ese conjunto de consideraciones predominantemente teóricas, cabe hacer una advertencia práctica. En la actualidad, la teoría de los polos de crecimiento se resiente por la falta de verificaciones y aplicaciones empíricas. La propia generalidad de la teoría se explica en parte por la ausencia de verificación y prueba empírica de sus principales conceptos. Se impone, por eso, dar prioridad a los estudios empíricos, especialmente si los resultados han de utilizarse con fines de política económica.

C. POLÍTICA NACIONAL DE POLOS DE CRECIMIENTO

Los polos de crecimiento pueden surgir como resultado de actuar libremente las fuerzas de mercado y también pueden servir como instrumento de la política económica gubernamental, con el fin de alcanzar un conjunto de objetivos nacionales de desarrollo regional. En esas consideraciones queda implícito que cualquier política de desarrollo urbano debe coordinarse nacionalmente aunque sea ejecutada en ámbito regional por diferentes agencias regionales. Los polos generados por fuerzas del mercado se denominan "polos naturales", mientras que los del segundo tipo comprenden los llamados "polos planificados".³⁶ En otras palabras, los polos naturales van asociados a poca o ninguna intervención gubernamental en la organización espacial de las actividades económicas, mientras que los polos planificados son instrumentos de política gubernamental.

La idea básica que respalda un programa de polos planificados consiste en afirmar que diferentes políticas de desarrollo urbano producen efectos diferenciados en los objetivos nacionales. Así, la optimización del bienestar nacional implica una determinada política de desarrollo urbano, que puede denominarse política óptima de desarrollo urbano. La distribución y la escala de los polos son capaces tanto de influir en las demás variables económicas como de ser influenciados por ellas, y mantienen una relación bien definida con respecto a los objetivos nacionales.

36. Véase J. B. Parr, *The nature and function of growth poles in economic development*, presentado en la 61a. Reunión de la Asociación Americana de Geógrafos (Columbus, Ohio, 1965). Véase del mismo autor, *Growth poles, economic development and public policy* (Universidad de Pensilvania, 1968; mimeografiado).

Parr distingue cuatro aplicaciones principales de polos planificados: 1] estimular áreas deprimidas como en Escocia central; 2] aliviar la congestión de centros progresivamente ineficientes, como ocurre por ejemplo, en París; 3] facilitar la migración hacia las áreas urbanas, fenómeno que suele manifestarse durante la industrialización; 4] asegurar el equilibrio entre el desarrollo de diferentes regiones para evitar las presiones político-sociales y la emergencia del dualismo económico".³⁷ Aunque un programa de polos planificados puede incluir una combinación de estos objetivos, los dos primeros se dan predominantemente en las economías más industrializadas, mientras que los dos últimos son característicos de los países en desarrollo.

La mayoría de los estudios sobre polos planificados en los países industrializados se refieren a áreas críticas, esto es, a las que tienen una tasa de desempleo superior al promedio nacional. En contraste, la aplicación a las economías subdesarrolladas generalmente incluye la integración de regiones deshabitadas o fronterizas al espacio económico nacional, esto es, la eliminación o reducción de la estructura centro-periferia. Friedmann explica esta diferencia en términos de "cambios incrementales" en el primer caso y "cambios estructurales" en el segundo.³⁸

En el caso brasileño, el proceso de planificación regional ha seguido dos etapas con características distintas. En la primera iniciada con la creación de SUDENE y que continuó con las demás superintendencias regionales, se trata de alcanzar un conjunto de objetivos regionales de desarrollo. Esos objetivos tienen carácter primordialmente intrarregional (o autárquico), en el sentido de que cada región trata de maximizar una función objetiva propia por ejemplo, el ingreso regional por habitante sin proponerse complementariedades interregionales. Nótese que aunque la demanda (sectorial) de una región no justifique la implantación de una unidad productiva más que incluya grandes indivisibilidades, la demanda combinada de dos o más regiones podría justificar perfectamente el proyecto. El crecimiento acelerado del producto de las regiones subdesarrolladas debería llevar, *ceteris paribus*, a la eliminación de las desigualdades regionales. Las características descritas anteriormente identifican lo que puede denominarse etapa intrarregional (planificación intrarregional).

Hoy existen indicios de que el enfoque intrarregional puede per-

37. Parr, *The nature and function of growth poles in economic development*, pp. 5-10.

38. J. Friedmann, *Regional development policy* (Cambridge, MIT Press, 1968), pp. 45-46.

mitir la implantación de una estructura de producción desarticulada y extremadamente dependiente del núcleo desarrollado del país y del sistema de incentivos vigente. La limitación del mercado, unida a la falta de integración de los sectores, dificulta la implantación de unidades que operen a escala económica e imposibilita la absorción de economías de escala, consecuencia de lo cual es la producción a costos relativamente altos y la aparición de la capacidad ociosa. La falta de complementariedad interregional también contribuye a la no absorción de economías de escala. Es posible, por lo tanto, considerar en la segunda etapa la experiencia acumulada a través de la planificación intrarregional, a fin de reorientar de forma más integral y eficiente la estructura productiva de las regiones relativamente atrasadas.

La segunda etapa, o etapa interregional, destaca como objetivo nacional el desarrollo regional. Existe entonces una evidente preocupación en cuanto al efecto de las diferentes estrategias de crecimiento regional sobre los objetivos globales (nacionales) de desarrollo. Mientras la etapa intrarregional se caracteriza por objetivos regionales (varias regiones) conflictivos, en la segunda etapa esos conflictos deben resolverse en función de la contribución de cada objetivo regional a los objetivos nacionales. En este contexto la activación de un sistema de polos de desarrollo permite una definición más efectiva de la especialización sectorial por polos, tomando en cuenta las ventajas comparativas o absolutas y las complementariedades interregionales.

Importa observar que las etapas inter e intrarregionales no se excluyen en el tiempo; en realidad, ambos aspectos se superponen y es deseable que coincidan, ya que ciertas actividades son de ámbito meramente intrarregional (por ejemplo, los sectores clasificados como domésticos en estudios de base económica), mientras que otras tienen carácter interregional (sectores básicos). Analíticamente, el problema puede formularse de acuerdo con el principio de la descomposición en programación lineal, esto es, optimización de una función objetiva nacional sujeta a dos tipos de restricciones: las que son comunes a todas las regiones (restricciones nacionales) y las específicas de cada región (restricciones regionales).

1. Polos de crecimiento y objetivos nacionales de desarrollo

La tesis de la escasez de mercado sostiene que la industrialización brasileña ha contribuido a una concentración creciente del ingreso

y que esta concentración tiende a dividir el mercado ya insuficiente para la implantación (sectorial) de unidades modernas de tamaño mínimo.³⁹ La operación bajo ese mínimo incurre en costos relativamente altos (eficiencia baja), con la agravante de una baja absorción de mano de obra, ya que las unidades modernas suelen incorporar técnicas que la economizan. En una versión más completa, la tesis de la escasez de mercado afirma que un producto interno bruto relativamente pequeño genera aumentos (anuales) insuficientes para absorber las grandes indivisibilidades en los sectores más modernos (particularmente bienes duraderos y de capital). Finalmente, el fenómeno de la concentración del ingreso sería expresado en términos espaciales por un modelo de centro-periferia (o dualismo económico).

Es necesario admitir que aunque algunos documentos oficiales⁴⁰ defienden implícitamente la escasez de mercado, esa tesis todavía carece de confirmación empírica definitiva, observación que no conduce a rechazar la hipótesis. Es necesario, sin embargo, precaver las distorsiones provenientes de un énfasis excesivo en la óptica de la demanda sin la debida atención a factores de oferta (tecnológicos). El elemento fundamental de la escasez de mercado es que en esas condiciones el factor capital deja de actuar como factor limitante del desarrollo. Existirían, por lo tanto, economías ociosas (generadas internamente) que no serían aplicables o que lo serían en actividades no productivas (especulativas). Si, como ocurre en el Brasil, el sector público domina parte significativa de esas economías (voluntarias o forzadas), existe una tendencia a la concentración de inversiones de infraestructura. Los vicios y desventajas del desarrollo causados por un exceso de infraestructura ya fueron analizados por Hirschmann⁴¹ con implicaciones evidentes para una política de polos de desarrollo. Se observa, por último, a una ausencia casi completa de referencias a la demanda intermedia como elemento propulsor del crecimiento a través de efectos técnicos hacia adelante y hacia atrás (*forward-backward linkages*).

En condiciones de “escasez de capital”, la implantación de polos en la periferia implica el pago de un costo de oportunidad en términos

39. Nótese que el tamaño mínimo (y algunas veces óptimo) de una unidad productiva es función no sólo de factores tecnológicos sino también de la estructura de precios relativos de insumos y productos.

40. Véase, *Programa estratégico de desenvolvimento* (Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, junio de 1968), cap. iv.

41. Hirschmann, *op. cit.*, cap. vi.

de crecimiento del producto real. Los proyectos en la periferia dejan de lucrarse con las economías de aglomeración existentes en las regiones desarrolladas. De esta forma, el crecimiento del producto no alcanzaría su potencial máximo por período, por lo menos a corto y a mediano plazo. A largo plazo la integración de la periferia en el mercado nacional podría llevar a un crecimiento del producto más acelerado aún. Es preciso, por lo tanto, distinguir eficiencia a corto plazo y eficiencia a largo plazo para que la optimización de planes a corto plazo no lleve necesariamente a optimizar los de largo plazo (planes perspectivas).

Introducir en el modelo una restricción del tipo —crecimiento mínimo del 6 por ciento acumulativo anual— puede dificultar y hasta imposibilitar la implantación de polos en la periferia.

En una situación de “escasez de mercado”, las consecuencias serían otras. Todas las economías ociosas o parte de ellas serían canalizadas hacia polos en la periferia tendiendo a la integración del espacio nacional y a la creación de nuevos mercados en las áreas polarizadas. En principio, los sectores que deben localizarse en los polos serían integrados en “bloques de inversión” de acuerdo con las ventajas comparativas o absolutas de cada bloque en cada polo. Los bloques tendrían la propiedad de generar el crecimiento autosustentado del polo, lo que significaría la creación de demanda final e intermedia del producto de un sector por parte de los demás componentes del bloque. Se concluye, por lo tanto, que en condiciones de escasez de mercado la activación de un sistema de polos en la periferia no deberá pagar, *ceteris paribus*, un costo de oportunidad en términos de crecimiento del producto. Nótese que ello no implica que sea ésta la estrategia más eficiente para la creación de nuevos mercados. Es frecuente que las regiones desarrolladas contengan enclaves o bolsones relativamente atrasados. ¿Por qué no implantar polos en esos bolsones, ya que la proximidad de los grandes mercados y de algunas economías de aglomeración tiende a reducir los costos de transporte y de producción? La razón es que junto a la creación (o activación) de polos en la periferia nacional se trata de eliminar (o reducir) las disparidades regionales. Y lo que es más importante, la eliminación de la estructura centropерiferia se obtendría tomando en cuenta las complementariedades interregionales. Es posible que, cuando los bolsones de subdesarrollo sean bastante grandes (en términos de mercado potencial), la implantación de polos en esos bolsones crearía un mercado adicional superior al creado localizando polos en la periferia nacional.

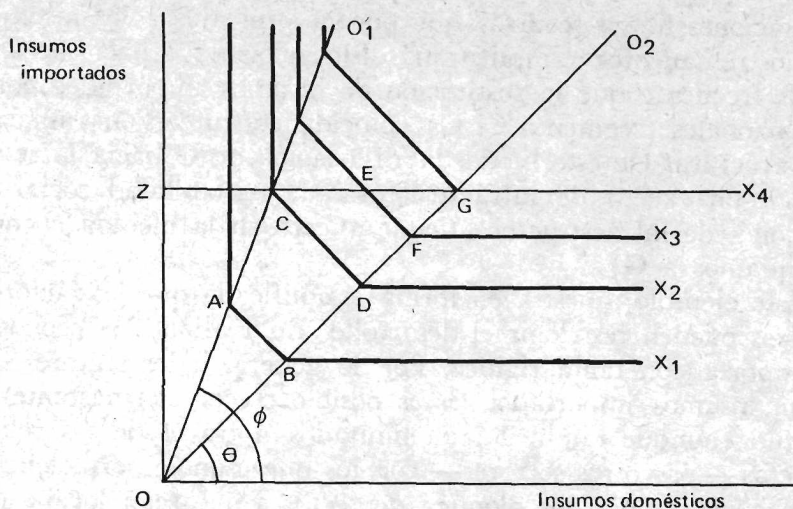
En consecuencia, un programa de polos en la periferia nacional no sería óptimo en el sentido de generar un mercado creciente máximo.

Se argumenta que la escasez de mercado es consecuencia de haber terminado el proceso de sustitución de importaciones. Parece evidente que el recurso de atribuir a ese proceso un principio o un fin bien definidos, constituye una simplificación del análisis. Es cierto que la sustitución de importaciones se efectúa a través de etapas, y la que terminó era la etapa de sustitución de aquellos sectores caracterizados por técnicas menos complejas (principalmente los no duraderos y algunos duraderos). En la etapa actual, las oportunidades de sustitución incluyen una tecnología compleja y grandes indivisibilidades (especialmente bienes de capital), lo que dificulta la continuidad del proceso. Obsérvese asimismo que la sustitución de importaciones es tratada en forma discreta por bloques de sectores, lo que genera discontinuidades en la curva representativa de la evolución del producto real. Esas discontinuidades son menores a medida que se agota la primera etapa y el país ingresa en la segunda etapa.⁴²

Supóngase ahora, primero, que la capacidad total de importación se haya mantenido relativamente constante en los últimos años y, segundo, que la estructura productiva tienda a volverse más rígida a medida que el país se industrializa. En ese contexto, la rigidez de la estructura productiva significa una reducción generalizada de las posibilidades de sustitución de insumos o, en otras palabras, que las isocuantas continuas y diferenciables se transforman en líneas quebradas (y en el límite en ángulo recto). Existe en la economía un número finito y pequeño de procesos productivos, junto a una creciente utilización de bienes de capital, en su mayoría importados. En consecuencia, la rigidez de la estructura productiva determina un límite inferior a la compresión de las importaciones (límite compuesto en gran parte por bienes de capital) y si es constante, la capacidad para importar actúa como factor limitativo del desarrollo.

Supóngase además, con fines ilustrativos, que el funcionamiento de la economía se reduzca a dos procesos de producción y que los insumos utilizados en esos procesos puedan agregarse a insumos producidos internamente (nacionales) e insumos importados. Gráficamente tendríamos:

42. Véase H. C. Tolosa, "Descontinuidade estrutural e crescimento econômico", en *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1, núm. 1 (junio de 1971).



OZ = Insumos correspondientes a la capacidad constante de importación.

Supóngase que los precios relativos favorezcan el primer proceso. Entonces, el camino de expansión será a lo largo del eje OAC . En el punto C la imposibilidad de aumentar los insumos importados obliga a sustituirlos por insumos nacionales. A lo largo de CEG los dos procesos se combinan con una participación creciente de insumos nacionales. En el punto G las posibilidades de sustitución de insumos se agotan y a G se le llama punto de estancamiento. El camino de expansión será $OACEG$. Del mismo modo, si la relación de precios favorece al segundo proceso, la trayectoria será $OBDFG$. Finalmente, si la recta de precios fuese paralela a AB , sería factible cualquier trayectoria en el cono OO_1O_2 .

En el modelo existen tres soluciones para romper la barrera del estancamiento. La solución trivial consiste en ampliar el poder adquisitivo de las exportaciones (a través del *quantum* o mejorando la relación de intercambio) y/o el ingreso líquido de capital. Por consiguiente, dislocando Z hacia arriba. La segunda solución consiste en crear uno o más procesos a la derecha de OO_2 . Esto implica un cambio tecnológico y teóricamente nada impide que O tienda a cero. La tercera alternativa consiste en sustituir importaciones. En ese caso habría un cambio en la composición de los insumos importados y nacionales, cambio representado por una variación de O y D . La sustitución de

importaciones libera recursos que pueden aplicarse a los insumos importados remanentes e implica una dislocación de Z hacia arriba.

Es frecuente que la sustitución de insumos importados por insumos nacionales (segmento CEG) coincida con inversiones macizas en infraestructura. De este modo, la dislocación de C hacia G se obtendría por un exceso de infraestructura (la rentabilidad social de las inversiones de infraestructura tiende a cero en la medida en que nos aproximamos a G).

Este ejemplo muestra en forma simplificada que los factores tecnológicos pueden restringir el desarrollo. En realidad, la economía no se comporta con tanta rigidez. Por lo general a los sectores que no utilizan insumos importados les es posible crecer con bastante mayor amplitud (aunque también sean limitados a través de sus relaciones indirectas —por otros sectores— con los que usan importaciones). De ello se concluye que los bloques de sectores que sean localizados en los polos deben evitar una dependencia directa respecto de insumos importados.

La interrelación de un programa de polos de desarrollo y la contención de la inflación es más difícil de generalizar. La localización de los bloques de sectores integrados será determinada en función del componente dominante del costo total, esto es, según la "orientación" de cada bloque de sectores. Haciéndolo así, la suma de los costos de instalación y operación de los complejos industriales se reducirá al mínimo. Se reducen al mínimo, por lo tanto, las presiones (de costo) inflacionarias resultantes de la implantación de un sistema de polos. Por otro lado, habrá una modificación en la estructura de precios relativos que reflejará, principalmente, la utilización de factores ociosos o mal utilizados. La reacción de la demanda al programa de polos será función de la elasticidad-ingreso de cada sector (componente de los bloques) en cada región (polo), y esas reacciones deben estimarse cuando se trate de seleccionar los complejos.

El aumento de la tasa de absorción de la mano de obra en la economía como un todo no comprende necesariamente la adopción de técnicas con uso intensivo de trabajo (*labor intensive*). Basta observar que la tasa de crecimiento del producto interno generada por la utilización de técnicas *capital-intensive* podrá compensar con creces la baja tasa de trabajo/capital, resultando de ello un aumento global de empleo superior al que se obtendría adoptando técnicas *labor intensive*. Se concluye que en principio no debe haber restricción en cuanto a la técnica que adopten los bloques de inversiones. Tal deci-

sión resalta más importante aún cuando el objetivo es implantar un sistema de polos nacionales, como es el caso presente.

Vale la pena citar, por último, el estudio comparativo de Adelman⁴³ sobre países subdesarrollados. En dicho estudio, la correlación canónica entre los principales objetivos o metas que con frecuencia se encuentran en los países subdesarrollados y los instrumentos de política económico-social existentes (o disponibles) en esos mismos países revela que, en orden decreciente de viabilidad de los objetivos (en función de los instrumentos existentes), la eliminación de la estructura espacial centro-periferia ocuparía el primer lugar, y el aceleramiento de la tasa de crecimiento del producto interno el último lugar.

2. *Programación de un sistema nacional de polos planificados*

Como se acaba de ver, la programación de un sistema nacional de polos planificados incluye la determinación simultánea del número, escala y localización de los polos. En este punto cabe abrir un paréntesis para distinguir entre la localización de centros urbanos y la localización de polos. La primera está dada y es fija, mientras que la segunda es variable. Un centro urbano puede constituirse en polo en el tiempo t y dejar de serlo en el período $t + T$. Es evidente que lo esencial en cualquier programa de este tipo consiste en establecer prioridades en cuanto a la activación de centros urbanos ya existentes o incluso determinar la creación de nuevos centros en las regiones-problema o frontera. No todos los centros urbanos podrán ser seleccionados como polos; un determinado centro será considerado o no como polo en función de: a] su localización geográfica (tipo de región) y escala mínima de polos incluida en el programa; b] horizonte de planificación del mismo programa. Estas consideraciones ponen de relieve dos aspectos de la mayor importancia para cualquier programación urbana, a saber: el horizonte de planificación y la composición jerárquica de los polos, especialmente el tamaño mínimo de los centros considerados en el programa.⁴⁴

43. I. Adelman, "Instruments and goals in economic development", en *Papers and proceedings of the American Economic Association* (mayo de 1969).

44. La planificación regional francesa (V Plan) a mediano plazo, contiene veintiuna regiones polarizadas, mientras que la planificación perspectiva (a largo plazo) reduce este

A los efectos de la programación económica, un número demasiado grande de variables causa serios problemas operacionales. Con frecuencia, sin embargo, es posible recurrir a procedimientos heurísticos que permitan reducir el número de variables o, por lo menos, transformar un sistema de ecuaciones simultáneas en una secuencia de etapas o bloques interactivos. Aunque resulten distorsiones en los resultados, tales procedimientos se justifican, siempre que sea posible estimar aproximadamente la magnitud y dirección de estos errores.

En el caso presente, se sugieren dos etapas distintas de análisis: a] selección de polos; y b] asignación intertemporal de inversiones en los polos seleccionados.

a] *Selección de polos*

La etapa de selección de los polos comprende dos problemas interdependientes: la localización de polos y la determinación del número de ellos (total y por orden jerárquico).

El número total y los lugares factibles para la localización de polos planificados son fijados en el año-base (0) del horizonte de planificación. Para los demás períodos (de 1 a T), la escala o tamaño de cada polo planificado será función de la respectiva estructura de producción, esto es, de las actividades (proyectos) seleccionados para localizarlos en aquel polo. De esta forma, la primera etapa apenas si establece un conjunto de condiciones iniciales para el problema de asignación intertemporal de inversiones (etapa II), esto es, el número total de polos y sus posibles localizaciones.

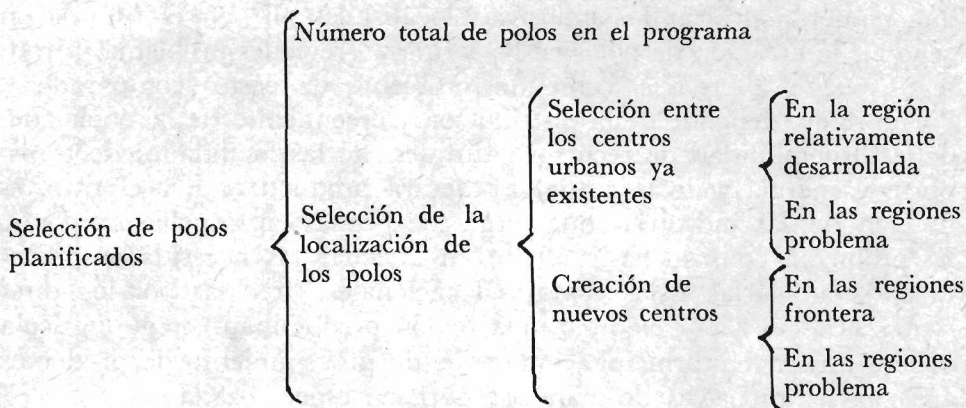
En resumen, la etapa I comprende la realización de las siguientes operaciones en el año-base:

El número total de polos puede fijarse en función del volumen global de recursos financieros destinados a la implantación del sistema.⁴⁵

Un problema mucho más complejo es el que se refiere al establecimiento de criterios para localizar los polos planificados. Del número total de estos polos, algunos serán seleccionados entre los centros ur-

número a nueve polos. La escala mínima es de 100 000 habitantes. Normalmente, el número de regiones-programa es inversamente proporcional a la extensión del horizonte de planificación.

45. En la práctica, el orden mínimo de los polos es determinado de un modo arbitrario; por ejemplo, el caso francés considera las ciudades sobre los 100 000 habitantes, mientras que en el estudio de Friedmann para Venezuela el orden mínimo es de 50 000 habitantes.



banos que ya integran la red urbana en el año base;⁴⁶ los demás serán localizados en áreas donde originariamente no existan aglomeraciones urbanas. En estos últimos serán establecidas nuevas industrias o proyectos originando así una nueva ciudad.

Así como no se sabe casi nada acerca de una distribución jerárquica óptima, poco se ha hecho para elaborar una teoría general de localización de ciudades.⁴⁷ La teoría de los lugares centrales, con sus áreas hexagonales de mercado se refiere únicamente a la localización del sector terciario y, en cuanto tal, es reducida su validez para explicar la localización de los polos industriales.

A falta de un criterio de localización óptima, la solución más simple consiste en distribuir los polos del mismo orden en forma equidistante⁴⁸ esto es, dados el número de polos de cada orden y la extensión geográfica del espacio nacional, los polos del mismo orden serían repartidos de manera que mantuvieran entre sí la misma distancia.

La localización de los polos planificados en áreas agrícolas o vacías quedaría condicionada a la existencia local de materias primas

46. En el trabajo "Growth poles: A study in the economics of spatial concentration", se discuten detalladamente varios métodos basados en la teoría de grafos para la identificación de polos en la red urbana ya establecida. Dentro de éstos, el criterio que más posibilidades presenta se basa en el conocido principio del flujo dominante de un vértice, véase J. D. Nystuen y M. F. Dacey, "A graph theory interpretation of nodal regions", en *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, vol. VII (1961), pp. 29-42.

47. Tal deficiencia se debe a que la teoría de la localización ha sido desarrollada en compartimentos estancos. Tanto la localización agrícola (Von Thunen) como la terciaria (Lösch y Christaller) son modelos de equilibrio general y se preocupan de los patrones sobre el uso de la tierra. La teoría de la localización industrial (Weber) es de equilibrio parcial y se preocupa de la selección de sitios o locales de costo total mínimo.

48. Es interesante notar que según la teoría de los lugares centrales, los centros del mismo orden también se distribuyen en forma equidistante.

que pudieran utilizar las industrias localizadas allí en el futuro. En general, la creación de polos en la periferia (regiones-problema y frontera) puede abordarse como un problema de costos comparados.⁴⁹ Por un lado, depende de la distribución y crecimiento de la población, de la disponibilidad de recursos naturales, de las facilidades de transporte y energía y de la actual estructura productiva. Por el otro, es función de las industrias que serán localizadas en aquellas regiones. El problema consiste básicamente en adecuar las necesidades de las diversas industrias a las ventajas locacionales ofrecidas por los diferentes sitios. Así, por ejemplo, una región predominantemente agrícola deberá atraer, en principio, industrias de procesamiento de productos agrícolas e intensivas de mano de obra no especializada.

b] *Asignación intertemporal de inversiones*

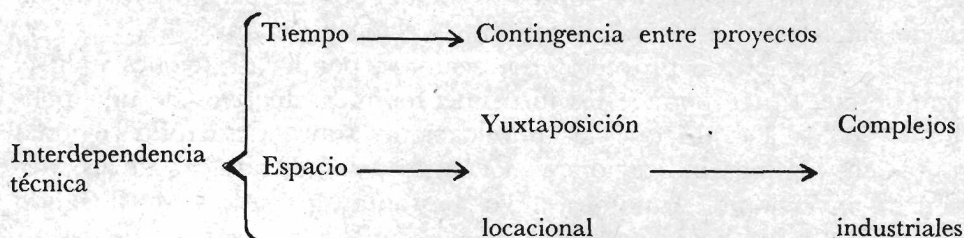
La segunda etapa se preocupa fundamentalmente de la evolución de la escala de los polos planificados a lo largo del horizonte de planificación. En un mismo período permanecen invariables el número y la localización de los polos.

Supóngase que en cada momento la economía disponga de un conjunto de proyectos de infraestructura y de actividades directamente productivas. Establecidos la función de preferencia de la sociedad y el volumen limitado de recursos para financiar el programa de inversiones, la decisión básica por tomar consiste en seleccionar, entre las posibilidades, aquellos proyectos y su respectiva localización que optimicen la función de preferencia sujeta a las restricciones de recursos. La solución de un período no puede ser calculada con independencia de las decisiones de inversión tomadas en períodos anteriores. La asignación de inversiones a sectores y polos es un problema típicamente dinámico. La implantación de un proyecto requiere normalmente que transcurra cierto período de maduración. Por otro lado, los equipamientos instalados se desgastan o se vuelven obsoletos después de un tiempo determinado de vida útil. Además, las mismas ecuaciones de comportamiento para el consumo y las inversiones pueden envolver desfases en el tiempo, como ocurre con el principio de aceleración.

Las decisiones de inversión en los diferentes períodos serán relacionadas entre sí, lo que se debe en gran parte a la interdependencia

49. Véase W. Isard y otros, *Methods of regional analysis* (Cambridge: MIT Press, 1960), cap. vii.

técnica de los proyectos. Esta interdependencia se expresa en su forma más simple a través de las líneas y columnas de la matriz insumo-producto y puede clasificarse en dos tipos:



En el primer caso, la interdependencia técnica temporal puede determinar una o más secuencias bien definidas entre grupos de proyectos.⁵⁰ En otras palabras, define una relación de precedencia para la implantación de los proyectos (por ejemplo, la fábrica *i* debe ser implantada antes que *j*).

En el caso de la interdependencia técnica espacial, la reducción de los costos de transporte, la maximización de las economías líquidas de aglomeración y hasta las condiciones específicas del mercado determinan la concentración de diferentes proyectos en una misma área, produciendo la yuxtaposición locacional. Los conglomerados industriales con alto grado de dependencia interna se denominan complejos industriales,⁵¹ los cuales, según Perroux, se constituyen generalmente en unidades motrices. Nótese que, aunque la contingencia entre proyectos no siempre implique su yuxtaposición locacional, la formación de complejos industriales suele requerir una secuencia bien definida de inversiones en el tiempo.

A lo largo del horizonte de planificación, las autoridades encargadas del desarrollo regional (federales y regionales) tienen a su disposición un conjunto de instrumentos de política económica y deben

50. Para una formulación matemática de este problema, véase H. M. Weingartner, *Mathematical programming and the analysis of capital budgeting problems* (Chicago, Markham Publishing Co., 1967), pp. 147-152; F. Hassmann, *Operations research techniques for capital investment* (Nueva York, John Wiley, 1968), cap. iv.

51. Véase W. Isard y otros, *Methods of regional analysis*, cap. ix; W. Isard, E. Schooler y T. Vietorisz, *Industrial complex analysis and regional development* (Nueva York, John Wiley, 1959); A. Gosh y A. Chakravarti, "The problem of location of an industrial complex", en *Contributions to input-output analysis*, editado por A. P. Carter y A. Brody, (Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1970).

decidir cómo y dónde utilizarlos para optimizar la función objetiva. El nivel y la coordinación de los diversos instrumentos definen la estrategia de polos planificados. Algunos de esos instrumentos son especiales para una política de desarrollo regional, mientras que otros ejercen efectos colaterales sobre los demás objetivos globales de la economía, efectos éstos ya discutidos (sección C, acápite 1).

La selección de proyectos por sectores, por localizaciones y en el tiempo, constituye uno de los instrumentos más efectivos de una política de polos. De ahí que las publicaciones sobre desarrollo regional contengan algunas indicaciones en cuanto a las estrategias de asignación de inversiones. Aunque a nivel bastante agregado —no llegando a criterios o implicaciones sectoriales—, un breve examen de las líneas alternativas de acción puede ser ilustrativo.

En términos generales, la política de polos planificados refleja una estrategia de crecimiento desequilibrado. En efecto, por un lado concentra inversiones en puntos discretos del espacio, mientras que por el otro atribuye propiedades a las industrias motrices y a los complejos industriales.

Hirschman,⁵² por ejemplo, sugiere una política de desequilibrio controlado. Según ella las inversiones públicas, se concentrarían al principio en los centros de crecimiento espontáneo y después se canalizarían hacia los centros regionales localizados en la periferia. En esta misma línea, Friedmann⁵³ propone un criterio de asignación de inversiones según una secuencia decreciente de órdenes de polos. Ocurrirá un cambio de prioridades de un orden al siguiente en la medida en que el orden precedente haya alcanzado un estado de crecimiento autosustentado. Estas dos estrategias presuponen que, una vez alcanzado un nivel socialmente inaceptable de desequilibrio espacial, las autoridades regionales sean capaces de controlar tales desequilibrios reorientando las inversiones en favor de las regiones atrasadas. Además de esto, la propia noción de crecimiento autosustentado es bastante vaga para que sea posible utilizarla como criterio de cambio de prioridades.

Rodwin⁵⁴ aconseja simplemente la activación o creación de polos regionales en la periferia, política ésta denominada “descentralización concentrada”. La Organización de Cooperación y Desarrollo Econó-

52. A. Hirschman, *op. cit.*, pp. 190-195.

53. J. Friedmann, *op. cit.*, p. 224

54. L. Rodwin, “Metropolitan policy for developing areas”, en *Regional economic plannings*, editado por W. Isard y J. H. Gunberland. París, OECD, 1961), pp. 221-231.

mico (OCDE)⁵⁵ advierte que tales políticas deben realizarse con discernimiento y flexibilidad, ya que pueden hacer que aparezcan áreas de depresión alrededor de los centros seleccionados para el crecimiento, debido al drenaje de mano de obra y de capital desde las áreas vecinas.

En general, los instrumentos comúnmente utilizados en la programación de un sistema de polos planificados pueden clasificarse así:

i) *Inversiones públicas en infraestructura*. Su objeto es crear condiciones o inducir a la implantación de actividades directamente productivas y, en particular, de empresas privadas. Estos instrumentos tienen un sentido más permisivo que obligatorio. En verdad, un desarrollo con exceso de infraestructura, en la terminología de Hirschman⁵⁶ normalmente genera efectos positivos sólo en las fases iniciales de aglomeración, tendiendo rápidamente a 0 en las etapas posteriores.

Es frecuente que el sector público adopte una actitud pasiva con relación a los efectos que generan los proyectos de infraestructura, tal vez esperando que las inversiones privadas sean automáticamente atraídas a los locales dotados de equipamiento básico adecuado. Algunas experiencias recientes, entre ellas la del sur italiano, desmienten el automatismo, de esos efectos y demuestran que es necesario crear condiciones favorables para que se materialicen tales efectos a través de acuerdos previos entre las decisiones gubernamentales respecto a las inversiones en infraestructura y las del sector privado referentes a las actividades directamente productivas. Tal sería, por ejemplo, el caso de un grupo de empresarios que decidiera establecer un complejo industrial en un área considerada prioritaria siempre que las autoridades regionales se comprometiesen a destinar una cierta suma de recursos a actividades de apoyo al complejo, como: facilidades de transporte, canalización de agua con fines industriales, acondicionamiento del terreno, enseñanza técnica, etc.⁵⁷

55. OECD, *The regional factor in economic development* (París, OECD, 1970), p. 97.

56. Hirschman, *op. cit.*, cap. v; Hansen distingue entre *economic overhead capital* (EOC) y *social overhead capital* (SOC). El EOC tiene como objetivo principal apoyar las actividades directamente productivas e incluye sectores como transporte y energía. El SOC comprende proyectos de educación, salud, saneamiento y bienestar general. Véase N. M. Hansen, "Unbalanced growth and regional development", en *Western Economic Journal* (otoño de 1965), pp. 3-14.

57. En el Mezzogiorno italiano, cerca del 50 por ciento de todos los recursos destinados a la infraestructura es distribuido equitativamente en la región; el restante 50 por ciento está vinculado a programas específicos en áreas prioritarias. Además del compromiso del gobierno en dar apoyo de infraestructura, las industrias integrantes del complejo

ii] *Política de localización*. Consiste en el uso coordinado de instrumentos de política económica por medio de los cuales el gobierno trata de influir directa o indirectamente, en los patrones locacionales del sector privado en favor de áreas consideradas prioritarias. Dichos instrumentos son generalmente los siguientes:

□ *Selectividad en la evaluación de proyectos*. A tal fin es necesario que las autoridades regionales establezcan previamente perfiles industriales para las diferentes áreas integrantes del programa de polos planificados.

□ *Incentivos fiscales y crediticios*, diferenciados por sectores de actividades y áreas geográficas.⁵⁸

□ *Asistencia técnica*.

□ *Distritos industriales*

iii] *Movilidad de factores*, particularmente de la mano de obra, controlando y reorientando las corrientes migratorias. Existe hoy la evidencia empírica de que los flujos migratorios pasan por una secuencia de etapas antes de llegar a los grandes centros urbanos. Así, por ejemplo, las migraciones rural-urbanas se dirigen a centros de orden inferior, tales como los núcleos de comercialización de productos agrícolas, desde los cuales se dirigen los emigrantes a centros de orden más alto y así sucesivamente hasta las metrópolis regionales y las ciudades principales.

Basándose en el comportamiento de esas corrientes, la política de formación de mano de obra podría establecer un programa de enseñanza técnico-profesional diferenciada, según los diversos órdenes de magnitud de las ciudades. Se sugiere, por lo tanto, que en la medida en que las migraciones ascienden en la jerarquía urbana, también aumente proporcionalmente su grado de especialización.⁵⁹ Tal política,

deben ajustar sus escalas de producción y plazos de madurez de las inversiones, para formar un todo integrado. El proceso de decisiones según el cual las unidades del complejo se comprometen *a priori* a adaptar escalas y plazos se denomina "contratación programada".

58. Pretendiendo la activación de regiones marginalizadas, SUDENE instituyó recientemente límites máximos para el financiamiento de proyectos en el área de influencia de Salvador y Recife (máximo 50 por ciento). Fuera de estas áreas el límite máximo puede llegar hasta el 75 por ciento de la inversión. Contrariamente al objetivo original de SUDENE, tal política puede resultar en la concentración de proyectos en un anillo en torno de Salvador y Recife, puesto que en ellos los proyectos obtienen aun el 75 por ciento de financiamiento y distan el mínimo posible de dichas ciudades. En caso que de confirmarse esta tendencia, habrá interés en establecer una secuencia decreciente de límites máximos a partir de la metrópoli regional, con el fin de generar anillos concéntricos de polos de apoyo, con estructuras de producción semejantes e interdependientes.

59. Véase H. C. Tolosa, "Política nacional de desenvolvimento urbano: Uma visão econômica", *Pesquisa e Planejamento Econômico* (junio de 1972).

inicialmente, retendría mayor contingente de mano de obra en los centros de orden más bajos y tendería a reducir la reserva de mano de obra subempleada en el sector terciario de las grandes metrópolis.

iv] *Promoción industrial*. Consiste básicamente en un trabajo de divulgación entre los posibles inversionistas o de las oportunidades de inversiones existentes en los diferentes polos. Puede convenir que esta promoción adopte una forma agresiva. Así, por ejemplo, las autoridades regionales se encargarían de realizar estudios de viabilidad para identificar las oportunidades locales, y después tratarían de “venderlas” a diferentes empresarios.

Es de notar la poca importancia que los programas de desarrollo regional suelen atribuir a la promoción industrial. El descuido de este aspecto acarrea con frecuencia resultados desastrosos, entre ellos el fracaso obtenido en muchos distritos industriales.

Experiencias recientes sobre la programación de polos y complejos industriales en regiones-problemas han demostrado:

- que complejos de tipo metalmecánico, químico en general y petroquímico en particular, presentan resultados altamente positivos con respecto al desarrollo de la región.

- la importancia de los servicios de reparación y mantenimiento de maquinarias y equipos. La viabilidad de un complejo industrial depende fundamentalmente de que en la localidad existan esos servicios en un nivel adecuado;

- la importancia de la contratación programada como instrumento para establecer las diversas unidades integrantes del complejo, tales como industrias motrices, complementarias, satélites, servicio de apoyo (reparación y mantenimiento) e infraestructura.

La clasificación citada es sólo una entre las varias posibles. Por ejemplo: los instrumentos podrían clasificarse como de control directo o indirecto, o como de ámbito nacional, regional o local. Además, el mismo instrumento podría encuadrarse en diferentes categorías, lo que viene a demostrar que no son mutuamente excluyentes.

Cualquier estrategia de polos planificados trata de utilizar, más o menos intensamente y en forma coordinada, la mayoría de esos instrumentos de política. Como es lógico, diferentes estrategias implican diferentes combinaciones instrumentales, aunque las mismas combinaciones sean, a su vez, variables a lo largo del horizonte de planificación.

Una palabra, para terminar, sobre el aspecto institucional u organizativo de un programa de polos planificados. Es importante que la programación del sistema de polos sea coordinada nacionalmente,

aunque puedan ejecutarla las regiones. Tal procedimiento presenta tres ventajas. Primero la de permitir una mejor coordinación entre los objetivos urbanos y los demás objetivos globales de la economía. Segundo, algunos de los conflictos entre objetivos regionales pueden resolverse a nivel nacional, para elevar al máximo el bienestar global de la sociedad. En tercer lugar, permite descentralizar las decisiones con respecto a la ejecución de una política de desarrollo urbano, siempre que esas decisiones no entren en conflicto con los intereses nacionales.

ANEXO MATEMÁTICO

Este anexo trata de resumir matemáticamente algunas de las principales ideas desarrolladas en el texto.

Comencemos por representar la programación de un sistema de polos planificados como un proceso intertemporal, continuo y determinístico. En términos económicos, el problema puede formularse como un modelo de política económica cuantitativa⁶⁰ con objetivos flexibles. Adoptando la terminología de Tinbergen, se dan a continuación las definiciones:

1. "X" es un vector de variables-objetivo o, más precisamente, la escala de polos (variables endógenas).
2. El vector "U" comprende variables-instrumento de una política de polos planificados, tales como: inversiones en infraestructura, proyectos gubernamentales en actividades directamente productivas, parámetros de política fiscal y crediticia, etc. (variables exógenas controlables).
3. "R" es un vector de variables irrelevantes desde el punto de vista de la programación del sistema de polos (variables endógenas).
4. "S" es un vector de variables no sujetas a control por las autoridades regionales (variables exógenas no controlables).
5. Todas las variables son definidas en un horizonte de planificación finito, esto es, $t \in [0, t]$.
6. "G" es una función vectorial, lineal o no lineal, o sea, un operador de transformación de la economía de un período hacia el período siguiente. Este operador incorpora interdependencias técnicas de proyectos, parámetros

60. J. Tinbergen, *Economy policy, principles and design*, (Amsterdam, North Holland Publishing Co. 1956). Matemáticamente, el problema se encuadra en la clase de problemas estudiados por el cálculo de variaciones. Puede ser tratado por el método de la programación dinámica (principio de la optimalidad de Bellman) o por el principio máximo de Pontryagin: véase, por ejemplo, A. R. Forsyth, *Calculus of variations* (Nueva York, Dover Publications, 1960); R. Bellman y S. Dreyfus, *Applied dynamic programming*, (Princeton, Princeton University Press, 1962); S. Dreyfus, *Dynamic programming and the calculus variations*, (Nueva York, Academic Press, 1965); C. A. Desoer, "Pontryagin's maximum principle and the principle of optimality", en *Journal of the Franklin Institute*, CCL (1961), pp. 361-367.

del tipo propensiones sectoriales a consumir, elasticidades, etc. En líneas generales, "G" describe la estructura de la economía y comprende relaciones cuantitativas de comportamiento, técnicas y contables (definicionales).

Un modelo dinámico con objetivos flexibles requiere inicialmente definir una función de preferencias, la cual puede expresarse genéricamente en la forma.

$$\text{Max } W = W(X, U, t) \quad (1)$$

Después se define un conjunto de relaciones cuantitativas estructurales entre variables objetivo, variables irrelevantes, instrumentos de política y datos exógenos al modelo. En forma implícita, se escribe que,

$$F(X, X, U, R, S, t) = 0$$

donde X representa la derivada de X en relación al tiempo. Después de eliminar las variables irrelevantes, esto es, en la forma canónica o reducida, se obtiene:

$$\dot{X} = G(X, U, S, t) \quad (2)$$

El sistema 2 de ecuaciones diferenciales describe el comportamiento o la evolución del vector X en el tiempo. La resolución de 2 todavía requiere un conjunto de condiciones iniciales de la forma

$$X(t_0) = X_0 \quad (3)$$

donde es el año-base del horizonte de planificación.

A su vez, el vector U , que contiene los instrumentos de política económica, puede estar limitado a ciertos intervalos de variación. Así, por ejemplo: las concesiones de incentivos fiscales podrán estar sujetas a límites máximos definidos institucionalmente, del mismo modo que las inversiones públicas estarán sujetas a limitaciones presupuestarias de ingresos. Generalmente se puede escribir que

$$\bar{U}_{\min} \leq U \leq \bar{U}_{\max} \quad (4)$$

donde \bar{U}_{\min} y \bar{U}_{\max} son constantes.

La evolución de U en el tiempo define una estrategia o política de polos planificados. La función $U = U(t)$ se denomina función de decisión o control. Para una forma dada de $U(t)$, la solución del sistema 2 y 3 resulta en una función $X = X(t)$ denominada trayectoria del sistema de polos. El vector-solución $X(t)$ indica como evoluciona en el tiempo la escala de los polos en respuesta a la manipulación de los instrumentos de política.

El modelo completo incluye las relaciones 1, 2, 3 y 4. Puede resumirse de la siguiente forma: se procura una estrategia $U(t)$ que satisfaga la restricción 4 y determine una trayectoria $X(t)$ que maximice la función objetivo 1. Cualquier estrategia que justifique 4 se denomina "un control factible". Entre los controles factibles, el que maximice 1 se denomina óptimo, mientras la función X , asociada a el, se llama de trayectoria óptima. De esta forma:

$$\text{Max } W = W^* = W(X^*, U^*)$$

donde X^* y U^* son respectivamente la trayectoria y la estrategia óptimas.

Según el argumento desarrollado en el texto, se supone que el proceso de planificación de un sistema nacional de polos de crecimiento puede descomponerse en dos fases distintas e independientes:

Primera fase: selección de polos

En la primera fase se examinan dos problemas: la elección de las localizaciones de los polos y la determinación del número total de polos en el programa.

Supóngase que X está definido en el R^N , esto es, que N es la dimensión de X e indica el número total de polos. Entonces:

$$N = N(H, t)$$

donde H representa factores tales como el volumen total de recursos empleados en el programa. En general se espera que $\dot{N} > 0$ y $\dot{N} < 0$, lo cual significa que el número de polos tiende a estabilizarse en el tiempo y, si el horizonte de planificación es suficientemente largo, N tiende a un límite superior.

En principio, tanto N como H son variables endógenas al modelo; con todo, la primera fase crea la hipótesis de:

$$N(t) = \bar{N} \text{ para } t \in [0, T], \text{ donde } \bar{N} \text{ es constante.}$$

Supóngase a continuación que existan J clases u órdenes jerárquicos invariables en el tiempo y fijados arbitrariamente. Representando por K_j el número de centros en la clase j , se tienen que,

$$\sum_{j=1}^J K_j = \bar{N}$$

y la distribución de escalas de polos está dada por

$$D(X, t) = \left(\frac{K_1}{\bar{N}}, \frac{K_2}{\bar{N}}, \dots, \frac{K_J}{\bar{N}} \right)$$

\bar{N} es una constante y las frecuencias relativas K_j/\bar{N} varían con k_j a lo largo del horizonte de planificación. En el límite $D(X, t)$ tiende a un estado estacionario o, más precisamente, se aproxima a una distribución lognormal, lo cual significa que la entropía del sistema alcanza un valor máximo.

De un total de N polos, N_1 serán seleccionados entre los centros de la red urbana existente en el año base; las demás $N_2 = N - N_1$, constituirán nuevos sitios con condiciones locacionales favorables. A cada una de esas localizaciones corresponde una escala X_1 . Partiendo X en dos subvectores, X^E para los centros existentes y X^M para los nuevos sitios, se obtiene.

$$X = \begin{bmatrix} X^E \\ X^M \end{bmatrix} \text{ con los siguientes valores en el año base}$$

$$X^E(t_0) > 0 \text{ y } X^M(t_0) = 0$$

Si en la solución del modelo, $X^M(T) > 0$, ello significa que cada sitio del grupo 2 fue seleccionado como localización de por lo menos una industria (proyecto). En caso necesario, las autoridades regionales pueden establecer un conjunto de escalas mínimas para X^M , esto es, $X^M(t) \geq X^M$, donde X^M es una constante fijada exógenamente.

Segunda fase: asignación intertemporal de inversiones

Dadas las condiciones iniciales, la segunda fase se preocupa de resolver el sistema de ecuaciones diferenciales, esto es, examina la evolución del vector X en el tiempo.

En esta fase, el tipo de objetivo del programa y hasta la forma particular de la función-objetivo revisten la mayor importancia. Con fines ilustrativos estos objetivos pueden agruparse en los distintos casos siguientes:

1] Maximización de una función, expresada genéricamente como:

$$\text{Max } W = \int_0^T W(X, U, t) dt$$

Supongamos, por ejemplo, que el sistema 2 es separable y aditivo para los instrumentos de política, esto es,

$$\dot{X} = f(X, t) + AU$$

donde A es una matriz de coeficientes a_{ij} en la cual

$$a_{ij} = \frac{\partial X}{\partial U}$$

se indica cómo reacciona la tasa de crecimiento de la escala de polos al variar los instrumentos de política.

Si además, X representa producción bruta y las funciones de producción sectoriales son del tipo Leontief, esto es, aditivas con coeficientes técnicos constantes, entonces se puede escribir:

$$f(X, t) = QX$$

donde cada elemento de la matriz Q es una función de los coeficientes técnicos corrientes, coeficientes de capital y propensiones medias a consumir. Así,

$$\dot{X} = QX + AU$$

En tales condiciones es posible definir un vector b de coeficientes de valor agregado, y la función objetivo toma la forma

$$\text{Max } W = \int_0^T b X(t) dt$$

que significa la maximación del producto interno.

Alternativamente, el programa de polos puede tener como objetivo la maximización del valor agregado de sectores específicos de la economía (por ejemplo, las industrias clasificadas *a priori* como motrices). Si $i = 1 \dots e$, son industrias motrices y X_{ij} es la producción bruta de la industria i localizada en el polo j , entonces la función objetivo puede escribirse así:

$$\text{Max } W = \int_0^T \left\{ \sum_{i=1}^e \sum_{j=1}^N b_{ij} X_{ij}(t) \right\} dt$$

2] El segundo grupo comprende los problemas denominados de control terminal, donde

$$\text{Max } W = W(X, U, T)$$

que significa la maximación de W en el año terminal T del horizonte de plani-

ficación. Un ejemplo concreto consistiría en maximizar la inversión global en el período terminal.

3] El objetivo de eliminar o, simplemente, reducir las desigualdades regionales puede expresarse de dos maneras distintas: como maximización de una integral o como un problema de control terminal.

Ejemplo: Si entre los polos de un sistema, los de número $j = 1 \dots m$ están localizados en una región-problema, la función objetivo tomaría la forma

$$\text{Max } W = \int_0^T \left\{ \sum_{j=1}^m \sum_i b_{ij} X_{ij}(t) \right\} dt$$

Por otra parte, como un problema de control terminal se escribe:

$$\text{Max } W = \sum_{j=1}^m \sum_i b_{ji} X_{ij}(T)$$

Como tercera posibilidad, al modelo de maximización del producto interno podría agregarse un conjunto de restricciones del tipo:

$$\sum_{j=1}^m \sum_i X_{ij} \geq \bar{X}_p$$

donde \bar{X}_p representa el valor de producción bruta correspondiente a cierto nivel mínimo de bienestar en la región-problema.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

CARLOS A. DE MATTOS

1. *Los aspectos espaciales en la experiencia de planificación en América Latina*

En el transcurso de las dos últimas décadas, en la mayoría de los países latinoamericanos comenzó a cobrar fuerza la idea de que la planificación constituía el medio más eficaz para hacer frente a los problemas inherentes al subdesarrollo que les caracteriza. Entonces esos problemas tendían a hacerse sentir en forma más aguda como consecuencia del agotamiento definitivo del modelo primario exportador.

Como resultado de ello, al promediar este período se crearon numerosos organismos de planificación y —en particular durante el último decenio— cobraron impulso las tareas encaminadas a la elaboración de planes nacionales de desarrollo.¹ Un análisis de la orientación y el contenido de estos planes permite comprobar que fueron concebidos con el propósito de lograr el cumplimiento de objetivos de carácter global y sectorial, pero que generalmente fueron dejados de lado los problemas regionales. Aun en aquellos casos en que estos problemas merecieron alguna consideración, el tratamiento de que fueron objeto sólo excepcionalmente se expresó en una estrategia espacial debidamente compatibilizada con las estrategias global y sectorial.

Como los instrumentos de política económica de estos planes fueron concebidos en el ámbito nacional y con vistas a lograr el cumplimiento de objetivos globales y sectoriales y no tuvieron la finalidad de enfrentar problemas que se planteaban regionalmente, su aplicación

1. Para una presentación y análisis del proceso de planificación en los países latinoamericanos, véase Comisión Económica para América Latina, "La planificación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. xii, núm. 2 (octubre de 1967), pp. 109-130, y Ricardo Cibotti y Oscar Julián Bardeci, *Un enfoque crítico de la planificación en América Latina* (ILPES, 1970; mimeografiado).

—total o parcial—² no introdujo modificaciones sustanciales en las tendencias predominantes de los flujos espaciales. De ahí que no lograran alterar significativamente la estructura espacial preexistente, aunque esta consecuencia no haya sido deseada ni prevista.³

Sin embargo, al avanzar el proceso de elaboración de planes nacionales, los estudios que se fueron realizando para preparar los correspondientes diagnósticos llevaron a identificar y a evaluar más a fondo ciertos problemas que se presentaban con diferente intensidad en distintas partes del espacio nacional y cuyas consecuencias iban siendo más agudas de período en período. En efecto, uno de los rasgos fundamentales del proceso de conformación territorial de los países latinoamericanos se había expresado hasta entonces en una tendencia persistente y acentuada a la concentración espacial y en una ampliación continua de la brecha de las disparidades existentes entre la región central y diversas regiones de la periferia. Las variadas consecuencias derivadas de este tipo de configuración espacial aumentaron el interés por considerar los problemas regionales. A fines de la década del sesenta, ello se tradujo en diversas tentativas de incorporar su tratamiento a los planos nacionales de desarrollo.

Los primeros esfuerzos se encuentran, por una parte, en los intentos de desagregación regional *a posteriori* de ciertos planes nacionales ya elaborados y, por otra, en las denominadas “políticas de regionalización”. Ambas formas de incorporar el tratamiento de los pro-

2. En todo caso, es necesario reconocer que en la mayoría de los países latinoamericanos no se llegó en forma efectiva, a la etapa de ejecución de los planes que fueron elaborados durante este período. Al respecto, Cibotti y Bardeci (*op. cit.*, p. 24) afirman: “La movilización interna de recursos y la transformación que debía operarse, exigían aplicar la planificación no sólo como instrumento racionalizador de lo existente, sino más bien como instrumento de gobierno que permitiera llevar a cabo los cambios necesarios, lo más racional y aceleradamente posible. Es de lamentar que en la realidad las cosas no hayan ocurrido así y que la planificación haya sido utilizada generalmente para llenar los requisitos formales de la obtención de crédito externo.”

3. Durante el mismo período de posguerra —paralelamente al proceso de creación de organismos nacionales de planificación y de elaboración de planes globales— se llevaron a cabo en diversos países latinoamericanos algunas experiencias de planificación para regiones que, a tales efectos, fueron consideradas en forma aislada de su contexto nacional. Para ejecutar esos planes, se definieron algunas medidas de política económica y se elaboraron proyectos de inversión, tratando de lograr así el cumplimiento de los objetivos establecidos específicamente para ellas. En la medida en que no tuvo en cuenta la incidencia simultánea del conjunto de interdependencias interregionales, esta concepción de planificación de regiones aisladas sólo permitió alcanzar resultados parciales y poco significativos. De ahí que tampoco se lograra alterar significativamente la configuración espacial de la nación. Al respecto, véase Walter Stöhr, *El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972).

blemas regionales a los planes nacionales de desarrollo en los países latinoamericanos tuvieron resultados bien modestos.

En aquellos casos en que se intentó incorporar el tratamiento de los aspectos espaciales a un plan nacional ya elaborado se tropezó con serias dificultades para integrar en un cuadro coherente estos aspectos con los elementos preexistentes del plan. Así se hizo particularmente perceptible en lo que se refiere a la asignación de los recursos, la que había sido establecida en función del logro de los objetivos globales y sectoriales del plan. Al incorporar con posterioridad objetivos regionales que, por otra parte, no siempre resultaban compatibles con aquéllos, se vio la necesidad de disponer de recursos adicionales para lograr su cumplimiento. Fue necesario por ello reprocesar los cuadros de coherencia del plan, para determinar una nueva distribución de los recursos que permitiese el logro de los objetivos globales, sectoriales y regionales. En general, esta reelaboración no llegó a efectuarse por varias razones, entre las cuales interesa destacar primero la poca importancia que los agentes que controlaban el proceso de adopción de decisiones asignaba a los problemas regionales y en segundo lugar la urgencia de disponer de planes terminados para presentarlos ante los organismos financieros internacionales, lo cual determinaba la inconveniencia del reprocesamiento.

En definitiva, este procedimiento no condujo mucho más allá de permitir la identificación y la evaluación de diversos problemas que se planteaban en el ámbito espacial, especificando en términos muy generales ciertos objetivos regionales y, en algunos casos, desagregando la trayectoria prevista de algunas variables según unidades territoriales, para un determinado período de planificación.

Por su parte, las llamadas "políticas de regionalización" en lo esencial se limitaron a replantear la división territorial del país, mediante la reunión de varias entidades subnacionales preexistentes en otras más amplias a las que se denominó "regiones".⁴ Esta reformulación de la división espacial de ordinario no fue acompañada por acciones de política económica que permitiesen consolidar en forma efectiva la estructura territorial propuesta. De ahí que no se lograra modificar sustancialmente la configuración espacial de cada país.

Puede concluirse que estos intentos de incorporar los aspectos espaciales a la planificación nacional no se tradujeron en programas

4. Véase Jorge Hardoy y Oscar Moreno, *La regionalización en América Latina. Limitaciones en su implementación* (Santiago de Chile, 1969; mimeografiado).

de política económica, mediante la acción de cuyos instrumentos se lograse una reasignación interregional de recursos que permitiese cumplir los objetivos establecidos y, por consiguiente, no se logró alterar la tendencia a la concentración espacial. Antes al contrario, la información disponible permite comprobar que, durante los últimos veinte años esta tendencia se ha acentuado, con lo cual ha continuado ampliándose la brecha de las disparidades regionales.

En tales circunstancias, interesa realizar un rápido análisis sobre las consecuencias del proceso de concentración espacial. Ese análisis permitirá establecer algunas consideraciones generales acerca de la necesidad de incorporar el tratamiento de los problemas regionales a los planes nacionales de los países latinoamericanos y presentar a la vez algunos criterios sobre la forma en que ello podría llevarse a cabo.

2. *Consecuencias del proceso de concentración espacial*

El análisis de algunas consecuencias derivadas del proceso de concentración espacial y de la configuración territorial resultante constituye una base útil para comprender la necesidad de la planificación regional. Dicho análisis permite asimismo deducir conclusiones interesantes para situar la discusión posterior en torno a la definición de las posibles estrategias de desarrollo regional.

Desde este punto de vista, importa destacar los siguientes fenómenos que se producen como consecuencia de la existencia de una estructura espacialmente concentrada:

a] Generación de condiciones favorables para la industrialización, en la medida en que las diversas unidades productivas, al beneficiarse con los efectos de las economías externas de aglomeración derivadas de la concentración espacial, pueden aumentar su escala de producción y por ende incrementar su productividad y su eficiencia. En este aspecto, el proceso de concentración espacial viene a ser una condición favorable —incluso podría decirse necesaria— para el crecimiento industrial y, por consiguiente, para el de los países latinoamericanos en su aspecto económico.⁵

b] Empeoramiento relativo de las condiciones de vida de impor-

5. Véase una fundamentación de este punto de vista en Eduardo Neira Alva, "La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina", *supra*, pp. 70-96.

tantes sectores de la población localizada en regiones de la periferia que no resultan favorecidos con la distribución geográfica de los frutos del proceso de crecimiento económico. De ahí que, en términos de condiciones generales de vida, haya tendido a agrandarse la brecha que separa a dichas regiones del centro.⁶ Esta situación adquiere particular relevancia en aquellos países que tienen regiones periféricas con elevada concentración demográfica, como ocurre en el Nordeste del Brasil o en la Sierra del Perú. Ello se traduce sobre todo en condiciones desfavorables para la periferia en cuanto a distribución del ingreso, oportunidades ocupacionales y acceso a bienes y servicios.

c] Crecimiento desmesurado de las áreas metropolitanas en la mayoría de los países latinoamericanos.⁷ Como este fenómeno no ha ido acompañado por el establecimiento de condiciones adecuadas para la absorción del correspondiente incremento demográfico, ha determinado un significativo aumento de la marginalidad urbana. Así, la marginalidad se presenta como un problema que afecta no sólo a las regiones de la periferia de cada país sino también a un sector cada vez mayor de la población metropolitana.

d] Necesidad de invertir un monto creciente de los escasos recursos financieros disponibles en las grandes concentraciones urbanas —fundamentalmente en infraestructura— con el propósito de mantener condiciones más adecuadas para el funcionamiento de la metrópoli en expansión. Podría suponerse, sobre todo en una perspectiva de mediano y largo plazo, que tales recursos podrían contribuir a incrementar el ritmo global de crecimiento si se destinasen a inversiones en otras partes del espacio geográfico, particularmente a partir del período en que se superan ciertos umbrales en que comienzan a generarse deseconomías externas de aglomeración.

e] Mantenimiento de cierta parte del acervo nacional de recursos —sobre todo recursos naturales— al margen del proceso productivo. La incorporación de esos recursos podría haber contribuido a diversificar la estructura económica y a elevar el ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo. Este desaprovechamiento de recursos disponibles es uno de los aspectos negativos del proceso de concentración espacial.

f] Agravamiento de los problemas relativos a la contaminación

6. Véase, por ejemplo, *La distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/863), publicación de las Naciones Unidas (Núm. de venta: 5.71.II.G.2), pp. 14 ss.

7. Véase "Algunos problemas regionales vinculados con la metropolización", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. xvi, núm. 2 (segundo semestre de 1971), pp. 199-229.

del medio ambiente, ocasionado por la desproporcionada concentración de actividades en las grandes metrópolis latinoamericanas. En muchas de estas aglomeraciones la contaminación ha adquirido tal magnitud que cualquier propuesta para hacer frente a este problema en forma efectiva tiene un costo tan elevado que muy pocos países pueden acometer esa tarea en forma integral. Por otra parte, un planteamiento de este tipo sólo adquiere verdadero sentido si se concibe y ejecuta en forma coordinada con las medidas para detener el crecimiento de las áreas metropolitanas respectivas, lo que a su vez requiere la asignación de un significativo volumen de recursos a otras partes del espacio geográfico.

El análisis de la situación reseñada y la evaluación de sus consecuencias —fundamentalmente a través de sus repercusiones en el plano social— han hecho necesario incorporar la dimensión espacial a las estrategias de los planes nacionales. Ello tiene por objeto lograr que los procesos de planificación puedan hacer frente con mayor eficacia a un conjunto de problemas que se presentan en las diversas regiones de cada país. En efecto, como se ha visto, esos problemas regionales no han sido objeto de atención específica en la mayoría de los planes nacionales de desarrollo elaborados en América Latina, por lo menos hasta ahora y hablando en términos generales.

La incorporación de la dimensión espacial obliga a realizar un conjunto de pruebas de coherencia que permitan lograr la necesaria adecuación entre los diferentes elementos que componen el plan desde el punto de vista global, sectorial y regional, tarea que debe realizarse partiendo de las opciones básicas que se han planteado y resuelto en el plano político con relación a los objetivos del plan. Como resultado de ello, el programa de política económica podrá estructurarse como un conjunto coherente de instrumentos para lograr los objetivos globales, sectoriales y regionales inherentes a la imagen-objetivo del plan.

Una revisión de los criterios que han guiado la elaboración de los planes de desarrollo en los diversos países latinoamericanos permite comprobar que generalmente carecen de un programa de política económica de este tipo. De ahí que los instrumentos adoptados no hayan logrado desencadenar el proceso que altere en la forma deseada la configuración espacial de cada país.

3. *La teoría del desarrollo regional polarizado como base para incorporar a la planificación los aspectos espaciales*

Cuando la planificación es abordada con el designio de enfrentarse a problemas que se presentan con distinta intensidad en diversas partes del espacio geográfico —como son los que ocasiona el proceso de concentración espacial— se advierte la necesidad de disponer de un marco teórico que sirva de fundamento para incorporar la dimensión espacial al plan. En lo esencial, dicho marco teórico debe referirse en forma funcional y dinámica a las vinculaciones existentes entre las diversas partes del espacio geográfico y las actividades productivas que en ellas se localizan. En otras palabras, debe establecer, con alcance explicativo y normativo, el carácter de las interdependencias de los elementos de la estructura espacial y los de la estructura productiva.

Dada la situación actual de los conocimientos teóricos y en vista del contenido y los resultados de las experiencias más recientes en materia de planificación regional, podría afirmarse que la teoría del desarrollo regional polarizado configura el marco más adecuado de que se dispone para cumplir ese cometido. De tal forma, las estrategias de planificación concebidas según esa teoría —que en adelante denominaremos *estrategias de desarrollo regional polarizado*— aparecen como el medio indicado para incorporar a la planificación el tratamiento de los aspectos espaciales, particularmente dentro de aquellas economías en las que el sector industrial tiene un papel preponderante o tiende a adquirirlo. De esa manera, si se cumplen ciertas condiciones que se considerarán más adelante, un sistema de regiones polarizadas puede constituir una base satisfactoria para configurar, mediante las acciones del plan, la estructura territorial que postula la imagen-objetivo.⁸

Al afirmarlo así conviene hacer notar que la teoría del desarrollo regional polarizado, en su estado actual, no se circunscribe a las proposiciones originalmente presentadas y sustentadas por François Perroux. A ellas se han ido incorporando diversos aspectos de teoría económica espacial, tanto elementos de los aportes iniciales de Weber

8. Un panorama del estado actual de la teoría del desarrollo regional polarizado puede encontrarse en trabajos de diversos autores incluidos en Antoni Kuklinski (comp.), *Growth poles and growth centres in regional planning* (Paris - La Haya, Mouton, 1972), y Antoni Kuklinski y Ricardo Petrella (comps.), *Growth poles and regional policy* (Paris - La Haya, Mouton, 1972).

como los posteriores de Christaller y Lösch, y los más recientes de Myrdal, Hirschmann y otros. Por otra parte, la teoría también se ha enriquecido con enseñanzas extraídas de diversas experiencias concretas de planificación regional efectuadas en diversos países del mundo.⁹ Todo ello ha dado a esta teoría un contenido mucho más amplio. Justamente uno de los principales méritos de las proposiciones de Perroux y de la escuela francesa es haber establecido un marco de referencia en el que ha sido posible integrar otros aportes al estudio del funcionamiento del sistema socioeconómico en su dimensión espacial.

El fundamento básico para proponer una estrategia de desarrollo regional polarizado como medio para incorporar el enfoque espacial a la planificación, se encuentra en la comprobación de que toda concepción del desarrollo económico en la que se asigne un papel clave al sector industrial implica necesariamente la concentración espacial de las actividades fundamentales de este sector¹⁰ y asimismo del sector servicios. En un proceso de planificación del desarrollo encuadrado en estos términos, las acciones correspondientes tendrán que incidir sobre las actividades localizadas en los diversos centros urbanos para articularlos según una estructura en que aparezcan adecuadamente jerarquizados, según criterios que conduzcan a un aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles y a un aumento persistente en la productividad y en los beneficios sociales. En este contexto se irán configurando los polos y las regiones polarizadas.

Esta forma de encarar la planificación regional ha venido ganando

9. Escapa a la finalidad de este artículo realizar una presentación de la teoría del desarrollo regional polarizado en su estado actual. Una revisión muy completa de este tema puede verse en Tormod Hermansen, "Development poles and development centres in national and regional development. Elements of a theoretical framework", incluido en A. Kuklinski (comp.), *op. cit.*, pp. 1-67.

10. Este punto de vista no sólo es válido para las economías capitalistas —como se afirma en algunas críticas a la teoría de la polarización— sino también para las economías socialistas, aun cuando pueden ser diferentes los objetivos que la concentración espacial persigue en uno y otro caso. Véase a este propósito A. Probst, *Problemas de la distribución de la industria socialista* (Moscu, Editorial Progreso, s.f.), p. 109, el cual, a propósito de la distribución territorial de la industria en una economía socialista, sostiene: "El emplazamiento conjunto de algunas empresas (incluso muchas) en un punto geográfico (centro), en territorio limitado y próximas unas a otras, ofrece mayores ventajas económicas que la distribución en forma descentralizada de las empresas aisladas y territorialmente alejadas unas de otras". Por su parte, Hermansen, *loc. cit.*, p. 20, refiriéndose a la concepción más amplia sobre la teoría de los polos, ha afirmado: "Todos estos conceptos, teorías e ideas tienen como común denominador el hecho de referirse a los procesos de desarrollo a largo plazo y de preocuparse de la noción de aglomeración geográfica y desequilibrio industrial como fenómenos concomitantes del desarrollo económico". Esta afirmación contiene una hipótesis básica para el enfoque que aquí se propone.

do cada día mayor aceptación. Como resultado de ello los elementos esenciales de la teoría de la polarización están siendo aplicados, con éxito diverso, en los procesos de planificación que se llevan a cabo tanto en economías de tipo capitalista como socialista,¹¹ lo mismo en países desarrollados como subdesarrollados. Como es lógico, una estrategia de desarrollo regional polarizado presenta diferencias en su concepción específica según cuáles sean el sistema socioeconómico y el grado de desarrollo imperantes en el país al que se aplica.

No obstante ello, puede observarse que, a medida que se generaliza la utilización de elementos de la teoría del desarrollo regional polarizado en la planificación, la controversia sobre su contenido, alcance y vigencia cobra gran impulso.¹² A nuestro juicio, tal discusión—cuyo examen excede el propósito de este trabajo—no ha logrado poner en tela de juicio la validez general de la teoría tanto en su faz descriptiva y explicativa como normativa, aspectos en los que aparece sólidamente sustentada por las conclusiones que pueden extraerse de la experiencia histórica cumplida en diversos países.

En resumen, la teoría del desarrollo regional polarizado constituye una base útil para concebir estrategias que permitan conformar una estructura espacial adecuada a una economía, sea ésta capitalista o socialista, en que el sector industrial desempeña una función predominante. El tipo de sistema socioeconómico constituye el contexto que en cada caso determinará ciertas particularidades de la estructura territorial polarizada.

11. Sobre aplicación de la teoría del desarrollo regional polarizado en los países socialistas, véase Kosta Mihailovic, *Regional development. Experiences and prospects in Eastern Europe* (París - La Haya, Mouton, 1972); László Koszegi, *Growth poles, growth centres and development policy in Hungary*, ed. mimeo (UNRISD/71/C71; Ginebra, julio de 1971), y Jerzy Regulski, "Development poles theory and its application in Poland", incluido en A. Kuklinski (comp.), *op. cit.*, pp. 207-219. Obsérvese por otra parte, que los elementos esenciales de la teoría del desarrollo regional polarizado están incorporados en las estrategias espaciales de planificación soviética; véase al respecto, por ejemplo, A. Probst, *op. cit.*

12. Véase, por ejemplo, Niles M. Hansen, "Development pole theory in a regional context", en *Kyklos*, vol. xx, fasc. 3 (1967), pp. 709-727; José Ramón Lasuén, "On growth poles", en *Urban Studies*, vol. 6, núm. 2 (Glasgow, junio de 1969), pp. 137-161, y José Luis Coraggio, "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo", en *EURE*, vol. II, núm. 4 (Santiago de Chile, marzo de 1972), reproducido en *Planificación regional y urbana en América Latina*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1974), pp. 39-58.

4. *Finalidad de una estrategia de desarrollo regional polarizado*

¿Qué se espera conseguir incorporando la dimensión espacial a la planificación a través de una estrategia de desarrollo regional polarizado y utilizando este procedimiento para hacer frente a los principales problemas regionales que derivan del proceso de concentración espacial? Se podría responder al respecto, en una primera aproximación, que es posible concebir una estrategia de desarrollo regional polarizado con el propósito de lograr una mayor integración de las diversas partes del espacio geográfico nacional en una configuración territorial donde los diversos subsistemas espaciales se articulen orgánicamente en un sistema nacional. Ello permitiría lograr los siguientes objetivos:

a) Aumentar el rendimiento de los recursos más escasos en una economía subdesarrollada, como los recursos financieros para formación de capital y los recursos humanos calificados, mediante su concentración en centros seleccionados. En el largo plazo ello puede redundar en un aumento de la productividad global del sistema;¹³

b) Mejorar las condiciones de vida de la población localizada en regiones de la periferia e incrementar su participación en las actividades regionales y nacionales. Para ello sería necesario concebir las acciones tendientes a configurar regiones polarizadas con el deliberado propósito de establecer las condiciones adecuadas de acceso a mercados de trabajo, bienes y servicios para la población localizada en la región, así como contribuir a mejorar la distribución geográfica del ingreso:

c) Controlar el crecimiento de las áreas metropolitanas, procurando que una parte significativa de la población que alimenta las corrientes migratorias desde la periferia hacia la metrópoli sea absorbida por los nuevos polos y sus respectivas regiones;¹⁴

13. Kuklinski, *Los polos y los centros de crecimiento en la política y la planificación a escala regional. Notas para un debate* (UNRISD/69/C.6), señala al respecto: "...la concentración de las inversiones en sectores bien elegidos, dentro de complejos de tamaño y de estructura óptimos, permite realizar economías externas, economías de escala y efectos multiplicadores que reducen al mínimo los insumos de capital requeridos para el logro de los objetivos finales". Por su parte, Probst, *op. cit.*, p. 109, afirma: "La agrupación de varias empresas en un punto geográfico o centro, es decir, la peculiar centralización territorial de la distribución de la industria, permite elevar la productividad del trabajo social y reducir las inversiones básicas."

14. En todo caso, reducir la intensidad de los flujos migratorios desde las regiones de la periferia hacia el centro sólo puede lograrse dentro de ciertos límites, ya que este fenómeno tiene causas múltiples y de muy complejo carácter. Asimismo, la posibilidad de

d] Incorporar al proceso productivo nacional recursos inexplorados localizados en las regiones de la periferia, lo cual puede traducirse a mediano y largo plazo en una condición para incrementar el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto;

e] Conseguir una ocupación racional del espacio geográfico que permita al mismo tiempo establecer las mejores condiciones con relación al medio ambiente y reducir gradual y sistemáticamente ciertos problemas de deterioro y contaminación;

f] Sustraer recursos destinados a la absorción de deseconomías externas en las grandes concentraciones y canalizarlos hacia el desarrollo de las regiones de la periferia. Ello sólo puede plantearse proponiéndose este objetivo en forma simultánea con el control de la expansión metropolitana.

En este contexto, una estrategia de desarrollo regional polarizado concebida como parte de la estrategia nacional de desarrollo, *puede* contribuir a articular en forma compatible con la imagen-objetivo del plan, en un horizonte de mediano y largo plazo, las relaciones de dominación-dependencia que ligan al centro nacional con diversas regiones de la periferia. Para ello es necesario, sin embargo, que los instrumentos de política económica del plan incidan de manera efectiva sobre las causas que determinan los movimientos interregionales de recursos financieros para la formación de capital y de recursos humanos, puesto que ellos determinan la concentración espacial del proceso de acumulación y a su vez consolida la posición de los centros dominantes en cada territorio nacional.¹⁵ Esto reafirma la necesidad de disponer de un programa de política económica nacional, cuyos instrumentos incidan en forma coherente en el logro de los objetivos globales, sectoriales y regionales del plan. Un programa de este tipo, como ya se ha señalado, no tiene antecedentes hasta ahora en los países latinoamericanos.¹⁶

desconcentrar actividades económicas presenta algunas dificultades que restringen significativamente sus perspectivas a corto y mediano plazo. Véase un análisis de estos problemas para el caso chileno, en Andrzej Wróbel, *El crecimiento de Santiago y el proceso de concentración. Perspectivas para la década 1970-1980* (Santiago de Chile, CIBU, 1972).

15. Me remito al análisis sobre la movilización de recursos como instrumento de planificación regional realizado en mi trabajo "Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos", en EURE, vol. II, núm. 6 (Santiago de Chile, noviembre de 1972), pp. 31-42.

16. Véase una presentación sistemática de las principales experiencias de planificación regional en América Latina en: Walter Stöhr, *op. cit.*, y Eduardo Neira Alva, "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", en *Planificación regional y urbana en*

Como las principales experiencias de planificación regional en estos países han sido concebidas en forma independiente de los planes nacionales de desarrollo, no se las puede asimilar a estrategias integradas de desarrollo regional polarizado del tipo de las preconizadas aquí. Por eso es importante destacar que de la evaluación de esas experiencias no cabe extraer ningún tipo de conclusión que pretenda cuestionar la validez de la teoría del desarrollo regional polarizado en cuanto base de la planificación regional a escala nacional, como erróneamente se ha pretendido hacer en algunos casos.

5. *Disponibilidad de recursos y desarrollo regional polarizado*

La situación imperante en los países latinoamericanos indica que una estrategia de desarrollo regional basada en la creación de regiones polarizadas, como medio para reestructurar la configuración espacial de los territorios nacionales, deberá adecuarse a las restricciones que impone la escasez de recursos financieros para formación de capital y de recursos humanos calificados. En la mayoría de los casos ello se traducirá en una reducción del ámbito espacial de las acciones del plan y en una prolongación del horizonte temporal necesario para alcanzar los objetivos.

La escasez de recursos para formación de capital, que es una de las restricciones esenciales para el desarrollo de los países latinoamericanos, tiene mayor gravitación aún para las diversas regiones de la periferia de cada país, puesto que incluso una parte muy importante de los recursos generados por ellas son captados por los centros externos y por el centro nacional. Debe tenerse en cuenta a este respecto que, a lo largo del proceso histórico, el centro nacional se ha ido apropiando de la mayor parte de los recursos generados por la periferia, parte de los cuales han sido transferidos al exterior y parte invertidos en el propio centro, con lo cual la acumulación de capital realizada por cada región de la periferia ha sido mucho menor que la realizada por el centro nacional. De ahí que éste haya incrementado —en términos absolutos y relativos— su nivel de acumulación, afirmando su

América Latina, op. cit., pp. 239-254. También resulta de interés considerar las estrategias de desarrollo regional polarizado propuestas para Chile, Bolivia y Perú, que Sergio Boisier describe en su trabajo, *Polos de desarrollo: hipótesis y políticas en América Latina* (UNRISD, 1971).

posición dominante y haciendo que se acentúen cada vez más las disparidades entre la región central y cada región de la periferia.

La perspectiva es análoga en lo que se refiere a los recursos humanos —sobre todo a los de más alta calificación— pues la dotación del centro es siempre mayor y las regiones de la periferia difícilmente pueden establecer condiciones adecuadas para su retención. De tal forma, buena parte de los recursos humanos de la periferia tienden persistentemente a abastecer el mercado de mano de obra del centro, lo que es de suma importancia en cuanto a los recursos de mayor calificación.

Para tener una idea acerca de la magnitud de los recursos que se requieren para llevar a cabo una estrategia del tipo que aquí se postula, es necesario ante todo definir los diversos elementos que caracterizan una región polarizada.¹⁷ En segundo término habría que considerar la necesidad de recursos que implica cada uno de tales elementos.

En una aproximación de carácter general, una *región polarizada* comprende necesariamente:

a] el *polo de desarrollo* configurado por el conjunto de actividades productivas concentradas espacialmente, que desencadenan los fenómenos de polarización;¹⁸

b] el espacio geográfico integrado funcionalmente en torno al polo de desarrollo, compuesto a su vez por el *área rural*, el correspondiente *sistema de centros* y la *red de transportes y comunicaciones*.

Aunque estos elementos que conjuntamente conforman la *región polarizada* deben concebirse actuando en forma interdependiente y conformando un subsistema dentro del espacio geográfico nacional, se ha tendido a considerarlos en forma separada. Así, mientras se ha insistido mucho en la importancia del primer elemento —es decir, en la configuración del polo de desarrollo y en el análisis de las actividades polarizantes—, se ha prestado poca atención a los problemas relativos al área de influencia del polo. El aspecto más descuidado en las estrategias de desarrollo regional polarizado ha sido el que tiene relación con el área

17. Se utiliza aquí el concepto región polarizada, de acuerdo con la definición de Hermansen, *loc. cit.*, p. 29: "Un área heterogénea continua localizada en el espacio geográfico, cuyas diferentes partes son interdependientes a través de mutuas relaciones de complementariedad e interacción en torno a un centro de gravedad regional."

18. Véase J. Paelinck, "La teoría del desarrollo regional polarizado", en *Revista de Economía Latinoamericana*, año III, núm. 9 (Caracas, enero-marzo de 1963), pp. 175-229, y Ph. Aydalot, "Note sur les économies externes et quelques notions connexes", en *Revue Économique*, núm. 6 (París, noviembre de 1963), pp. 944-973.

rural y con las medidas que es necesario definir y aplicar para el desarrollo de las actividades del sector primario que allí predominarán.¹⁹

Aunque parezca obvio, conviene destacar que el resultado de una estrategia de desarrollo regional polarizado depende de la ejecución de todos y cada uno de sus elementos y que sólo de esta forma podrían cumplirse los objetivos establecidos. Por consiguiente, cuando se analiza la viabilidad de una estrategia en función de la disponibilidad de recursos será necesario tener en cuenta los requerimientos planteados por cada uno de los elementos incluidos en ella.

Partiendo de las consideraciones precedentes, interesa hacer un análisis sumario que permita formarse una idea de la magnitud de los recursos que requiere la ejecución de una estrategia de desarrollo regional polarizado. Este análisis permite considerar la influencia que el problema puede tener en la elaboración de la estrategia.

En primer lugar, debe establecerse que la creación de un polo de desarrollo y de su correspondiente región polarizada implica la asignación de un importante monto de recursos financieros para la formación de capital en la infraestructura requerida que contribuya a generar o aumentar las economías externas. Éstas, a su vez, incidirán favorablemente para incrementar la capacidad de absorción de inversiones en actividades productivas en la región polarizada, tanto en sus áreas urbanas como rurales.

En las economías de mercado del tipo de las predominantes en América Latina, las inversiones en infraestructura deben considerarse como condición necesaria aunque no suficiente para que el sector privado localice cierto tipo de unidades productivas en la región escogida. Por otra parte, al considerar la ubicación de la infraestructura en el proceso productivo se concluirá que sólo excepcionalmente asumirá su realización el empresario privado. De ahí que tanto su financiación como su ejecución por lo general quedarán bajo la responsabilidad del sector público.

En segundo lugar, adviértase que la teoría del desarrollo regional polarizado postula como uno de sus elementos esenciales la localización de un conjunto de actividades productivas en el polo de desarrollo. Corresponde a estas actividades —fundamentalmente de carácter industrial— desencadenar el conjunto de “efectos de polarización”²⁰

19. Las experiencias de planificación regional llevadas a cabo en el Nordeste del Brasil y en la Guayana venezolana constituyen ejemplos claros que ilustran esta afirmación.

20. Véase Jean Paelinck, *loc. cit.*, y Louis E. Davin, *Economie régionale et croissance* (Paris, Genin, 1964).

que promoverán el desarrollo de la región en su conjunto. Ello implica una transferencia de recursos para formación de capital en actividades de carácter industrial desde otras regiones —principalmente desde la región central— hacia el nuevo polo de desarrollo. Se logrará esto mediante las acciones desencadenadas por los instrumentos del programa de política económica, que procurarán modificar la dirección tradicional de las corrientes interregionales de recursos financieros.²¹ De tal forma, la creación de un polo de desarrollo requiere, en lo esencial, por una parte seleccionar el tipo de industrias que allí deben localizarse y por otra establecer el tipo de instrumentos de política económica necesarios a fin de lograr la transferencia de recursos para el financiamiento de las inversiones correspondientes a las actividades seleccionadas.²²

Debe establecerse que en general no es aconsejable ni viable propiciar la relocalización de industrias. Por consiguiente, los polos que se establezcan en las regiones de la periferia deberán basarse fundamentalmente en la implantación de industrias nuevas, lo que sólo será posible dentro de un proceso de desarrollo cuyo dinamismo se traduzca en el establecimiento de nuevas unidades productivas. Un plan de reorganización espacial es difícilmente concebible en una situación de estancamiento.

En tercer lugar, además de la selección y el establecimiento de las actividades polarizantes, debe abordarse el desarrollo de las actividades localizadas en el área de gravitación funcional del polo. En la medida en que no se desea tan sólo crear un enclave industrial en el espacio geográfico, este aspecto resulta de fundamental importancia. Ello plantea la necesidad de desarrollar al mismo tiempo el conjunto de actividades localizadas en el área rural y en los diversos centros urbanos de la región, relacionándolas entre sí y también con las actividades localizadas en el polo regional, de manera que la región polarizada en su totalidad constituya un *subsistema integrado*.

Con tal propósito, por una parte será necesario definir las actividades que deberán promoverse en el área rural para producir insumos industriales y abastecimientos agropecuarios, considerando su destino regional, nacional y externo, y por otra establecer la estructura

21. Véase Carlos A. de Mattos, *loc. cit.*

22. Sergio Boisier, "Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado", *infra*, pp. 234 ss., expone una proposición para elaboración de estrategias de desarrollo regional polarizado adecuada a los países latinoamericanos que constituye un valioso punto de apoyo para el análisis de este tema.

de apoyo, tanto rural como urbana, necesaria para el desarrollo de las actividades productivas del medio rural.²³ En este contexto, aparece como tarea de significativa importancia la identificación de las actividades —fundamentalmente del sector terciario— que habrán de caracterizar a la red urbana regional en sus diversos niveles jerárquicos proveyendo el encuadramiento requerido por la población y las actividades productivas de la región.²⁴

En definitiva, la realización de todos los elementos inherentes a una estrategia de desarrollo regional polarizado implica la necesidad de transferir un importante volumen de recursos financieros para formación de capital desde otras regiones, pues en una primera etapa los recursos generados en la propia región sólo cubrirán una mínima parte de las inversiones correspondientes.

Deberán arbitrarse, por último, los elementos necesarios para proveer a la región polarizada de los recursos humanos, en la cantidad y calidad que requiera el desarrollo previsto en sus actividades. Para su cumplimiento deberá abordarse, sobre todo:

a] el establecimiento de la infraestructura sociocultural requerida por la población que se radicará en la región,²⁵ y

b] la ampliación del mercado de trabajo regional.

Los elementos de infraestructura permiten que la región disponga en materia de vivienda, salud, educación, actividades sociales, culturales y de recreación, etc., del equipamiento necesario para asegurar a la población allí localizada condiciones generales de vida satisfactorias. Por otra parte, la ampliación del mercado de trabajo que se produzca como consecuencia del establecimiento de las diversas actividades productivas características de una región polarizada podrá constituir la base apropiada para configurar una situación que permita lograr niveles satisfactorios de ocupación y contribuya a mejorar la distribución del ingreso, en el caso de que estos puntos constituyan objetivos de planificación.²⁶ En esta situación, es razonable pensar que la

23. Véase Yehuda H. Landau, *La planificación del sistema de soporte en el área rural* (Rejovot, Israel, 1970).

24. Véase Philippe Aydalot, *loc. cit.*, así como Jean Hautreux et Michel Rochefort, *La fonction régionale dans l'armature urbaine française* (Paris, 1964).

25. Véase L. H. Klaasen, *L'équipement social dans la croissance économique régionale* (Paris, OCDE, 1968).

26. No puede dejar de señalarse que un incremento significativo de las inversiones en una determinada región —que produzca un efectivo proceso de crecimiento regional— puede dar lugar al mismo tiempo a un proceso de concentración de la propiedad y del ingreso y, en consecuencia, a un empeoramiento relativo de las condiciones de vida de vastos

región dispondrá de mejores condiciones para retener buena parte de sus recursos humanos, y al mismo tiempo promoverá corrientes migratorias hacia ella, pudiendo absorber adecuadamente estos nuevos contingentes demográficos.

Aunque resulte difícil detener las migraciones hacia la región central, una estrategia del tipo de la propuesta puede restar fuerza a estos movimientos y estimular corrientes migratorias hacia nuevos centros. Los ejemplos de Santo Tomé de Guayana que en 1950 tenía una población de alrededor de 4 000 habitantes y en 1968 llegaba a los 117 500 habitantes,²⁷ y de Brasilia, cuya construcción se inició en 1956 y en 1970 contaba con una población urbana de 277 000 habitantes, dan testimonio de la afirmación precedente. En todo caso cabe recordar que la realización de experiencias de este tipo ha requerido una importante transferencia de recursos financieros desde otras regiones.

6. *Hacia una estrategia espacial selectiva*

Teniendo en cuenta los cuantiosos requerimientos en materia de recursos de capital y humanos que plantea la construcción de una región polarizada en la periferia²⁸ y las restricciones que impone la escasez de recursos en la mayoría de los países latinoamericanos, debe concluirse que no será posible abordar las tareas de desarrollo regional con el propósito de cubrir todo el territorio nacional. Ello hace necesario adoptar una estrategia selectiva de creación de regiones polarizadas que, en definitiva, conduce a definir un calendario en el que se establece el orden según el cual cada región será afectada por un conjunto de decisiones tendientes a dinamizar su proceso de acumulación de capital.

La estrategia espacial selectiva obliga a definir una secuencia temporal en términos de desarrollo espacial, estableciendo un orden de prioridad en cuanto a las regiones que deberán ser incorporadas

sectores de la población regional. Barkin ha realizado un interesante análisis de este problema basado en la experiencia mexicana de planificación regional llevada a cabo por la Comisión del Tepalcatepec, en Tierra Caliente. Dicho análisis muestra que "el aumento de la producción agrícola de Tierra Caliente fue acompañado del aumento de la población y de la concentración del control de la tierra, lo cual facilitó a su vez la concentración del ingreso" (David Barkin, "¿Quiénes son los beneficiarios del desarrollo regional?", *infra*, pp. 477-501).

27. Corporación Venezolana de Guayana, *Informe anual* (Caracas, 1968).

28. Las experiencias llevadas a cabo en Santo Tomé de Guayana (Venezuela) y en el Centro Industrial de Aratú (Salvador, Brasil) dan idea cabal de este problema.

al proceso de planificación en una primera etapa, cuyo número estará determinado por la disponibilidad de recursos y por la urgencia y la gravedad de los problemas a enfrentar. Para la selección de las regiones hay que sentar algunos criterios que aseguren la elección más adecuada de acuerdo a los objetivos del plan. El análisis de la experiencia de planificación regional permite observar que tales criterios suelen basarse en aspectos tales como:

a] el mejoramiento de las condiciones de vida en los lugares donde existen mayor concentración demográfica y niveles de vida más bajos;

b] la incorporación al proceso productivo nacional de recursos inexplorados que, a plazos mediano y largo, pueden contribuir a elevar el ritmo de crecimiento de la economía nacional.

Como la adopción de un tipo de estrategia espacial selectiva implica la postergación de ciertas regiones, los planes nacionales deberán establecer —en la medida de lo posible y complementariamente al desarrollo integral de las regiones seleccionadas— el equipamiento de algunos centros de la red nacional urbana de las regiones no prioritarias. De esta forma se podrá asegurar el “encuadramiento terciario” mínimo requerido por la población y las unidades productivas localizadas en las regiones que resulten postergadas en una estrategia de este tipo.²⁹

En resumen, la ejecución de una estrategia espacial selectiva de desarrollo regional polarizado requiere una importante asignación de recursos tendiente a lograr la instalación de la capacidad productiva prevista en los diversos sectores de actividad económica de cada región seleccionada. Ello implica que los instrumentos del programa de política económica del plan traten de movilizar los recursos necesarios hacia dichas regiones. Este aspecto tiene un alcance y un contenido sustancialmente distinto según que el proceso de planificación se desarrolle en una economía socialista o en una economía de mercado.

La elaboración de un programa de política económica destinado a la construcción de regiones polarizadas deberá considerar varios aspectos. En primer lugar, como ya se ha dicho, la movilización de dos tipos de recursos: financieros para formación de capital y humanos. En segundo lugar, que tal movilización de recursos contemple al mismo tiempo el cumplimiento de objetivos globales, sectoriales y espaciales. En tercer lugar, que tales recursos sean asignados en función

29. Véase L. H. Klaasen, *op. cit.*

de una doble especificación de destino: tipo de actividad productiva y localización geográfica. Finalmente, en lo que se refiere a los recursos financieros para la formación de capital, los instrumentos de la política económica deberán contemplar en las economías de mercado la movilización de recursos provenientes de un doble origen: público y privado. Los aspectos que anteceden constituyen los datos y restricciones básicas para elaborar el programa de política económica y presuponen una compleja tarea en materia de diseño, articulación y compatibilización de las acciones del proceso de planificación.

La incorporación en forma integrada de los aspectos espaciales a los planes nacionales, a partir de una estrategia de desarrollo regional polarizado, aconseja modificar los sistemas de planificación que predominaron en los países latinoamericanos en los años sesenta. Tanto en la etapa de elaboración del plan como en la de su ejecución será necesario abordar e incorporar un conjunto de problemas nuevos que inciden significativamente en los diversos planos de actividad.

Al establecer que la incorporación de los aspectos mencionados conducirá a la reestructuración de los sistemas de planificación, en modo alguno se prejuzga la profundidad y efectividad del proceso de planificación resultante. Ya se sobrentiende que el contenido esencial y la viabilidad de un proceso de planificación están determinados y acotados por el contexto político en que dicho proceso se ubica. En todo caso, no es posible dejar de señalar que una estrategia del tipo esbozado, en la medida en que afecte intereses de grupo y centros dominantes, puede suscitar una creciente oposición que llegue a invalidar la viabilidad política del plan.³⁰

30. Recuérdese, como ejemplo, que el proyecto de reestructuración regional de Francia generó una oposición de tal importancia que, al ser rechazado en el famoso referéndum de 1969, determinó la caída del gobierno del general De Gaulle.

INDUSTRIALIZACIÓN, URBANIZACIÓN Y POLARIZACIÓN: HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO*

SERGIO BOISIER

Es ésta una época bastante extraña, por cierto, pero los hombres pueden interpretar las cosas a su manera, en sentido contrario al de las cosas mismas...

W. SHAKESPEARE, *Julio César*, Acto I

A. INTRODUCCIÓN

“Nuestro mundo moderno es un mundo de promedios”, escribía en una oportunidad un destacado especialista en economía regional (Stöhr, 1964), para referirse al hecho de que el examen de los guarismos corrientes utilizados en la descripción y el análisis macroeconómico diario escondía precisamente la disímil conducta *territorial* de no pocos fenómenos socioeconómicos. Efectivamente, los promedios constituyen elementos de juicio bastante pobres cuando las respectivas distribuciones de variables guardan poca similitud con la distribución normal, y ésa es precisamente la situación que prevalece en la mayoría de las economías en desarrollo. Aun cuando las medidas de centralidad se acompañan de medidas de dispersión, desde un punto de vista territorial el resultado sigue siendo poco eficiente estadísticamente, toda vez que la dispersión se encuentra referida a áreas geográficas más o menos arbitrarias.

En el transcurso de los últimos años, y particularmente durante el último decenio, hemos sido testigos de una creciente toma de conciencia en el campo de la política, en el campo de la economía y en el campo académico acerca de la verdad encerrada en la frase citada. Hoy día, ningún gobierno, cualquiera sea su orientación política, se da por satisfecho con proclamar altas tasas *globales* de crecimiento económico, si

* La primera versión de este ensayo fue presentada por su autor en el Seminario sobre Planificación Regional y Urbana (Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972) e incorporada a *Planificación regional y urbana en América Latina*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1974), pp. 7-38.

éstas no van acompañadas de considerables adelantos en la distribución de los beneficios socioeconómicos. En no pocos países se observa que el objetivo *distributivo* precede políticamente al tradicional objetivo de *crecimiento* (en América Latina, esta situación se ha manifestado cada vez que surge un gobierno, militar o civil, de tendencias izquierdistas). En verdad, tal parece que vivimos bajo la égida de un “renacimiento del neoclasicismo”, oposición dialéctica a la época previa de “renacimiento de la economía política”, como llamó acertadamente un inteligente economista latinoamericano al decenio de los años 50 en relación con la preocupación intelectual predominante en América Latina, por los aspectos de crecimiento y cambios estructurales (Sunkel, 1962).

Esta creciente preocupación por el problema de distribución se manifiesta no sólo a través de los tradicionales enfoques personales, funcionales o sectoriales. La nueva dimensión del problema de distribución es una dimensión *territorial*, como se destaca por ejemplo en un estudio relativamente reciente de CEPAL para algunos países de América Latina (CEPAL, ONU, 1970). En función de la dimensión territorial del problema distributivo se plantean nuevos esquemas de desarrollo y de planificación, que dan lugar a un nuevo nivel de acción y decisión: *el nivel regional*. Así, el desarrollo regional, en especial cuando se entiende como un esfuerzo *nacional* (“situación núm. 1”, Kuklinski, 1967), ha comenzado a perfilarse como una de las tareas prioritarias de cualquier gobierno, particularmente en países en desarrollo que han superado la etapa preindustrial y en los cuales, por tanto, comienzan a aparecer las condiciones políticas que permiten un esfuerzo de desarrollo regional de alcance nacional.

Es claro, sin embargo, que el problema de distribución a lo largo de una línea de acción territorial no agota la explicación de los diversos intentos de desarrollo regional existentes hoy en todo el mundo. Las consideraciones geopolíticas, tan frecuentes en América Latina, la incorporación a la economía nacional de territorios y recursos no explotados, la creación de determinadas imágenes psicológicas, la expansión de los mercados internos, la necesidad de aumentar la participación popular en los procesos políticos, son otras tantas razones que contribuyen —en cada caso— a explicar la existencia y proliferación de planes nacionales de desarrollo regional.

Casi sin excepción, estos planes nacionales de desarrollo regional están concebidos de acuerdo con un patrón en el que es fácil reconocer distintos aspectos de la teoría del desarrollo polarizado, cuya concepción

y *mise en scene* se debe principalmente a la escuela francesa de economía espacial orientada por Perroux. Así, es válido suponer, en principio, que la mayoría de los planes regionales (nacionales) tienen un sesgo explícito o implícito a favor de un crecimiento geográficamente desequilibrado que se basa principalmente en el crecimiento industrial.

Tal vez convendría resumir una vez más la teoría del desarrollo polarizado, mas pensamos que una nueva revisión crítica de la teoría, tal vez sólo crearía confusiones. Por ello preferimos remitir al lector a los siguientes autores "clásicos": Perroux, (Perroux, 1950, 1955, 1962, 1967), Boudeville (Boudeville, 1955, 1960, 1966), Paelinck, (Paelinck, 1963), Friedmann (Friedmann, 1966, 1967, 1969), Hansen (Hansen, 1967), y Lasuén (Lasuén, 1969), entre otros. Exposiciones críticas de la teoría se encuentran en los trabajos de Hansen (Hansen, 1967), Blaug (Blaug, 1964) y Friedmann (Friedmann, 1969) principalmente. Hermansen (Hermansen, 1969), preparó una síntesis excelente del estado actual de la teoría, de sus debilidades y de sus potencialidades.

Desde un punto de vista más empírico, existen diversos trabajos que dan cuenta de las experiencias de desarrollo polarizado en algunas partes del mundo. Hay que destacar los trabajos de Gokhman y Karpov (Gokhman, Karpov, 1970), Zaremba (Zaremba, 1970) y Regulski (Regulski, 1970) sobre las aplicaciones y limitaciones de los conceptos de polarización en economías socialistas. Otros trabajos de naturaleza más o menos empírica describen experiencias en economías mixtas con distinto grado de desarrollo, entre ellos los estudios de Bernard sobre Bulgaria y Francia (Bernard, 1970), Boisier sobre Bolivia, Chile y Perú (Boisier, 1971), de Andrade sobre el Noreste de Brasil (de Andrade, 1970), Piório sobre Tanzania (Piório, 1972), Gruchman sobre Libia (Gruchman, 1972) y Misra sobre la India (Misra, 1972). El Instituto para la Investigación de Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD) está auspiciando, además, estudios en Canadá, Suecia, Estados Unidos y otros países.

Esta lista —que se podría ampliar considerablemente— es un pálido reflejo del interés permanente y creciente que han suscitado las ideas originales de Perroux, debido principalmente a su relación con la política económica. Aparte de su importancia para las estrategias de desarrollo, las ideas de Perroux se aplican en un intento de construir una *teoría* general del desarrollo regional y en estudios de carácter histórico como hipótesis de trabajo (Kuklinski, 1972).

Varios autores concuerdan en que las ideas de Perroux —que en su época representaron un rompimiento con las concepciones casselianas

de equilibrio estacionario —contienen una apreciable potencialidad analítica y normativa digna de explorarse particularmente con vistas a su aplicación en las economías en desarrollo. El hecho mismo de que las normas de política que emanan de la teoría (no siempre en forma clara, sin embargo) *del* desarrollo polarizado se utilicen en países con muy distintos sistemas institucionales y con muy variados niveles de desarrollo habla por sí solo el grado de universalidad que en principio se confiere al concepto de polo y al concepto de desarrollo polarizado.

Sin embargo, no parece discutirse la necesidad de una revisión, ampliación y adecuación de la teoría. En particular, hace falta determinar el papel que puede desempeñar una estrategia de desarrollo polarizado frente a situaciones que reflejan diversos grados de madurez económica e integración espacial. Tenemos la impresión de que los especialistas han tendido, en cierta manera, a agruparse en dos bandos: los que ven en una estrategia de desarrollo polarizado *la* respuesta a los problemas de desarrollo regional, y aquellos que se sienten tentados a negarle cualquier validez general a la teoría. Creemos que sería útil reconocer que una estrategia de desarrollo polarizado, como instrumento de planeación, tiene un papel distinto, e incluso, se la debe entender de manera distinta con relación a los problemas regionales de una economía madura y con relación a los de una economía en vías de desarrollo.

A esta necesidad de revisión, adecuación y discusión positiva de la teoría obedece, en parte, el ambicioso proyecto del Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD) y de la Universidad Autónoma de Madrid, que se ha venido desarrollando en los últimos años y cuyo propósito es realizar un análisis transversal mundial sobre la base de un gran número de casos. Tal estudio permitirá juzgar la validez y eficiencia política de la teoría frente a una variedad de situaciones nacionales.

Dentro de esta perspectiva se ubica el presente trabajo, en el que nos proponemos presentar un nuevo enfoque de los aspectos políticos de una estrategia de desarrollo polarizado, particularmente cuando se la considera como un instrumento de modernización espacial.

Las ideas por desarrollar derivan, en un doble sentido, del trabajo ya mencionado del Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD). Por un lado, la estrategia de desarrollo polarizado que presentaremos significa un esfuerzo de concreción frente a ciertas ideas expuestas en una investigación previa sobre hipótesis y políticas de polarización en América Latina, preparada por el autor a solicitud de UNRISD (Boisier, 1971). Por otro lado, nuestro trabajo

deriva en buena medida del clima internacional de discusión generado por el trabajo de UNRISD sobre esta materia, materializado en el libro *Growth poles and growth centres in regional planning*, que fue editado por Kuklinski y publicado por Mouton (Kuklinski, 1972). Se trata, en cierto modo, de una apertura —tal vez heterodoxa— con respecto al tipo de razonamiento que parece guiar a la mayoría de las contribuciones que aparecen en el libro citado, a las que haremos una breve referencia.

La investigación sobre la naturaleza de las hipótesis y políticas de desarrollo polarizado en América Latina incluyó el análisis de la situación prevaleciente en tres países: Bolivia, Chile y Perú, previniéndose la posibilidad de una extensión posterior del estudio para cubrir todo el continente. De una manera genérica, el estudio trató de evaluar las estrategias de desarrollo polarizado mediante su confrontación con un marco teórico previamente definido; paralelamente, incluyó una serie de recomendaciones tanto nacionales como supranacionales.

Las conclusiones generales del estudio tienden a destacar el escaso resultado concreto que cabe atribuir en los tres países al uso de estrategias de desarrollo polarizado. Cuando se observa un esfuerzo destacado por crear uno o más polos alternativos de desarrollo (como por ejemplo en Concepción, Chile), se observa el predominio de los efectos *centrípetos* de la polarización frente a una débil manifestación de los efectos *centrífugos*.

Como consecuencia, el resultado visible de algunas estrategias de desarrollo polarizado en el continente ha sido la creación de verdaderos “polos de subdesarrollo”, para adoptar una expresión de un geógrafo francés (Lacoste, 1964). En esos “polos de subdesarrollo” se observa ciertamente un crecimiento industrial, pero también el agudizamiento de las contradicciones centro-periferia en el área polarizada.

Este hecho, producto *extrínseco* de la teoría, ha llevado a un número creciente de especialistas en desarrollo regional a sostener que una estrategia de desarrollo polarizado está lejos de constituir una respuesta satisfactoria a la necesidad de un crecimiento más armónico de los países en desarrollo y que dicha estrategia no sería otra cosa que una versión más modesta y a escala interna, de las relaciones de dominación y dependencia existentes en el escenario mundial.

Tal posición, que por cierta evidencia empírica parece legítima, no llega sin embargo a plantear una alternativa política clara en términos de una estrategia de desarrollo regional. En parte, nuestro propósito es llenar el vacío existente entre la interpretación ortodoxa de la teoría,

apta quizás para países con un adecuado grado de integración espacial, y la negación rotunda de su validez en países en desarrollo, cosa que, de todos modos, está lejos de haber sido demostrada.

En el estudio comentado, las posibles causas de la situación aquí descritas se inducen a partir de los siguientes hechos:

i] aun ciertas experiencias aisladas de desarrollo polarizado (para no mencionar las estrategias *nacionales*) son muy recientes, y el tiempo transcurrido es insuficiente para manifestar cambios en la estructura sectorial-espacial. Si bien esta observación no garantiza que el mecanismo de transmisión centro-periferia (a la Hirschman) *necesariamente* va a funcionar en algún tiempo futuro, por lo menos introduce una duda razonable con respecto a una hipótesis que tienda a negar absolutamente la posibilidad de difundir en la periferia las ganancias del centro;

ii] del análisis se desprendía la existencia de una interpretación puramente *funcional* del concepto de polo en ciertos casos, o puramente *geográfica* en otros, lo que empobrece innecesariamente la idea matriz y genera paralelamente el uso de instrumentos de política económica poco eficaces;

iii] desde un punto de vista territorial todas las estrategias de desarrollo polarizado parecen concebidas en función de determinados *puntos*, y no de *regiones*. Como consecuencia, el proceso de polarización tiende a “deslocalizarse” con respecto al *hinterland* natural del polo y los efectos de la polarización revierten sobre zonas distintas de aquellas que se quiere modernizar, con frecuencia sobre las zonas ya capitalizadas del país. Esta incapacidad para situar correctamente en el espacio geográfico el fenómeno de polarización constituye la principal causa de la frustración de tales experiencias;

iv] se destaca que, en general, las estrategias de desarrollo polarizado revelan una considerable falta de *apoyo* e *interés* durante el proceso completo. En otras palabras, la rutina en la elaboración de la estrategia se puede reducir simplifícadamente a tres etapas: a] identificación de actividades industriales más o menos motrices; b] identificación de *la* ciudad como polo potencial, y c] localización de la actividad industrial en dicha ciudad. Hecho esto, generalmente el interés oficial parece disminuir en función de una autoevaluación del “deber cumplido” y no se toman las providencias necesarias para acompañar posteriormente el proceso con el uso de instrumentos complementarios y con el aparato de control;

v] en último lugar, en los tres casos analizados se manifiesta un

tratamiento o una conceptualización *no-discreta* del fenómeno de polarización. Esto lleva a identificar un número demasiado elevado de ciudades como "polos" reales o potenciales, a desconocer los problemas de *escala* envueltos en la polarización y al uso diseminado e ineficiente de recursos.

Podríamos añadir otra posible causa del fracaso; se trata de un fenómeno de *disfuncionalismo político* de la planificación regional en general y de una estrategia de polos de crecimiento en particular.

Con relación a tal fenómeno, hay que tener presente que un esquema de planificación regional de carácter nacional e integrado es viable sólo mientras se den ciertas condiciones políticas y económicas nacionales, lo cual es válido también con respecto a una estrategia más restringida de desarrollo polarizado. Aparentemente no tiene mucho sentido hacer un esfuerzo a favor de la planificación regional en una economía preindustrial agraria ni tampoco en una economía posindustrializada de gran interdependencia interna. Del mismo modo, aun si un país se encuentra en una etapa industrial o de transición, la estrategia *nacional* de desarrollo puede permitir escasos grados de apertura, especial si lo que se persigue es un crecimiento acelerado, concentrado y volcado hacia el exterior. Dentro de ese cuadro (tal vez bien representado por Brasil al inicio del decenio actual) no hay lugar político para experimentos de tipo territorial.

Con tal perspectiva, la estrategia de desarrollo polarizado diseñada a fines de los años 60 en Bolivia, por ejemplo, es claramente disfuncional políticamente y por lo tanto irrealizable. La situación del país confiere mayor racionalidad a una elevación de la concentración geográfica en un punto, que a la relativa dispersión de ella.

Aparte de contener una evaluación crítica de las estrategias nacionales de desarrollo polarizado, el documento que comentamos incluye una proposición preliminar para *estructurar polarizadamente* una región supranacional situada en la confluencia geográfica de Bolivia, Chile y Perú. Para ello se propuso un esbozo de estrategia basada en el hecho de que en tal área es posible estructurar un verdadero *sistema urbano* altamente integrado e interdependiente, con especificación y jerarquización de funciones urbanas. Dentro de una concepción de desarrollo polarizado, tal sistema cumpliría con el papel de incluir en la región todos los efectos positivos de la polarización. Las ideas expuestas en la parte central del trabajo elaboran con mayor rigor la estrategia comentada.

La interpretación del concepto de polo referido a un *punto* deter-

minado —que ha prevalecido en la literatura y que se observa en América Latina— parece ser adecuada cuando el concepto de polo se identifica en el espacio abstracto *funcional*, pero no cuando la noción se inserta en el espacio *geográfico*, en donde se requiere, aparentemente, una interpretación que dé contenido realista y positivo a una estrategia de polarización al tener en cuenta el *área* geográfica.

Hemos sostenido que los *puntos geográficos* (*centros urbanos*) que tienen la capacidad de captar los efectos de la polarización para el subsistema espacial que ellos definen, representan la traslación correcta al plano geográfico del concepto abstracto de polo. Tales puntos se denominan *centros de crecimiento*, en una definición distinta de la anotada por Hermansen para el mismo concepto (Hermansen, 1969).

De los conceptos anteriores se infiere que un centro de crecimiento es un centro urbano que contiene uno o más polos de crecimiento y que cumple además con ciertas condiciones que le permiten retener en su *sistema espacial* los efectos de la polarización. Esta definición, algo más completa, es similar a las definiciones ofrecidas por Boudeville (Boudeville, 1966) y Friedmann, por ejemplo (Friedmann, 1969), como se verá más adelante.

En el citado estudio proponíamos siete condiciones laterales que debían cumplir los centros urbanos para poder asumir el papel de centros de crecimiento. Conviene repetir aquí tales condiciones, toda vez que juegan un papel importante en la especificación de la estrategia INDUPOL:

1. Es obvio que los centros de crecimiento deben poseer industrias dominantes y dinámicas de tamaño relativamente grande, cuyo crecimiento del producto sea más acelerado que la media del sector, y que sean interdependientes, tanto técnica como económicamente.

2. Los centros de crecimiento deben ser centros urbanos con una población considerable. Por supuesto que este concepto es relativo según la situación particular de cada país, pero el tamaño del centro urbano parece ser un requisito indispensable para generar las sucesivas "ondas de innovación" asociadas al proceso de desarrollo polarizado. Además, la capacidad de atracción de un centro depende directamente de su tamaño. Ambos aspectos han sido bien estudiados por von Böventer (von Böventer, 1968) y Friedmann (Friedmann, 1967).

3. La estructura económica del subsistema espacial definido en torno al centro de crecimiento debe presentar un grado aceptable de complementariedad interna y, sobre todo, debe contener una cantidad apreciable de firmas medianas y pequeñas capaces tanto de prestar

servicios a las grandes empresas como de procesar hasta el final la producción intermedia de las grandes empresas.

4. El sistema económico-espacial del centro de crecimiento, debería mostrar una propensión marginal relativamente baja al consumo de bienes importados como para reducir a un mínimo los efectos de fuga. Si el sistema no muestra por sí solo tal característica, la estrategia correspondiente debe tender al "cierre exterior" del sistema.

5. El centro de crecimiento debe estar bien ubicado en la *red* nacional (e internacional) de centros de crecimiento. Ello lo hace más permeable a la recepción de innovaciones; asimismo, facilita la transmisión y el intercambio de éstas.

6. Ésta parece ser una condición básica: en torno al centro de crecimiento debe existir un sistema urbano claramente estructurado con respecto al centro. Esta condición tiende a impedir que el polo esté bien localizado en el espacio geográfico, en tanto que el *proceso de polarización* se encuentra fuera del espacio geográfico y se manifiesta en el espacio funcional. La ausencia de esta condición suele transformar la estrategia de polarización en una verdadera estrategia de *enclaves*. En el marco latinoamericano, los casos de la ciudad de Arica en el extremo norte de Chile, de la ciudad de Santo Tomé de Guayana en Venezuela constituyen dos ejemplos sobresalientes de esta situación.

7. Finalmente, cabe destacar que la posibilidad de *adoptar* la polarización depende directamente de la existencia (en el subsistema espacial definido en torno al centro de crecimiento) de una estructura social y de un proceso de polarización, así como de la aptitud para comprender y utilizar las innovaciones. En consecuencia, la estructura social del subsistema debe estar más asociada a *valores modernos* que a valores tradicionales: en otras palabras, debe ser una estructura favorable al cambio. De igual modo, la gestión administrativa de los organismos públicos y de las empresas privadas debería reflejar esta actitud "moderna" de la sociedad.

Todo ello induce a pensar en la estrategia de polarización como un proceso *comprensivo, en gran escala y planeado*.

El carácter comprensivo de tal estrategia está dado por la necesidad de incluir los aspectos sociológicos del proceso de cambio en general, y del desarrollo polarizado en particular (Di Tella, 1969), erradicando de esta manera la orientación excesivamente *economicista* y *tecnológica* de la teoría del desarrollo polarizado. No cabe duda de que el proceso de modernización y cambio en una sociedad en desa-

rollo está mucho más vinculado a variables políticas que a variables económicas o técnicas; así cualquier esfuerzo puramente tecnicista de desarrollo nacional o regional difícilmente tendrá éxito.

El hecho de que una estrategia efectiva de polarización sea una cuestión de *gran escala* y no una sucesión de pequeñas acciones discretas y aisladas deriva de la observación empírica; será poco frecuente encontrar establecidos subsistemas espaciales con las características descritas anteriormente. Esta observación tiene aplicación directa en el diseño de una estrategia *nacional* de polarización en países en vías de desarrollo, dados los costos implícitos; todo ello implica que en general sea preferible, al menos en corto plazo, concentrar los esfuerzos en un número reducido de subsistemas espaciales, estratégicamente localizados.

Finalmente, tal esfuerzo debe ser planeado —a la Rosentein-Rodan—, para lo cual conviene considerar explícitamente el carácter externo e indivisible del proceso con el objeto de obtener los máximos beneficios y/o reducir los costos. Por otro lado, es claro que un esfuerzo de la magnitud necesaria sólo puede proceder del sector público de un país.

Tal como señalamos en páginas anteriores, la segunda fuente de la cual emanan en cierta medida las ideas recientemente expuestas a continuación es el conjunto de artículos sobre polarización recientemente publicados por UNRISD en un volumen titulado *Growth poles and growth centres in regional planning* (Kuklinski, comp. 1972).

De un modo general, se puede observar que la línea de razonamiento básica que aparece a lo largo de las distintas contribuciones corresponde a la manera en que el fenómeno de polarización es visto por especialistas pertenecientes a sociedades más o menos industrializadas, en las cuales los problemas regionales y por supuesto las soluciones a tales problemas difieren de la situación que se observa en economías menos desarrolladas. Esta línea de razonamiento básica tiende a subrayar el aspecto *funcional* de una estrategia de polarización partiendo de la hipótesis implícita de que los efectos de difusión territorial de la polarización estarían relativamente garantizados a través de la estructura espacial y urbana ya existente.

Esta posición —legítima en muchos casos— parece poco realista y poco eficiente cuando se la trata de transformar en una estrategia de polarización en economías en desarrollo.

En el volumen citado, el artículo de Thomas, "The regional problem, structural change and growth pole theory", refleja mejor que

ningún otro esta tendencia a acentuar los aspectos funcionales de la teoría del crecimiento polarizado. No se trata de un enfoque erróneo; pero sí es *parcial* cuando la teoría del crecimiento polarizado se considera como una fuente de decisiones económico-políticas que se han de aplicar en la modernización espacial y sectorial de economías en desarrollo.

Si se acepta este enfoque “parcial” sería difícil rebatir o discutir siquiera alguna parte del trabajo de Thomas. Es indudable que la teoría de los polos de desarrollo necesita una profundización considerable —aun en sus aspectos puramente funcionales— si se piensa utilizarla como base de decisiones políticas. Desde tal punto de vista hay que concordar con el autor en la necesidad de expandir algunos estudios, en particular los que vinculan la teoría de la polarización con aspectos behaviorísticos, innovaciones, cambio tecnológico y productividad y organización industrial.

Es interesante resaltar que el propio autor se propone discutir dos aspectos deficientes de la teoría de la polarización, esto es, la falta de conocimiento con relación a los procesos de crecimiento y cambio estructural dentro de los polos de crecimiento y a través del tiempo, y la escasez de información acerca de la naturaleza y el significado de los componentes espaciales del crecimiento. Sin embargo, los aspectos espaciales de la teoría de los polos de crecimiento se tratan en definitiva con un enfoque puramente *industrial* en el que se destacan los aspectos de localización, organización, desarrollo de las corporaciones, nexos interindustriales y viabilidad de plantas industriales en polos de crecimiento. Poco se dice acerca del problema básico en términos espaciales: cómo garantizar la inclusión de los beneficios del proceso en el área polarizada.

El segundo trabajo que quisiéramos comentar es el de Hansen, “Criteria for a growth centre policy”. Constituye un buen ejemplo de un enfoque *parcial* de una estrategia de polarización, aunque a la inversa de lo que sucede con el trabajo de Thomas, pues la parcialidad del enfoque se debe en este caso a una preocupación unilateral en torno al problema del tamaño urbano de los centros de crecimiento.

Comienza Hansen por señalar, refiriéndose a las estrategias de polarización: “Hasta la fecha, estas estrategias no han tenido un éxito notorio, principalmente porque han sufrido una tendencia hacia la proliferación de un número relativamente grande de centros pequeños” (Hansen, 1972). Nos encontramos aquí con una crítica a las estrategias de desarrollo polarizado que comienza a asumir un grado suficiente de

universalidad, ya que idéntica observación se desprende de otros estudios citados (Boisier, 1971). En seguida Hansen señala certeramente que la teoría de los centros de crecimiento en su estado actual no provee criterios específicos para identificar la localización de los centros urbanos relevantes, su tamaño o el tipo de inversión que debería realizarse en ellos.

A partir de estas observaciones iniciales, el autor desarrolla sus ideas y expone las hipótesis de su reflexión. Estas hipótesis se refieren a la necesidad de que una política de centros de crecimiento se base en el crecimiento desequilibrado, a la necesidad de favorecer lugares urbanos de tamaño *intermedio*, y finalmente, a la necesidad de destacar la función de *generadores de crecimiento* de los centros en perjuicio de la función alternativa de *generadores de efectos de difusión*.

Después de señalar la importancia de las inversiones en recursos humanos desde el punto de vista del desarrollo de regiones estancadas (un punto poco debatido en la literatura corriente), Hansen hace una vigorosa defensa de las ciudades de tamaño intermedio como bases para aplicar una política de centros de crecimiento. En vista de la situación prevaleciente en países en desarrollo, parece que los argumentos de Hansen tienen gran valor para descartar la tendencia de usar las ciudades pequeñas como centros de crecimiento.

Se podría estar casi completamente de acuerdo con el pensamiento de Hansen si no fuera por la ausencia de un tratamiento de los *sistemas urbanos*, problema que se menciona marginalmente: "Por supuesto, no es necesario que un centro de crecimiento se limite a una ciudad. Un sistema de ciudades o pueblos ligados por adecuados medios de transporte y comunicaciones puede servir tan bien o mejor. Tal sistema podría tomar la forma de un grupo o racimo de centros urbanos o de ejes de desarrollo" (Hansen, 1972).

En resumen, el artículo de Hansen destaca un punto importante en la tarea de diseñar una estrategia de desarrollo polarizado, esto es, presenta sólidos argumentos a favor de una "concentración dispersa" basada en centros urbanos de tamaño intermedio. No obstante, según señalamos, el artículo refleja una *concepción estratégica parcial* y una confianza tal vez excesiva en la difusión automática del crecimiento económico hacia la periferia. Tal enfoque puede ser válido en una economía ya industrializada, pero no lo es en economías de menor desarrollo relativo.

Finalmente, el tercer trabajo sobre el cual es necesario hacer algunos comentarios es el artículo de Luttrell: "Industrial complexes and

regional economic development in Canada”, cuyo contenido, bastante más empírico, se refiere a un proyecto para crear un “centro de crecimiento” en la provincia de New Brunswick en Canadá.

Para nosotros, el interés principal del trabajo de Luttrell reside en la forma en que aborda el problema de los complejos industriales como base de una estrategia de desarrollo polarizado, un punto en el cual es necesario profundizar. La técnica de complejos industriales, bastante más desarrollada en economías socialistas que en los países occidentales, se debería considerar como parte integrante de una estrategia de desarrollo polarizado.

Quisiéramos destacar sólo una de las ideas expuestas por Luttrell en su trabajo, en consideración a una cierta coincidencia entre sus proposiciones y las que serán planteadas más adelante en este trabajo.

Después de señalar que el sector metalmecánico es el más apropiado para seleccionar las actividades de un complejo industrial, Luttrell comenta que con el avance de la tecnología y de la producción en masa, los diversos tipos de industria metalmecánicas que comenzaron su desarrollo mediante la integración vertical han encontrado más conveniente diversificarse en un cierto número de procesos subordinados y concentrarse ellos mismos en un rango menor de actividades, incluyendo el ensamblado final. Señala Luttrell: “...Este proceso llega a ser posible cuando las actividades productivas son divisibles y se pueden separar en tareas diferentes” (Luttrell, 1972). El autor propone en seguida clasificar la organización de la producción en el sector metalmecánico de acuerdo con las siguientes unidades: a] unidades de producción final; b] unidades auxiliares; c] unidades subsidiarias; d] unidades que producen partes estandarizadas y catalogadas, y e] unidades de servicios industriales. Concluye el autor indicando que para las unidades de producción final es cada vez más importante estar cerca de las unidades auxiliares y subsidiarias y menos importante la cercanía a las unidades que producen en forma estándar.

Precisamente una de las características más importantes de la estrategia de polarización que discutiremos más adelante es el énfasis puesto en la necesidad de *separar* geográficamente, con relación a un sistema urbano, varios procesos o subprocesos de producción industrial, sin que necesariamente una acción de ese tipo anule el efecto aglomerativo de un complejo.

Ahora bien, desde un ángulo más amplio, es oportuno señalar que en el artículo de Luttrell encontramos —aparte de la excelente presentación del problema de complejos industriales— nuevamente

un enfoque a nuestro juicio incompleto sobre el uso de una estrategia de centros de crecimiento. Tal situación se refleja, por ejemplo, en la escasa atención dada a las medidas para garantizar la difusión *regional* de los efectos de la industrialización realizada en un punto, a la selección de *una* ciudad como centro de crecimiento y, en consecuencia, a la poca importancia conferida a los problemas urbanos e interurbanos, aun cuando los primeros se mencionan tangencialmente. También llama la atención el hecho de que la estrategia propuesta presta poca atención a los problemas de continuidad y apoyo posterior de ella, una vez que el complejo industrial ya está en marcha.

En resumen, creemos que los tres trabajos comentados constituyen, cada uno en su contexto específico, importantes aportes teóricos y políticos para una mejor interpretación y aplicación de la teoría del desarrollo polarizado. No obstante, representan en lo esencial enfoques parciales útiles para resolver problemas muy específicos en economías desarrolladas, pero de escasa utilidad práctica para resolver comprensivamente problemas de modernización sectorial-espacial en economías en desarrollo. Las ideas que siguen son un intento en una dirección contraria, sin duda más difícil, pero tal vez más prometedora, en el sentido de conferir un carácter más integrado a una estrategia de polarización. Para ello, industrialización, urbanización y polarización se deben manejar como un todo inseparable.

B. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA: INDUPOL

Tal como adelantamos, el objetivo de este artículo es proponer la discusión de una estrategia integrada de industrialización, urbanización y polarización (INDUPOL). La tesis que se plantea es que una política de desarrollo regional basada en una interpretación *parcial* del fenómeno de polarización está condenada a un fracaso casi seguro, al menos en economías en desarrollo.

Industrialización, urbanización y polarización deberían ser consideradas como tres facetas de un *mismo proceso planeado, comprensivo y en gran escala, de desarrollo regional*. Nuestra proposición no peca por exceso de originalidad. En efecto, las interrelaciones entre los fenómenos de *industrialización* y *urbanización* han sido larga y coherentemente estudiadas; las interrelaciones entre *industrialización* y *polarización* también han sido objeto de extensos análisis y se encuen-

tran en la base misma de los planteamientos originales de Perroux. Lo único nuevo que planteamos es la necesidad de estudiar más a fondo las interrelaciones entre los procesos de *urbanización* y *polarización* (Perroux, 1967), (Aydalot, 1965), (Boisier, 1971), así como la necesidad de considerar estos tres fenómenos como tres procesos interdependientes e inseparables en una correcta interpretación de una estrategia de crecimiento polarizado en países en desarrollo.

La teoría del desarrollo polarizado ha sido sometida, a lo largo de los últimos quince años, a una variedad de críticas positivas y negativas. Parte de estas críticas se han orientado hacia el armazón conceptual de la teoría y, en general, han sido acertadas al señalar varias debilidades, particularmente con relación a los aspectos normativos. Otra parte de las críticas conocidas se ha dirigido hacia los aspectos *políticos* que derivan de la teoría. Tales críticas —como se señaló— descansan en buena medida en el reconocimiento empírico de los efectos laterales negativos presentes en algunas experiencias de polarización.

La concepción de la estrategia INDUPOL nace de dos consideraciones inmediatas. En primer lugar, de una verificación empírica en el sentido de que el fracaso de algunas experiencias de polarización en países en desarrollo se asocia principalmente a la existencia de interpretaciones y acciones parciales. En segundo lugar, de una especulación intelectual, en el sentido de que tal vez sea factible repetir —a una escala conveniente— una modalidad de producción industrial observada en algunos países, y que revive en cierto modo las más antiguas tradiciones fabriles y gremiales de la Edad Media. Basta, a modo de ilustración, citar el ejemplo de la fabricación de relojes, en que cada pieza es elaborada de un modo artesanal por una familia en su domicilio, siendo el artefacto armado posteriormente en un lugar central. Se tiene así una serie de procesos fabriles realizados en puntos distintos del espacio geográfico, con un gran nivel de interacción entre sí y sometidos a un proceso final en un punto central.

¿No será posible pensar en una forma de producción industrial semejante en escala regional?

Se dirá, naturalmente, que los productos industriales “modernos” requieren de tecnologías especiales, de escalas indivisibles y que, de cualquier modo, no es lo mismo fabricar automóviles que relojes. Es cierto que no todos los procesos industriales se pueden separar eficientemente en subprocesos individuales, pero un examen detallado del problema revelaría al menos tres hechos. Primero, la industrialización de países en desarrollo abarca gran variedad de actividades industriales, tanto

tecnológicamente avanzadas como actividades más elementales. Segundo, aun en ramas industriales más modernas, como son la fabricación de vehículos y aparatos electrónicos, la química, la metalurgia y otros, las razones para la integración vertical y concentración geográfica son de índole más económica que técnica. Tercero, siempre existe la posibilidad, y la conveniencia en este caso, de pensar en *complejos industriales* más que en proyectos aislados.

La estrategia INDUPOL se concibe como una serie de acciones interligadas que sigue una secuencia, destinadas a provocar —en un área geográfica determinada— un proceso simultáneo de industrialización y urbanización de manera tal que los efectos positivos del proceso se retengan en el área en cuestión. Los cambios provocados en el área son de orden físico, económico y social y representan no sólo una expansión de las estructuras vigentes; más que eso, representan alteraciones en la naturaleza y en las relaciones de las estructuras económicas y sociales, y tienden a transformar la sociedad del área en una sociedad más moderna y con un nivel de vida superior.

La estrategia propuesta incluye nueve etapas o nueve tipos de acciones complementarias, enumeradas a continuación:

1. Identificación de las actividades industriales.
2. Identificación del sistema urbano.
3. Identificación de los procesos “deslocalizables”.
4. Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos.
5. Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos.
6. Selección de acciones *sistematizadoras*.
7. Selección de acciones *internalizantes*.
8. Programación física y financiera.
9. Control y evaluación de la estrategia.

Una breve descripción de la naturaleza y contenido de cada una de las etapas citadas hará más comprensible el alcance de la estrategia INDUPOL.

1. *Identificación de actividades industriales*

Esta etapa, cuyo contenido resulta obvio, sólo en algunos aspectos difiere de la tarea básica incluida en el diseño de un programa de desarrollo industrial puramente sectorial.

En conformidad con los objetivos general de un plan de desarrollo

y con los objetivos más particulares de una determinada estrategia industrial, se trata de seleccionar un conjunto de actividades industriales que sirva de base y punto de partida en la aplicación de la estrategia INDUPOL

Esta etapa implica una labor más amplia y compleja que la simple especificación de los lugares en que se desarrollan proyectos industriales ya establecidos en los planos sectoriales. Si bien tal tarea puede constituir un primer y valioso paso, en verdad se necesita generar nuevas ideas de actividades industriales, de acuerdo, por supuesto, con las prioridades sectoriales, pero representando paralelamente una verdadera contribución a la identificación de proyectos por parte de los intereses regionales. En este sentido, tanto los planificadores regionales locales como las agrupaciones locales de clase (productores, sindicatos, comerciantes) deberían ser invitados a contribuir de una manera general a esta generación de nuevas ideas. Es bien sabido que a veces un punto de estrangulamiento en el esfuerzo de desarrollo no proviene de la escasez de recursos sino de la escasez de proyectos viables.

¿Existe algún criterio *a priori* que pueda ayudar en la selección de estas actividades? Resulta difícil responder en este nivel general de discusión, aun cuando se puede dar alguna orientación preliminar.

Por ejemplo, es claro que las actividades seleccionadas debieran corresponder a lo que en otro terreno se denomina *actividad motriz*, o actividades dominantes y dinámicas. Todas las características atribuidas a las actividades motrices se pueden resumir en una sola: son actividades con notoria capacidad para generar *economías externas* (Ayda-lot, 1965).

Si la información estadística necesaria está disponible (parece que en general sucede lo contrario), se pueden utilizar técnicas relativamente complejas para esta identificación, tales como la técnica de triangulación de la matriz de insumo-producto (Chenery y Watanabe, 1958) y el cálculo de índices de dispersión de Rassmunsen. Si no se dispone de la información requerida, será necesario recurrir a procedimientos más elementales apoyados en encuestas directas a las industrias.

Otra orientación que se puede señalar tiene que ver con el grado de indiferencia (*foot-loseness*) de las actividades industriales respecto de su localización. Cuanto mayor es esta indiferencia, tanto más amplias serán las posibilidades de diseñar estrategias alternativas de polarización, en un sentido puramente geográfico. El análisis estándar se puede utilizar en esta etapa para calcular diversos índices y cocientes de localización.

Una tercera orientación que puede contribuir a definir el criterio de selección es el empleo, si el nivel de desempleo se considera crítico, ya sea en nivel nacional o en niveles regionales. Teniendo en mente el hecho de que esta orientación hacia el empleo pudiera ser conflictiva con la primera (generación de economías externas), podrían de todos modos seleccionarse actividades cuyo coeficiente de empleo directo e indirecto con relación al capital fijo o al nivel de producto fuese superior al registrado como promedio dentro del sector.

Se podrían agregar otras condiciones laterales, por ejemplo relativas al uso o a la generación de divisas. En tal sentido —*ceteris paribus*— podrían tener prioridad actividades dirigidas hacia el comercio externo del país.

Conviene recalcar la preferencia por la selección de complejos industriales sobre un conjunto de proyectos individuales. Los complejos industriales —en verdad poco usados en el contexto de la polarización en los países occidentales— tienen por lo menos dos ventajas, en relación con proyectos individuales al ser utilizados en el esquema de una estrategia como INDUPOL.

Primera, poseen por definición un alto grado de interdependencia técnica y local y no parece evidente que tal interdependencia entre los lugares deba referirse sólo a un *punto* del espacio geográfico.

Segunda, permiten tornar financieramente viables algunas actividades que consideradas en forma aislada no lograrían una rentabilidad adecuada (Isard, Schooler, Vietorisz, 1959).

Es cierto que en general será más difícil identificar un conjunto de complejos que un conjunto de proyectos, pero el esfuerzo bien vale la pena dadas sus ventajas. Además, si la base industrial de la estrategia INDUPOL es un complejo industrial (no necesariamente tiene que ser así), con seguridad ello va a contribuir a acotar el número de estrategias INDUPOL que simultánea y jerárquicamente se podrían aplicar en un mismo país. Los recursos financieros y la propia situación tecnológica tenderán a imponer un techo o límite al número de complejos base.

También es oportuno destacar en esta parte del trabajo que ha habido una tendencia —que bien pudiera ser excesiva y aun errónea— a ligar el fenómeno de polarización a ciertos atributos específicos de la actividad económica, a saber, al atributo *industrial* y al atributo de *tamaño*. No ha escapado a la percepción de varios autores que la modernización sectorial-espacial buscada a través de una estrategia de polarización se podría generar también a través de la implantación

de actividades puramente terciarias o cuaternarias, como educación superior, investigación, turismo, servicios de gestión y administración etc.

Nos parece que ahí existe un campo amplio para futuras investigaciones. Mientras, y sólo por consideraciones prácticas, seguiremos considerando la industrialización como la base más segura para diseñar una estrategia de desarrollo polarizado.

2. *Identificación del sistema urbano*

Lo que diferencia en forma fundamental la estrategia INDUPOL de una estrategia sectorial de desarrollo industrial es justamente el tratamiento simultáneo espacial-sectorial a nivel de centros urbanos. Por otro lado, lo que distingue a una estrategia como INDUPOL de otras estrategias corrientes de polarización es el énfasis en la interdependencia urbana (o espacial) sobre la interdependencia funcional a través del insumo-producto. Tal vez sea necesario aclarar que en las estrategias de polarización es usual identificar una o varias ciudades que cumplirán con una función de "polos"; lo importante es que tales ciudades son consideradas implícitamente como *puntos* más que como componentes de un verdadero sistema.

En consecuencia, la segunda etapa de la estrategia consiste en identificar el o los sistemas urbanos (en el segundo caso es mejor hablar de subsistemas) capaces de recibir y asimilar el impacto de la industrialización.

En algunos casos resulta imposible diferenciar dentro de un mismo país (Uruguay, por ejemplo) varios subsistemas urbanos y sólo existe *el* sistema nacional de centros urbanos. En tal caso y de acuerdo con la naturaleza de la estrategia que se discute, la polarización sólo podrá plantearse en términos *nacionales*, o en términos de una categoría territorial supranacional.

No obstante, en la mayoría de los casos se pueden identificar subsistemas urbanos dentro de un país. El criterio fundamental de identificación se basa en una red de ciudades en torno a un punto nodal. El número de subsistemas identificados debe ser exhaustivo con respecto al país, para racionalizar el proceso de selección posterior. En términos generales, nos encontraremos con una superposición parcial de áreas de influencia urbana. La ciudad *primaria* ejercerá seguramente su influencia sobre todo el territorio, y simultáneamente se podrán descubrir subsistemas. Para citar un ejemplo, en el caso de Chile,

la ciudad de Santiago domina por completo el territorio nacional, pero se encuentran subsistemas estructurados en torno a Concepción y Antofagasta, en las fajas medias de los territorios sur y norte del país.

Este hecho no presenta problema alguno. Por el contrario, significa que la estrategia INDUPOL puede plantearse en distintos niveles territoriales de acción, sea nacional y/o subnacional.

Cabe señalar la posibilidad de que los subsistemas urbanos identificados tengan en algunos casos un carácter más *potencial* que *real*. Ello implica, como se verá, que parte de la estrategia deberá orientarse de manera de transformar un subsistema potencial en uno real.

En este punto hay que hacer referencia a una cuestión de suyo complicada. ¿Cuál es el tamaño tolerable para cada uno de estos subsistemas urbanos? O más concretamente, ¿cuál es la distancia máxima tolerable entre los componentes del subsistema de modo tal que haya un alto grado de interacción interna? No cabe, por supuesto una respuesta teórica única, ya que en cada caso la respuesta se deberá desprender de la consideración de la situación imperante en materia de transporte y comunicaciones. Cien kilómetros puede ser una distancia perfectamente tolerable para generar viajes de jornada (*commuting*) dentro de un sistema urbano-regional bien integrado, pero pueden constituir una barrera infranqueable en una situación diferente. Esto indica que deberíamos ser más bien cautelosos en la identificación de los subsistemas urbanos, por lo menos atendiendo a este punto de vista, sin olvidar, no obstante, que parte de la estrategia estará orientada a reducir el nivel de fricción del espacio y tenderá por tanto a aumentar el "tamaño" del subsistema.

Por último, las técnicas analíticas específicas que deberán utilizarse en esta etapa pertenecen al arsenal conocido del análisis regional. Estadísticas de flujos (bienes, personas, servicios) por origen y destino y modelos gravitacionales permiten usualmente cuantificar con cierto rigor la intensidad de la interacción entre ciudades. Más aún, éste es el lugar apropiado para introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales de Lösch-Christaller, ya que una de las funciones del punto nodal de cada subsistema urbano será justamente una función de *centralidad* (aun cuando en vigor el atributo de centralidad debe ser distinguido del atributo de polaridad).

3. *Identificación de los procesos “deslocalizables”*

Uno de los principales problemas teóricos y prácticos que surge en el diseño de una estrategia de polarización consiste en la correcta ubicación de las actividades funcionales en el espacio geográfico. Cuando la estrategia se concibe en la forma usual, es decir, en relación con un sistema de uno o varios puntos (conjunto de ciudades o “polos” ordenados jerárquicamente), la asignación de actividades a tales puntos es relativamente directa y sencilla y se basa, por lo general, en una combinación de criterios económicos de localización y políticos de distribución territorial. En general se observa en tales casos una tendencia explícita o implícita a acentuar el uso de la polarización como instrumento de crecimiento (en detrimento de la función de difusión) y a reforzar, principalmente, las relaciones intersectoriales (manifestadas en el espacio funcional abstracto) sobre las relaciones espaciales o urbano-regionales.

Sin embargo, si la perspectiva con que se utiliza una estrategia de polarización asume connotaciones diferentes, esto es, si se la utiliza más como instrumento de modernización sectorial-espacial que como un puro instrumento de crecimiento sectorial, la asignación geográfica de las actividades económicas se complica un tanto. En efecto, el interés principal en tal caso no reside sólo en lograr una situación de crecimiento en un punto, sino en lograr tal crecimiento elevando al máximo el nivel de interacción interna del área, representada en este caso por un subsistema urbano.

Las consideraciones anteriores implican la necesidad de postular un esquema de producción industrial altamente diferenciado tanto tecnológica como geográficamente. En otras palabras, ello significa que para cada actividad industrial previamente seleccionada en la primera etapa será necesario estudiar hasta qué punto es factible separar tal actividad o proceso en subactividades o subprocesos separables de un proceso central.

Sin duda que esta posibilidad de identificar subprocesos “deslocalizables” es una función directa del grado de complejidad técnica y económica de la actividad total. La fabricación de alfileres seguramente no admite una desagregación como la propuesta; la fabricación de automóviles, en cambio, seguramente si lo permite.

A riesgo de hacer una lamentable incursión en el campo de la ingeniería mecánica, tomemos el ejemplo de la fabricación de automóviles. Supongamos que el proceso básico dentro del conjunto de procesos

que entregan por resultado un automóvil, sea el proceso de *armaduría*. Otros subprocesos identificables podrían ser: fabricación de ruedas y frenos, fabricación de neumáticos, fabricación de baterías y piezas eléctricas, fabricación de motores, fabricación de piezas de vidrio, pintura y tapizado, etc., etc.

Lo que interesa investigar en este ejemplo técnicamente imperfecto es lo siguiente: admitido que el subproceso de armaduría sea el proceso central hacia el cual converge el resto de los subprocesos, ¿pueden algunos de los subprocesos ser realizados eficientemente y sin perjuicio técnico en localidades distintas de aquella en que se encuentra el subproceso central?

En otros términos, ¿puede realizarse el proceso de *armaduría* en la ciudad A, el de fabricación de ruedas y frenos en la ciudad B, la fabricación de motores en la ciudad C, sin que ello atente contra la eficiencia técnica general de la actividad en cuestión?

La respuesta la deben dar naturalmente los ingenieros en primer lugar y los economistas en segundo. Los ingenieros se encargarán de demostrar la factibilidad *técnica* de separar geográficamente todo el proceso. A los economistas cabe la responsabilidad de evaluar *socialmente* tal factibilidad técnica. En cuanto a la rentabilidad privada, un esquema de producción de esta naturaleza podría resultar completamente antieconómico, por el efecto de los costos de transporte principalmente. *Pero si los costos son considerados más como un precio del desarrollo regional que como un elemento negativo en la contabilidad privada de las firmas*, el resultado de la evaluación puede ser completamente diferente.

Como es obvio, en el caso de los complejos industriales será mucho más factible lograr su participación territorial, sin llegar al extremo de que el elemento aglomerativo del complejo desaparezca.

4. *Análisis y evaluación de las ventajas comparativas de los componentes urbanos*

Esta etapa de la estrategia INDUPOL consiste en un verdadero estudio de oferta y demanda de carácter económico y urbano. El resultado del análisis debe permitir la mejor asociación entre subprocesos y centros.

Por el lado de la demanda se requiere examinar en primer término la estructura de la función de producción de las actividades seleccionadas en la primera etapa. Como una primera aproximación, puede

utilizarse en este caso la columna respectiva de la matriz de insumo-producto.

Sin embargo, esta columna proporciona una información en general demasiado agregada y de naturaleza estrictamente tecnológica. Además, y siempre desde el punto de vista de la demanda, interesa conocer —dada una escala unitaria de producción— cuáles son los requerimientos de tipo *urbano* que plantea el proceso.

Entre otras cosas, en esta etapa deben cuantificarse las necesidades de espacio, la localización con respecto al aprovisionamiento de agua, energía y redes sanitarias, la demanda habitacional que generará el proyecto, las necesidades de servicios industriales prestados por terceros y las necesidades de servicios de esparcimiento. También deben calcularse los requisitos adicionales de servicios educativos y hospitalarios que se presentarán a partir del aumento de ocupación e ingresos.

Desde el punto de vista de la oferta, es necesario examinar las condiciones actuales y potenciales de cada uno de los centros urbanos que componen el subsistema en estudio. Se trata, en consecuencia, de un típico y tradicional estudio urbano.

Los principales aspectos que hay que analizar y cuantificar dicen relación a la disponibilidad de mano de obra y su clasificación, la disponibilidad, calidad y localización de terrenos de uso industrial, la oferta de servicios de habitación, educación, salubridad, financieros, de esparcimiento y la capacidad de su expansión en el corto plazo. Atención especial debe prestarse en esta etapa a las cuestiones de transporte urbano e interurbano y de comunicaciones, a fin de conocer el estado actual y el grado de saturación de las respectivas redes. Lo mismo puede señalarse en relación con las redes urbanas de agua, energía y alcantarillado. Finalmente, conviene estudiar aspectos institucionales particulares de cada centro urbano, como la legislación especial sobre uso de suelo, el fomento a las actividades industriales, el control del medio ambiente y de la contaminación, etc.

5. *Asignación de procesos industriales a los componentes urbanos*

Una vez que el estudio de oferta y demanda se ha completado se pasa a la etapa más compleja de la estrategia INDUPOL. Se trata en este caso de diseñar un mecanismo de *asignación óptima* de los subprocesos o procesos al subsistema de centros urbanos, óptima en el sentido de

minimización de costos de transporte y de equipamiento. De este modo, el problema quizá pueda resolverse mediante un modelo de programación lineal, que se describe someramente a continuación.

Supongamos que tenemos seleccionados dos subprocesos o dos procesos independientes A y B, y que el sistema urbano está compuesto a su vez de dos centros I y II.

El análisis de demanda precedente nos ha permitido cuantificar los insumos *técnicos* (materias primas, mano de obra, etc.), y *urbanos* (terrenos, habitación, etc.) de ambos procesos. Por otro lado, el análisis de oferta ha permitido examinar la provisión de ambos tipos de insumos existentes en cada centro y los insumos que provienen del resto del mundo.

Supongamos que los insumos *técnicos* son transportables entre los centros y también desde el resto del mundo. Igual supuesto es válido con respecto a los productos finales. Por el contrario, los insumos *urbanos* son localizados y su oferta sólo puede incrementarse por adición *in situ*.

De esta manera, el problema envuelve cuatro tipos de costos de transporte: de insumos entre centros, de insumos desde el exterior y de productos tanto entre centros como hacia el exterior. Además se registran dos tipos de costos de equipamiento (a su vez divididos en varias categorías): equipamiento en I y equipamiento en II. Así, se puede establecer fácilmente la función criterio del modelo.

Las restricciones del problema tienen la estructura usual de las restricciones de uso de recursos en programación lineal, con la característica adicional de que la oferta de insumos *urbanos* representa no sólo el stock existente, sino además, el aumento de *stock* dentro de un período definido (por ejemplo, el período de construcción de los procesos). Las variables del modelo deben asumir sólo valores *enteros* de la variedad 0-1, indicando que cada proceso es indivisible con respecto a los centros urbanos. Es decir, una solución del tipo $A(I) = 0$, $B(I) = 1$ estaría indicando la asignación del proceso A al centro II y del proceso B al centro I.

Si las dificultades de información o de capacidad técnica hacen imposible la construcción de un modelo riguroso de asignación el problema aún puede ser resuelto mediante una evaluación cualitativa hecha a partir del análisis de oferta y demanda. No obstante, los requisitos de información planteados por un modelo de esta naturaleza no son excesivos, toda vez que se tenga una matriz de insumo-producto.

En el fondo, el análisis de oferta y demanda y el proceso de asig-

nación representan una versión más bien artesanal y general, de un modelo de accesibilidad industrial (Klaasen, 1967).

Más aún, si se admite que el problema se puede simplificar mediante la adopción exógena de escalas dadas de producción, su resolución no implica entonces otra cosa que un análisis tradicional de costos comparativos en localidades alternativas.

6. Selección de acciones sistematizadoras

Hemos denominado "acciones sistematizadoras" a un conjunto de medidas que tienen por objeto reforzar o crear las condiciones necesarias para que el conjunto, o los conjuntos, de centros urbanos ya identificados funcione como un verdadero sistema, entendiendo por *sistema* un conjunto de objetos y las relaciones entre los objetos y los atributos de los objetos (Churchman, 1968).

Este enfoque *sistemático* del componente urbano de la estrategia INDUPOL es básico para su efectividad. En efecto, si el conjunto urbano no opera como un sistema altamente integrado, pero abierto, no será posible, como norma, provocar la descentralización geográfica de los procesos industriales, y sin dicha descentralización volvemos a las experiencias tradicionales de polarización funcional y concentración geográfica en determinados puntos.

Se requiere, en consecuencia, poner en práctica una serie de acciones que refuercen el carácter económico interdependiente de los centros urbanos entre ellos y que paralelamente reduzcan el nivel de la "fricción espacial". Para ello, resulta de interés considerar el subsistema urbano como algo que algunos autores han denominado "*gran ciudad*" (Geisse y Coraggio, 1970). Dentro de tal perspectiva, las ciudades del subsistema se ven como "barrios" especializados más que como centros competitivos, por lo que —aunque resulte paradójico— *dentro* de la estrategia INDUPOL es preciso abandonar el concepto de polo.

Las acciones "sistematizadoras" pueden agruparse convenientemente en dos grandes categorías: i] aquellas que afectan a cada centro, y ii] aquellas que afectan al sistema. En otras palabras, se trata de acciones *intra e interurbanas*.

Entre las acciones sistematizadoras de naturaleza intraurbana cabe citar todas aquellas que tienen por objeto incrementar el nivel de eficiencia con que opera cada centro. A manera de ejemplo: la cons-

trucción de viviendas, el transporte urbano, la zonificación, el mejoramiento de las redes urbanas, la construcción de distritos industriales y de centrales de abastecimiento, etc., etc. Estas acciones constituyen, en definitiva, el arsenal clásico con que han operado aisladamente los planificadores urbanos. La asignación jerárquica de servicios entre las distintas ciudades del sistema contribuirá a la eficiente operación del mismo, y es aquí donde corresponde introducir los conceptos derivados de la teoría de los lugares centrales. Sólo resta señalar que la selección definitiva de estas acciones dependerá del resultado del análisis de oferta descrito con anterioridad.

Con respecto a las acciones sistematizadoras de naturaleza interurbana, ellas tienen por objeto aumentar, dentro del subsistema, el grado de movilidad espacial de factores, productos y de las economías externas tecnológicas (Stöhr, 1970). Principalmente, estas acciones se engloban en tres grupos: a] medidas que afectan al sistema de transporte interurbano; b] medidas que afectan al sistema de comunicaciones interurbanas, y c] medidas de administración del subsistema urbano.

Las medidas destinadas a afectar tanto al sistema de transportes como al sistema de comunicaciones dentro del sistema urbano tienden a crear verdaderos *ejes o corredores de desarrollo*, ligando entre sí a los componentes urbanos de manera de provocar el máximo de fluidez en el desplazamiento interno de bienes, servicios y personas.

Dos observaciones adicionales caben en este punto. En primer lugar, hay que tener presente la importancia creciente del factor "comunicación" frente al factor de "transporte" en la industria moderna. La descentralización funcional y geográfica de los procesos industriales estará sensiblemente afectada por el nivel y la eficiencia de las comunicaciones dentro del sistema. Por lo tanto será necesario prestar atención cuidadosa al mejoramiento de los canales formales e informales de comunicación dentro del sistema urbano. En segundo lugar, vale la pena señalar que el objetivo tal vez principal de las medidas vinculadas al mejoramiento de la red de transportes es la difusión—dentro del sistema—de las economías externas tecnológicas que pudieran ser generadas en un punto de la red urbana-regional. En este sentido, habrá que equilibrar de algún modo las inversiones típicamente intraurbanas, cuya meta es localizar las economías externas, y las inversiones de tipo interurbano, que tienden a provocar el efecto contrario.

Con relación a la administración del subsistema urbano, es claro que las formas tradicionales de administración municipal y urbana no

son las más adecuadas si lo que se busca es una operación eficiente del *sistema* como un todo. Habrá que estudiar, pues, la conveniencia y viabilidad política de una estructura administrativa capaz de coordinar efectivamente la marcha del sistema. Hará falta algún organismo supralocal cuya autoridad emane de la cesión de poder tanto desde el nivel central como desde los niveles locales. La naturaleza específica de tal organismo, Corporación Autónoma de Desarrollo, Asamblea Regional, Oficina Regional de Planificación, etc., dependerá naturalmente de la estructura nacional de poder y de consideraciones administrativas fuera del alcance de este trabajo.

7. Selección de acciones “internalizantes”

No es condición suficiente para una efectiva aplicación de la estrategia INDUPOL el hecho de que el conjunto de centros urbanos funcione realmente como un sistema. Aun en tal caso, los efectos positivos (aumento de ingreso, acumulación, etc.) de la industrialización polarizada podrían revertir, a través de interrelaciones técnicas, financieras o de otra naturaleza, sobre espacios externos al espacio geográfico en que se aplica la estrategia.

En consecuencia, es preciso aplicar una serie de acciones que, a falta de un nombre mejor, hemos llamado “internalizantes”, y cuyo objetivo es justamente garantizar la internacionalización de todo el proceso de desarrollo. En otras palabras, es preciso “cerrar” en cierta medida el sistema.

Los efectos de “fuga” se manifiestan de diversas maneras. La forma clásica consiste en una acentuada propensión marginal al consumo de bienes importados. El efecto keynesiano de renta del proceso de polarización puede anularse por completo por esta vía.

Ahora bien, en el nivel nacional es relativamente fácil poner en práctica medidas cuantitativas y cualitativas para reducir la propensión marginal al consumo de bienes importados. En un nivel subnacional, el problema se hace mucho más complejo, ya que se trata, en general, de bienes *nacionales* pero producidos fuera del área analizada.

La verdad es que lo único positivo y realista que se puede proponer en este sentido es un manejo cuidadoso de una política de tarifas de transporte y de una política de sustitución regional de importaciones y de servicios terciarios. Es preciso reconocer, sin embargo, que este punto requiere estudios adicionales tanto teóricos como empíricos.

Otra forma en que se manifiesta el efecto de “fuga” es a través de operaciones financieras.

El caso actual de Brasil provee un buen ejemplo. El considerable “boom” de la bolsa de valores en 1970 y 1971 parece haber producido una inversión financiera del excedente industrial producido en el Noreste. Ahora bien, la enorme mayoría de los títulos negociados en las bolsas de Río y São Paulo corresponden a empresas localizadas en el ya superdesarrollado triángulo São Paulo-Río-Belo Horizonte. Como resultado se tiene una baja reinversión en el Noreste y la transferencia de capitales hacia el Sur.

Admitiendo que el ejemplo anterior es sólo una hipótesis aún por probar, sirve ilustrar un mecanismo de operación del efecto de “fuga” cuya corrección no envuelve soluciones muy complejas.

Desde luego, si la estrategia INDUPOL es manejada por completo por el sector público, el problema desaparece automáticamente. Si por el contrario, la estrategia representa una asociación entre el sector público y el sector privado, se puede imponer alguna modalidad obligatoria de reinversión regional, como se ha hecho en Chile en el caso de la región de Magallanes y como se estipula en la Ley Industrial del Perú.

Pero no solamente se pueden transferir utilidades a través del mercado financiero. Tal como sucede con las empresas internacionales, las empresas “regionales” y sus matrices “nacionales” pueden poner en práctica diversos mecanismos que le permiten a la matriz apoderarse de los excedentes generados en la filial.

Tales mecanismos incluyen el pago de regalías, la participación exagerada por parte de las filiales en algunos costos originados en la matriz y otros procedimientos similares. Aun cuando sea algo utópico, vale al pena llamar la atención sobre el viejo problema de la contabilidad por establecimiento *versus* la contabilidad por empresa, problema que impide, por lo general, la construcción de un sistema eficiente de contabilidad social regional. Tal vez una estrategia como la propuesta debiera incluir algunas normas al respecto.

En resumen, una adecuada legislación tributaria y un riguroso control legal sobre las modalidades de gestión empresarial pueden garantizar razonablemente una retención local de los beneficios. Si las medidas anteriores se complementan con un correcto manejo de la *política crediticia* pública y privada, tenemos un buen margen de seguridad de que —en este aspecto— el proceso de desarrollo regional tiende a autosustentarse.

Otra acción que ya fue adelantada en páginas anteriores al comentar las condiciones laterales que debían cumplir los centros urbanos para convertirse en "centros de crecimiento" tiene que ver con la complementación industrial dentro del subsistema urbano. En este sentido, la definición de los proyectos o de los complejos incluidos en la estrategia INDUPOL debería ser lo suficientemente extensa como para a lo menos prever el montaje de una serie de empresas encargadas de la transformacin final de los productos.

Si el complejo en cuestión, por ejemplo, está estructurado en torno a una planta siderúrgica, lo ideal es que del sistema urbano regional se exporten sólo productos finales de manera de llevar a un máximo el valor agregado local.

Existe otro tipo de medidas "internalizantes" que son tal vez más importantes. El desarrollo regional logrado mediante la estrategia INDUPOL no es un desarrollo para la mayor gloria de los planificadores. Es un desarrollo hecho *por y para la comunidad regional y sólo a través de ella para la comunidad nacional*.

En otras palabras, el proceso de industrialización polarizada no puede ser *excluyente y marginalizador* como es el caso de la mayoría de los procesos actuales de industrialización en América Latina. Por el contrario, debe significar la incorporación masiva de la población a los beneficios del progreso. En consecuencia, hay una serie de aspectos sociales que deben ser explicados y tomados en cuenta.

Como su tratamiento escapa al alcance de este trabajo y requeriría el concurso de un especialista en sociología del desarrollo regional, sólo se hará mención a algunas cuestiones de carácter general. Es necesario, señalar, no obstante, que la estrategia INDUPOL no es, en lo fundamental, una estrategia de desarrollo social, aun cuando puede significar una importante contribución al proceso de desarrollo social regional.

Los objetivos de una política social regional han sido en alguna oportunidad esquematizados de la siguiente manera: a] motivación y movilización de la comunidad; b] incorporación masiva de la población al proceso de producción; c] perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas; d] aceleración sistemática de la movilidad social; e] integración nacional; f] incorporación de la participación popular; g] elevación progresiva de los niveles de vida; h] realización de las potencialidades y salvaguardias de la dignidad humana; i] definición de una imagen nacional (Utria, 1970):

Obviamente, la estrategia INDUPOL no está concebida para hacer

un aporte decisivo con respecto a *todos* los objetivos señalados del desarrollo social. Aun así, estimamos que puede significar una aportación valiosa en la consecución de objetivos tales como: i] incorporación masiva de la población al proceso de producción, a través de la adecuada selección de complejos y de actividades complementarias en donde se pueden utilizar tecnologías más intensivas en mano de obra; ii] aceleración sistemática de la movilidad social, mediante el proceso de modernización que introduce la industrialización y mediante el efecto keynesiano de renta de la polarización; iii] integración nacional, particularmente en sus acepciones económica y física, mediante la industrialización y las acciones sistematizadoras; iv] elevación progresiva de los niveles de vida, mediante el ya señalado efecto de renta y, finalmente, v] definición de una imagen nacional, al introducir en la comunidad regional una conciencia positiva acerca de la potencialidad y el papel futuro de la región en el contexto nacional.

8. Programación física y financiera

Una vez completadas las etapas anteriores de la estrategia INDUPOL, las acciones concretas que emanan de tales etapas se deben presentar ordenadamente mediante un esquema de programación física y financiera. Tal esquema debe permitir: a] evaluar el costo de la o las estrategias; b] asignar temporalmente los recursos y especificar su fuente y c] proveer un instrumento de control y ejecución de corto plazo.

Cabe aquí, en consecuencia, hacer una explicación directa de la técnica de presupuesto-programa, para garantizar que las diversas acciones concretas serán tomadas de acuerdo con una secuencia preestablecida y que los distintos tipos de insumos físicos y financieros estarán disponibles tanto en la fecha necesaria como en el lugar adecuado.

Para organizar el presupuesto-programa de la estrategia INDUPOL sería útil distinguir cuatro programas básicos, cada uno de los cuales incluiría un número no especificado de proyectos. Estos cuatro programas pueden ser los siguientes:

Programa 1.0 — Industrialización

| | |
|----------------|---|
| Proyecto 1.0.1 | Construcción de una planta automotriz en la ciudad A |
| Proyecto 1.0.2 | Construcción de una planta de caucho sintético en la ciudad B |

| | |
|----------------|--|
| Proyecto 1.0.3 | Construcción de una planta de aceros especiales en la ciudad C |
| Proyecto 1.0.4 | Construcción de una central eléctrica en la ciudad B |
| Proyecto 1.0.5 | xx |

Programa 2.0 — Urbanización

| | |
|----------------|--|
| Proyecto 2.0.1 | Mejoramiento del sistema de transporte en A |
| Proyecto 2.0.2 | Construcción de viviendas en B |
| Proyecto 2.0.3 | Construcción de un parque industrial en C |
| Proyecto 2.0.4 | Equipamiento escolar y hospitalario en A y B |
| Proyecto 2.0.5 | xx |

Programa 3.0 — Obras interurbanas

| | |
|----------------|--|
| Proyecto 3.0.1 | Construcción doble carretera entre B y C |
| Proyecto 3.0.2 | Instalación de un sistema telefónico automático entre A, B y C |
| Proyecto 3.0.3 | Interconexión ferroviaria entre A y C |
| Proyecto 3.0.4 | xx |

Programa 4.0 — Obras complementarias

| | |
|----------------|--|
| Proyecto 4.0.1 | Instalación de un centro de adiestramiento de la mano de obra en C |
| Proyecto 4.0.2 | Creación de un centro de investigaciones tecnológicas en C |
| Proyecto 4.0.3 | Instalación de centros comunitarios en A, B y C |
| Proyecto 4.0.4 | Administración regional |
| Proyecto 4.0.5 | xx |

Naturalmente, esta enumeración sólo constituye un ejemplo ilustrativo incompleto. En una situación real habría que incluir los recursos financieros y físicos de cada proyecto y su asignación en el tiempo, y el presupuesto-programa debería especificar la institución responsable de cada proyecto. Tal vez lo más importante sea garantizar mediante la etapa de programación física y financiera el perfecto equilibrio en la iniciación de las actividades industriales del sistema y la adecuada disponibilidad de insumos urbanos principalmente.

9. Control y evaluación de la estrategia

La estrategia INDUPOL se concibe como una serie de procesos elaborados circularmente y el control y la evaluación periódica deben ser los elementos que permitan redefinir permanentemente el proceso completo.

Dos observaciones caben con respecto a esta etapa.

En primer lugar, concordamos con algunos autores (Browne y Geisse, 1971) en el sentido de que el *control* de un plan se debe efectuar con participación activa de los individuos directamente afectados por el plan mismo; en este caso, la comunidad regional. Sin que ello llegue a significar un enjuiciamiento político popular de los responsables de la estrategia, la comunidad debe estar representada también en esta etapa, lo que además puede significar un aporte al primer objetivo del desarrollo social señalado anteriormente.

En segundo lugar y desde un punto de vista más técnico, la etapa de control y evaluación requiere el montaje de un complejo sistema de información (Hermansen, 1969).

En verdad, esta etapa aparece como la última de una serie de etapas. Sería útil, sin embargo, tener presente que el sistema de información necesario para el control de la estrategia, debería planearse con suficiente antelación, en lo posible, a partir del momento en que se toma la decisión política de diseñar la estrategia. La experiencia tiende a probar que la delicada tarea de crear un sistema de información regional (sobre todo en países en desarrollo) es bastante difícil y que requiere ser cuidadosamente planeada (Boisier, 1970). Además, siempre es conveniente disponer de un diagnóstico socioeconómico *ex-ante* del área, a fin de apreciar con mayor claridad el impacto de la estrategia.

El objetivo fundamental del sistema de información y de la etapa de control en general, es evaluar permanentemente el balance de los efectos *centrípetos* y *centrífugos* de la polarización, para garantizar la prevalencia de los últimos.

Habrá que diseñar un sistema de información regional que permita reconocer dos tipos de cambios estructurales: i] la posición de la región en el sistema interregional del país, posición que sólo mostrará variaciones a plazos medios o largos, y ii] la variación tanto en el nivel como en la distribución del ingreso intrarregional, fenómeno que debiera mostrar variaciones positivas aun en plazos relativamente cortos. Es preciso insistir en que el puro aumento del ingreso per cápita regional medida no significa en modo alguno que la estrategia esté provocando el resultado buscado; lo que interesa primordialmente es que tal aumento se traduzca en una mejor distribución de la renta regional, para lo cual de paso será necesario modificar algunas estructuras de propiedad dentro de la región.

Finalmente, el sistema de información no debería atender sólo la tarea de generar información de carácter estadístico. Paralelamente, de-

bería generar y difundir información cualitativa de carácter más general que afecte a las decisiones de localización, inversión y migración que son tomadas por agentes privados y que, por falta de una adecuada difusión de la situación regional, benefician en definitiva a otras regiones del país.

C. CONCLUSIONES

Debido a dos elementos principales —una cierta insatisfacción intelectual generalizada entre los economistas regionales con relación al contenido político de la teoría del desarrollo polarizado, y la evidencia empírica que deriva de la observación de algunas experiencias frustradas (en particular en América Latina)—, hemos propuesto discutir un nuevo enfoque de una estrategia de desarrollo polarizado. Pilar básico de este enfoque es la consideración de los procesos de industrialización, urbanización y polarización como tres procesos absolutamente *interdependientes* dentro de un esquema estratégico que busca introducir en una o varias áreas geográficas un proceso de cambio económico y social cuyo resultado debe ser la modernización y la elevación del nivel de vida de la población regional.

De acuerdo con esta perspectiva, hemos propuesto una estrategia de acción (INDUPOL) consistente en nueve etapas interligadas que definen un proceso de decisiones de carácter comprensivo, planeado y en gran escala, y que permiten identificar actividades industriales, el sistema urbano y los procesos industriales que cabría descentralizar, evaluar las ventajas de cada centro, asignar los procesos a diferentes centros, seleccionar acciones sistematizadoras, y acciones internalizantes, y que permiten también la programación física y financiera de las obras y el control y evaluación de la estrategia.

La aplicación de una estrategia como INDUPOL en un área determinada debe significar la transformación de una economía de varios puntos, de escasa integración e interdependencia interna y de bajo dinamismo, en un sistema urbano-regional altamente integrado e interdependiente, dinámico y de crecimiento autosostenido. Estas transformaciones afectan simultáneamente a las estructuras espaciales, económicas y sociales del área en cuestión.

Desde un punto de vista espacial, el sistema urbano-regional resul-

tante cristaliza en una agrupación de centros urbanos especializados y ligados entre sí mediante ejes de desarrollo (transporte y comunicaciones) mostrando internamente un mínimo de fricción espacial.

Desde un punto de vista económico, la estructura generada mediante la aplicación de la estrategia INDUPOL se caracteriza por su dinámica de crecimiento y por su capacidad de difundir através de todo el sistema urbano-regional los efectos de aumento de ingreso, ocupación y reinversión.

Desde el punto de vista de las transformaciones sociales, la aplicación de la estrategia provoca una modernización social del área al introducir formas urbanas de vida (aun en el medio rural), al crear oportunidades de empleo en el sector secundario y terciario, y principalmente, a través de una mayor movilidad social derivada del incremento de ingreso.

Resta ahora hacer algunos comentarios finales sobre posibles alcances de la estrategia propuesta.

En primer término, parece conveniente referirnos al *nivel territorial* en que se puede plantear la estrategia.

El concepto ortodoxo de *polo* ha estado siempre asociado a la noción de jerarquía y en tal sentido se ha planteado la existencia de polos internacionales, nacionales, regionales, locales, etc. La tendencia de presentar el proceso de polarización como un proceso no discreto parece ciertamente peligrosa (aun cuando es preciso reconocer un problema de escala implícito) y preferimos reservar para la estrategia INDUPOL sólo dos niveles: nacional y regional. El nivel internacional —aun cuando factible— se descarta en aras de la simplicidad; niveles inferiores al regional quedan descartados por consideraciones técnicas.

Ahora bien, una estrategia *nacional* puede tener dos significados completamente diferentes. Por un lado, puede significar que todos los centros urbanos del país se consideran como elementos de un sistema nacional indivisible. Por el otro, puede significar la puesta en marcha de varias estrategias INDUPOL que cubren más o menos todo el territorio nacional y que están debidamente integradas en la planificación global.

El primer caso puede obedecer a consideraciones derivadas del tamaño del país (países muy pequeños) o bien puede corresponder a la situación prevaleciente en una economía madura con un alto grado de integración espacial. De esta manera, la estrategia INDUPOL se confunde prácticamente con una estrategia sectorial de desarrollo industrial localizada territorialmente.

El segundo caso —dentro de una estrategia nacional— representa una situación bastante más interesante y de mayor complejidad y su contenido y alcance dependerá, naturalmente, de la disponibilidad de recursos. En este caso, la estrategia INDUPOL se convierte en la síntesis de una política nacional de desarrollo regional, a la que le da forma operativa y concreta.

El nivel regional de operación viene a corresponder al nivel de planificación intrarregional y la estrategia INDUPOL podría convertirse en este caso en la herramienta más efectiva de la planificación intrarregional.

En segundo término, es importante incorporar a la discusión el siempre debatido problema de la concentración espacial de actividades. Cabe plantearse en este sentido la pregunta siguiente: una estrategia como la ofrecida, ¿no significa acaso una contribución directa a la concentración espacial y, por consiguiente, al empeoramiento de los desequilibrios regionales?

La pregunta es pertinente, ya que en no pocas oportunidades se ha asociado el fenómeno de la concentración (y desequilibrio) al proceso de polarización (Utria, 1971).

Por un lado, nos parece que *a priori* no se puede juzgar negativamente la concentración espacial; más bien, ella debe ser evaluada con relación al nivel general de desarrollo de cada país. Además, la concentración espacial resulta de la interacción histórica de una serie de procesos de distinta naturaleza, aunque es claro que tanto un ineficiente funcionamiento del sistema de precios como también un errado y parcial uso de la estrategia de polarización pueden contribuir significativamente al agudizamiento de la concentración.

Por otro lado, la asociación entre concentración económica espacial y desequilibrios interregionales en el nivel de vida es muy poco clara. Obsérvese, por ejemplo, el caso de Estados Unidos, país con una muy elevada concentración económica espacial en la costa noroeste y que al mismo tiempo y excepción hecha de algunos puntos localizados, no acusa un problema notorio de desequilibrios interregionales.

Esta y otras observaciones sobre la materia tienden a atribuir el problema de los desequilibrios interregionales más a *diferencias de productividad urbana-rural* que a efectos de la concentración espacial.

El uso de una estrategia como INDUPOL puede producir un agudizamiento en el nivel de la concentración espacial y conducir a un empeoramiento en el nivel de los desequilibrios regionales, pero ello depende básicamente de los *recursos* disponibles y de las *decisiones* polí-

ticas que se tomen con respecto a la distribución geográfica de las regiones en las cuales se aplica la estrategia.

La limitación de recursos impone dos tipos de restricciones. Por un lado será generalmente difícil poner en práctica un esquema ideal de un conjunto de estrategias INDUPOL jerárquicamente ordenadas y que cubran todo el territorio nacional. Por otro lado, la necesidad de seleccionar áreas juntamente con los costos implícitos en las acciones "sistematizadoras" principalmente, podría conducir a seleccionar como áreas de operación el o los subsistemas urbano-espaciales relativamente más desarrollados. En tal caso, esta *decisión política* implica desperdiciar la potencialidad que ofrece una estrategia como INDUPOL para lograr el objetivo de reducir los desequilibrios interregionales. Aun así, sin embargo, el uso de la estrategia propuesta debe significar la reducción de los desequilibrios intrarregionales, así como una reducción de los desequilibrios *intranacionales*, que es el objetivo que en definitiva interesa al país como un todo.

Hay una serie de problemas adicionales ligados al diseño de una estrategia como la propuesta y que en rigor, deberían ser exhaustivamente discutidos. No es posible hacerlo en este momento, por lo que sólo les mencionan a continuación.

Algunos especialistas (Hansen, 1972) han propuesto utilizar una estrategia de polarización o de centros de crecimiento como un instrumento indirecto de control de las migraciones hacia los grandes centros metropolitanos. La idea subyacente consiste en la creación de una "oportunidad" de suficiente atracción entre el ámbito rural y la gran metrópoli. La idea parece estar, razonablemente fundamentada y aunque no tenemos mucha confianza en la posibilidad de modificar sustancialmente la magnitud y la orientación de los flujos migratorios, un sistema urbano-regional como el que resulta de la estrategia presentada, probablemente tendría mejores posibilidades de éxito desempeñando un papel de "filtro" o de "amortiguador" de la corriente migratoria que un centro de crecimiento aislado.

Otro punto al cual es preciso hacer una breve referencia es la magnitud de la brecha urbano-rural en lo que respecta a las condiciones de vida. Sin el deseo de emitir un juicio definitivo, parece claro que la aplicación de una estrategia INDUPOL en un área determinada debe significar una modificación sensible en las condiciones de vida de las áreas rurales. Esta modificación deriva de dos causas principales. Primero, de un aumento de productividad en el sector agrícola como resultante de la succión de mano de obra no calificada que ne-

cesariamente ejercerán las actividades industriales. Segundo, de la ampliación del mercado consumidor local de productos agropecuarios, resultado del aumento de ingreso generado en el área. Además, la población rural del área se beneficia con mayor cantidad de servicios sociales (educación, salubridad, etc.) y, de un modo general, se beneficia igualmente con la introducción de formas de vida y valores urbanos, aunque tal beneficio podría ser más aparente que real.

Finalmente, una palabra sobre las hipótesis institucionales en que se apoya un esquema de acción como INDUPOL.

No nos cabe duda alguna de que la ejecución de la estrategia que hemos propuesto se hará mucho más fácil si se opera dentro del marco de una economía con un grado elevado de socialización que permita el control eficiente de los recursos productivos (particularmente el control del suelo, recursos naturales, crédito, transporte, etc.). Sin embargo, creemos que una estrategia como INDUPOL no implica cuestión alguna de carácter ideológico, pero sí muchas cuestiones relativas a la eficiencia de una acción política. Las cuestiones ligadas al grado de intervención del Estado en el manejo de una estrategia como INDUPOL deben ser resueltas a la luz de consideraciones objetivas y no sobre la base exclusiva de juicios de valor. En definitiva, lo que hemos propuesto es un instrumento flexible de desarrollo regional y no una bandera doctrinaria

D. BIBLIOGRAFÍA

- Aydalot, P., "Notes sur les economies externes et quelques notions connexes", *Révue Economique*, núm. 6, París, 1965.
- Bernard, P., *Growth poles and growth centres in regional development*, UNRISD, Report núm. 70.14, Ginebra, 1970.
- Blaug, N., "A case of emperor's clothes: Perroux's theories of economic domination", *Kyklos*, vol. xviii, 1964.
- Boisier, S., *Case studies on information systems for regional development*, vol. 11, Chile, UNRISD, Report núm. 70.9, Ginebra, 1970.
- Boisier, S., *Polos de desarrollo: Hipótesis y política en América Latina*, ILPES, 1971 (71-11-3091).
- Boudeville, J. R., "Les pôles de croissance brésiliens: La sidérurgie de Minas Gerais", *Cahiers*, ISEA, Serie L, núm. 9, 1955.
- Boudeville, J. R., *Los espacios económicos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1960.
- Boudeville, J. R., *Problems of regional economic planning*, Aldine Publishing Co., 1966.
- Browne, E. y Giesse, G., "Planificación para planificadores o para el cambio social", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. 1, núm. 3 (Santiago de Chile, 1971).
- CEPAL/ONU, *La distribución del ingreso en América Latina*, Nueva York, 1970.

- Chenery y Watanabe, "International comparisons on the structure of production", *Econometrica*, octubre de 1958.
- Churchman, W., *The system approach*, Delta Books, 1968.
- de Andrade, M. C., *Espaço, polarização e desenvolvimento*, Editora Brasiliense, 1970.
- Di Tella, T., "El concepto de desarrollo polarizado de planeación regional. Un enfoque sociológico", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 111, núm. 12, 1969.
- Friedmann, J., *Regional development policy. A case study of Venezuela*, MIT Press, 1966.
- Friedmann, J., *A general theory of polarized development* (mimeo), Ford Foundation, Santiago de Chile, 1967.
- Friedmann, J., "La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la planificación urbana y regional", *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. 111, núms. 9-10, 1969.
- Giesse, G. y Coraggio J. L., "Areas metropolitanas y desarrollo nacional", *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. 1, núm. 2, (Santiago de Chile, 1971).
- Gokhman, V. M. y Karpov, L. N., "Growth poles and growth centres", *A Review of concepts and theories of growth poles and growth centres*, UNRISD/70/C.6, Ginebra, 1970.
- Gruchman, B., "Growth poles in the spatial structure of the Lybyan economy", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski, (comp.) Mouton, La Haya, 1972.
- Hansen, N. M., "Development pole theory in a regional context", *Kyklos*, vol. xx, 1967.
- Hansen, N. M., "Criteria for a growth centre policy", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (comp.), Mouton, La Haya, 1972.
- Hermansen, T., *Growth poles and growth centres in national and regional development*, UNRISD/69/C.26, Ginebra, 1969.
- Hermansen, T., "Information systems for regional development control", *Papers*, vol. xxii, 1963, Regional Science Association.
- Isard, W., Schooler, E. W., y Viltorisz, T., *Industrial complex analysis and regional development*, 1. Wiley, 1959.
- Klaasen, L. H., *A method of selecting industries for depressed areas*, DECD, 1967.
- Kuklinski, A. R., *Trends in research on comprehensive regional development*, UNRISD, Ginebra, 1967.
- Kuklinski, A. R. (comp.), *Growth poles and growth centres in regional planning*, Mouton, La Haya, 1972.
- Lacoste, Y., "Perspectives de la géographie active en pays sous-développés", *Géographie Active*, Presses Universitaires de France, 1964.
- Luttrel, W. F., "Industrial complexes and regional economic development in Canada", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (comp.), Mouton, La Haya, 1972.
- Misra, R. P., "Growth poles and growth centres in the context of Indian's urban and regional development problems", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (comp.), Mouton, La Haya, 1972.
- Paelinck, J., "La teoría del desarrollo regional polarizado", *Revista de Economía latinoamericana*, año 111, núm. 9, 1963.
- Perroux, F., "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, núm. 7, 1950.
- Perroux, F., "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, 1955.
- Perroux, F., *L'économie du XXème siècle*, PUF, París, 1962.
- Perroux, F., "Note sur la ville considérée comme pole de developpement et comme foyer du progres", *Tiers-Monde*, tomo viii, núm. 32, 1967.

- Piéro, Z., "Growth poles and growth centres theory as applied to settlement development in Tanzania", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (comp.), Mouton, La Haya, 1972.
- Regulski, J., "Some remarks on development pole theory and its application in Poland", *A review of the concepts and theories of growth poles and growth centres*, UN-RISD/70/C.6, Ginebra, 1970.
- Stöhr, W., "Development planning for depressed areas. A methodological approach", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. xxx, núm. 2, 1964.
- Stöhr, W., *Spatial growth differentials in Latin America, The pole of urban and transport investment* (mimeo), McMaster University, 1970.
- Sunkel, O., "El renacimiento de la economía política", *Revista de Economía*, Universidad de Chile, Santiago, 1962.
- Thomas, M. D., "The regional problem, structural change and growth pole theory", *Growth poles and growth centres in regional planning*, Kuklinski (comp.), Mouton, La Haya, 1972.
- Utria, R., *Introducción a las variables sociales del desarrollo regional*, ILPES, documento B/5 del I Curso de Planificación Regional del Desarrollo, Santiago de Chile, 1970.
- Utria, R., *Algunos aspectos sociales del desarrollo regional en América Latina*, CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1971 (71-7-2069).
- von Böventer, E., "La teoría de la organización espacial como fundamento de la planificación regional", *Análisis de las estructuras territoriales*, B. Secchi (comp.) Barcelona, 1968.
- Zaremba, P., "Observation about the synthetical approach to regional development", *A review of the concepts and theories of growth poles and growth centres* UN-RISD/70/C.6, Ginebra, 1970.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LA REGIÓN CENTRAL DE CHILE*

A. INTRODUCCIÓN

Las páginas que siguen señalan los fundamentos de un plan de desarrollo de largo plazo para la región central de Chile, compuesta por las cinco provincias que circundan la capital nacional. (Véanse las gráficas 1 y 2.)

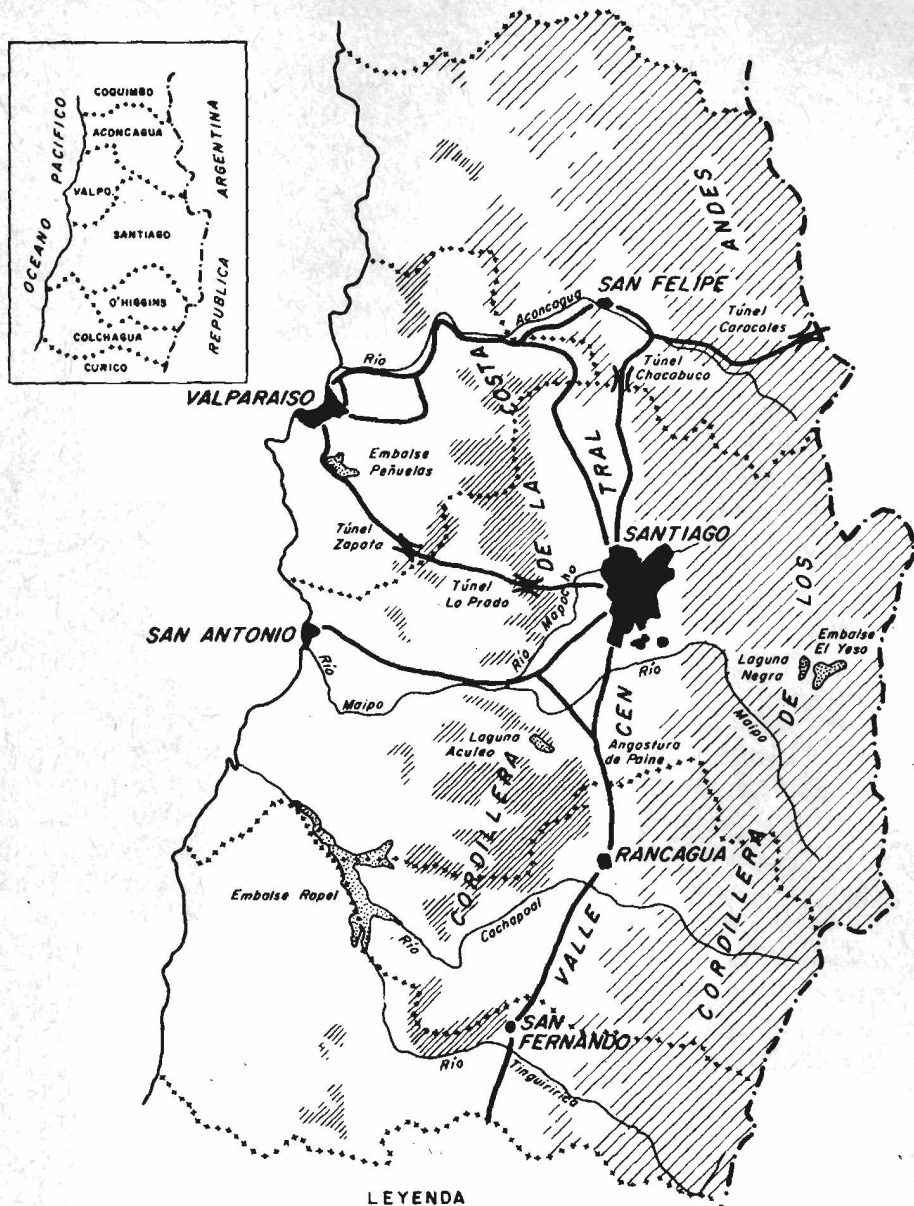
La labor desarrollada, tendiente a proveer las premisas básicas para el plan de desarrollo del área en cuestión, estuvo dirigida: 1] hacia la identificación y sistematización de los principales problemas y factores claves de desarrollo de la región, y 2] hacia la determinación del tipo de medidas que se debe aplicar para resolver tales problemas, para definir y evaluar las posibles alternativas de política de desarrollo regional en el decenio 1970-80 y para formular, sobre dichas bases, un grupo de recomendaciones que deberán considerarse en el proceso de diseño de políticas por parte de las autoridades públicas.

Los resultados obtenidos pueden resumirse en los siguientes puntos:

a] Se demuestra que la política de desconcentración a escala nacional, conducente a una baja relativa del ritmo de crecimiento de Santiago, es factible sin perjuicio del desarrollo de la economía nacional. El estudio define los medios de tal política, destacando especialmente el papel de la política de localización industrial y sus límites en términos de la futura distribución de población y empleo urbano total e industrial. Las cifras correspondientes se basan en un análisis más profundo de las políticas alternativas de localización para las diversas industrias clasificadas según factores predominantes de localización. La política recomendada para limitar la tasa de crecimiento de Santiago permite acelerar el desarrollo de otras áreas de la región sin perjuicio del desarrollo acelerado de las demás regiones del país, si se optan por ello.

* Síntesis del estudio *Región Central de Chile: Perspectivas de desarrollo*, elaborado por el Equipo Macro-Zona Central del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional (CIRU), de la Universidad Católica de Chile (Santiago, diciembre de 1969; dos volúmenes y dos anexos, mimeografiados). Integraron dicho equipo los investigadores Juan Escudero, Alejandro Gómez, Andrés Necochea, Gabriel Pumarino y Andrzej Wróbel. La síntesis que sigue fue redactada por los dos primeros.

GRÁFICA 1 Características generales de la región central

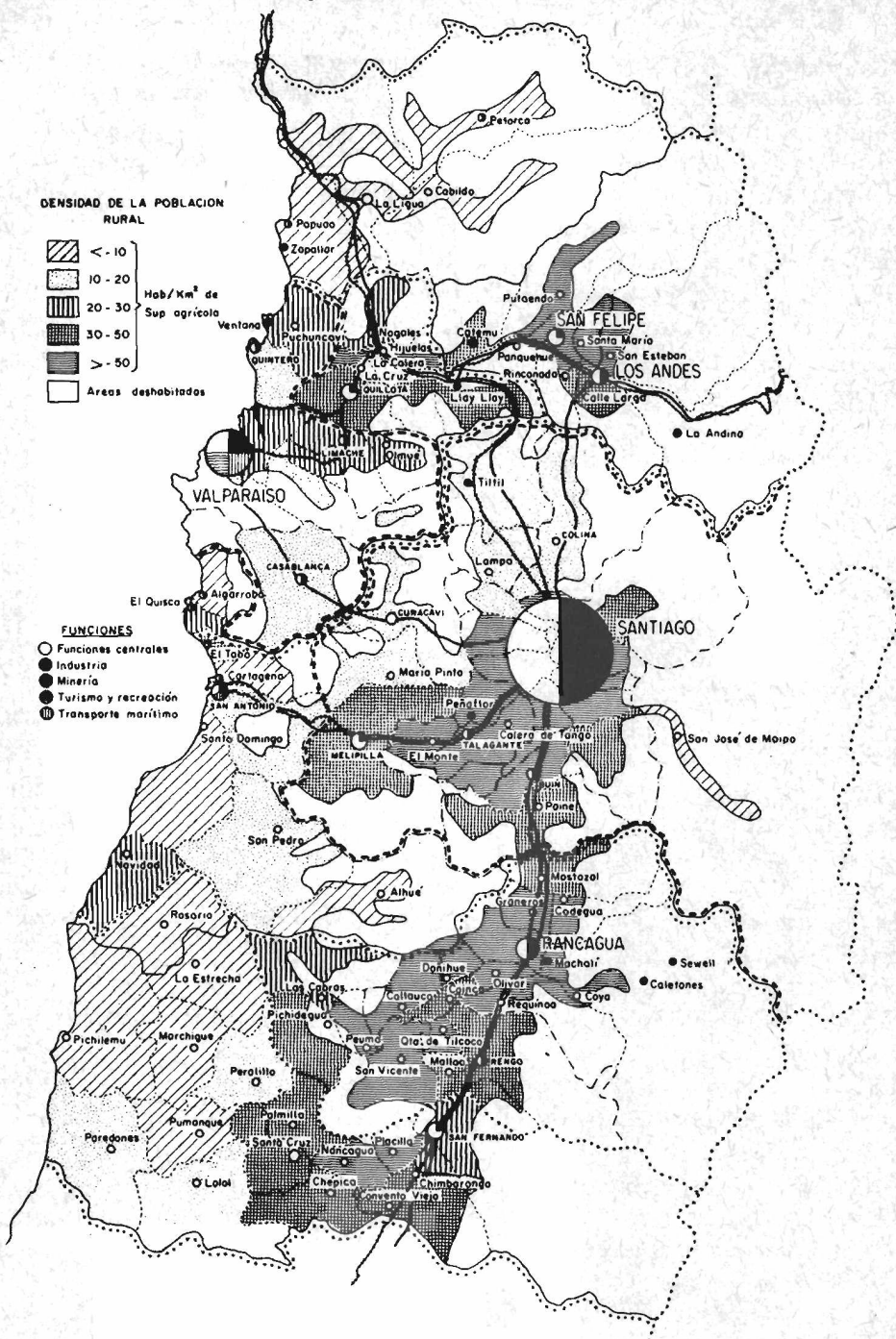


LEYENDA

- | | | | |
|-----------|------------------------|-------|--------------------------------------|
| — / — | LIMITE INTERNACIONAL | ● | CAPITAL DE PROVINCIA, OTRAS CIUDADES |
| — · — · — | LIMITE PROVINCIAL | ⊕ | EMBALSES O LAGUNAS |
| — | PRINCIPALES RIOS | — (— | TUNELES |
| — | PRINCIPALES CARRETERAS | | |

0 10 20 30 40 50 Km

GRÁFICA 2. *Red urbana y densidad de la población rural*



b] Se propone una serie de recomendaciones con respecto a la racionalización y desarrollo de la estructura espacio-funcional de la región mediante: una aceleración del crecimiento urbano-industrial en algunos centros urbanos con mejores condiciones para tal tipo de desarrollo (principalmente la ciudad de Rancagua); una especialización del tipo de funciones desarrolladas en las diferentes áreas que componen la región; una coordinación en la operación de los subsistemas funcionales de la región, principalmente el transporte, la provisión de agua y la red urbana, y el control del uso del suelo.

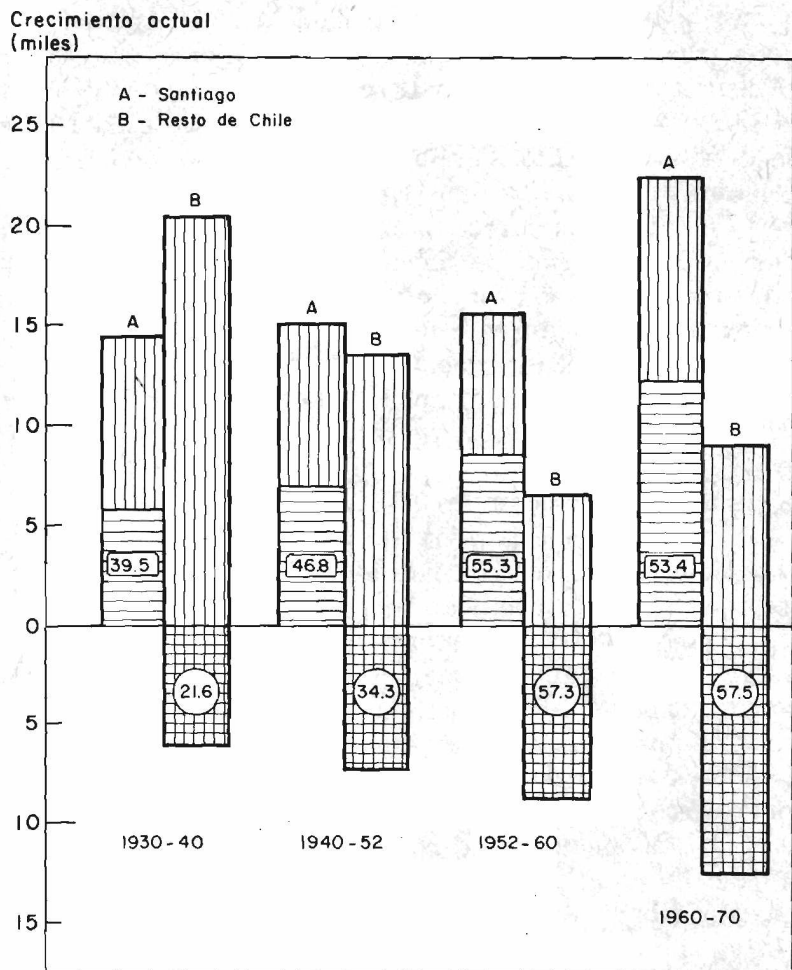
c] Se presentan asimismo varias proposiciones concretas sobre el desarrollo de la estructura espacial de las áreas metropolitanas de la región para lograr, de una parte, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (especialmente en términos de accesibilidad al trabajo tanto como a bienes y servicios urbanos) y, por otra, que disminuyan los costos incrementales de infraestructura urbana. Estas proposiciones se concentran, básicamente, en la definición de áreas prioritarias de urbanización, definiendo también los tipos de vivienda y ubicación de las funciones que debe haber en las diferentes áreas de la metrópoli.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

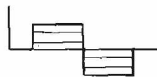
El alto grado de primacía y el rápido crecimiento relativo de la región central, comparada con el resto del país, corresponde casi exclusivamente a la primacía y desarrollo de la ciudad de Santiago. El proceso de concentración de población y actividades, especialmente intenso en las últimas décadas, ha significado que en los últimos treinta años la ciudad haya crecido desde uno a tres millones de habitantes, es decir, hasta casi un tercio de la población nacional en 1970, cuando sólo era el 18 por ciento en 1940 y el 14 por ciento en 1920. (Véase la gráfica 3.) En términos económicos, la ciudad de Santiago representa el 54 por ciento del valor agregado por el sector industrial, y la provincia de Santiago poco menos del 45 por ciento del producto nacional bruto (contra el 60 por ciento de la región central en conjunto). Estos antecedentes permiten focalizar el análisis de la concentración en el "Gran Santiago" —que es donde constituye un problema— más que en la región central, que se vería tanto o más afectada que el resto del país.

Importa destacar que, antes de acentuarse el proceso de concentración demográfica, ya estaban concentrados en Santiago dos tipos de actividades que hoy día adquieren máxima importancia: la industria

GRÁFICA 3.
Crecimiento de la población económicamente activa en la provincia de Santiago y en el resto de Chile (promedios anuales para períodos intercensales)



Crecimiento hipotético correspondiente a la tasa promedio de crecimiento para todo Chile



Crecimiento debido a inmigración (diferencia entre crecimiento actual e hipotético)

Disminución del crecimiento hipotético debido a emigración (diferencia entre crecimiento hipotético y actual)

39.5

Aporte migratorio en el crecimiento actual (en porcentajes)

21.6

Proporción de emigración en el crecimiento hipotético (en porcentajes)

y la administración central. Para estos sectores ha sido más importante su expansión como conjunto que su redistribución espacial (predominio del "efecto estructural" sobre el "efecto diferencial"). Así por ejemplo, casi la mitad de la industria tiende a localizarse en Santiago desde que a principios de siglo aparecen las primeras estadísticas confiables. Mientras el ingreso nacional creció a un ritmo de 3.6 por ciento anual entre 1915 y 1964, el valor agregado bruto industrial lo hizo a una tasa de 4.3 por ciento. Por su parte el ingreso nacional sólo aumenta ligeramente su dinamismo en los últimos siete años de dicho período (3.7 por ciento anual) al paso que la industria experimenta una aceleración importante (7.8 por ciento anual entre 1957 y 1964). Del mismo modo la administración central se concentró en Santiago desde la época colonial, pero durante los últimos decenios adquirió relieve gracias al proceso de centralización en la toma de decisiones y a la creciente importancia funcional del Estado. Esto implica un aumento en el grado de control desde el centro a la periferia, que se expresa física, social y económicamente en la preeminencia del lugar donde se asientan las actividades centrales.

De esa manera, la expansión de estos dos sectores (industria y administración), que parten concentrados y luego crecen concentradamente, se transforma en condicionante primordial del crecimiento de Santiago. A ello se añaden la inercia propia de los grandes volúmenes ya concentrados (que se siguen expandiendo por *crecimiento vegetativo*), los fenómenos de *expulsión* de población desde las zonas deprimidas (principalmente por falta de dinamismo en los sectores primarios de la economía, sobre todo en la agricultura) y todo un conjunto de causas no económicas asociadas tanto a las tendencias del proceso de urbanización (que es un fenómeno de alcance mundial) como a la acción redistribuidora del Estado.¹ Esta última adquiere gran importancia relativa en las épocas de bajo desarrollo económico, y se caracteriza por haber respondido de preferencia la presión de los sectores sociales más cercanos geográficamente a los organismos públicos encargados de este tipo de acciones, esto es, la población de Santiago. Así por ejemplo, en el período 1965-69, el 43.3 por ciento de las viviendas del sector público fueron construidas en el Gran Santiago.

La formación de este gran conglomerado ha jugado un papel im-

1. Para un análisis más amplio de los condicionantes del proceso de concentración en Chile, véase *Región Central de Chile: Perspectivas de desarrollo*, primera parte, capítulo 2.4.

portante en la economía y en la organización del país. En primer lugar, ha permitido la generación de economías de localización y de aglomeración industriales, cuya existencia ha sido determinante para el funcionamiento eficiente de algunas actividades industriales que de otra manera no habrían podido instalarse en Chile. Mirando al futuro, esas actividades constituyen la base que permitirá a la economía nacional competir en un esquema de integración latinoamericana. En segundo lugar, ha hecho posible formar un aparato administrativo central suficientemente desarrollado y eficiente que ha tenido una ingerencia decisiva en el proceso de desarrollo económico y que provee la organización necesaria para que el país evolucione en la estructura de un sistema económico. En tercer lugar, ha permitido generar economías de urbanización, las que significan haber dotado de servicios, infraestructura y amenidades a un fuerte porcentaje de la población, en un grado que según la experiencia mundial sólo es posible en las grandes ciudades.

Estas economías de la concentración, sin embargo, encuentran contrapartidas (deseconomías) cuya importancia tiende a crecer a medida que aumenta el tamaño de la ciudad. A causa de ellas, el balance que al principio se tradujo en las ventajas antes mencionadas, tiende a ser anulado e incluso invertido. Los más importantes de estos efectos negativos para mantener estándares mínimos de habitabilidad se refieren al aumento en los costos de inversión y operación en la estructura física de la ciudad —especialmente en el transporte interno, donde el mejoramiento del sistema alcanzará un costo superior a los 500 millones de dólares, y en el consumo de terreno agrícola por extensión de la ciudad, que está alcanzando un promedio de 1 000 hectáreas anuales de excelente suelo—, al deterioro del medio ambiente urbano —tanto desde un punto de vista puramente físico espacial (contaminación) como socioeconómico (segregación)— y al costo social que implica el drenaje de población y recursos hacia el centro, con la consiguiente pérdida de potencial de la periferia.

Causas concomitantes en el surgimiento de estas deseconomías son el proceso de aglomeración mismo, la acción descoordinada de los distintos organismos públicos encargados de resolver problemas individuales y que suelen actuar con criterios contradictorios entre sí, y la irracionalidad (desde un punto de vista social) en el comportamiento de los usuarios. Esto último se debe a que en muchos casos el aumento en las deseconomías de crecimiento es absorbido directamente por el conjunto de usuarios por la comunidad en general y/o por organismos

públicos, sin que signifiquen disminución de costo para el usuario individual. En estos casos, los usuarios siguen disfrutando de las economías, pero no perciben las deseconomías, por lo que continúan aglomerándose.

Merece mención especial el problema del drenaje hacia el centro. Su manifestación más notoria, las corrientes migratorias, se caracterizan por ser altamente selectivas en dos sentidos: en cuanto a la estructura de edad de los migrantes, que comprende porcentajes muy altos de población en edad activa, y por la educación y otras características cualitativas relacionadas con su capacidad emprendedora y productiva.

Esto significa que las desigualdades interregionales y los bajos niveles de crecimiento del resto del país no sólo se refieren a una situación histórica y actual, sino también a las expectativas para el futuro, al menos en cuanto a las posibilidades de un desarrollo autogenerado en la periferia. Por otra parte, tampoco el patrón de crecimiento polarizado ha significado un aumento en la capacidad de difusión espontánea de desarrollo desde el centro hacia la periferia. La muestra más clara de ello es que la región central —área de influencia cercana de Santiago, donde cabría esperar una mayor difusión— muestra idénticos síntomas de drenaje que el resto del país. El caso más típico corresponde al reciente deterioro relativo de Valparaíso. Las excepciones se refieren a efectos restringidos sobre áreas agrícolas especializadas que abastecen a Santiago, las cuales han experimentado un desarrollo agropecuario significativo aunque restringido en términos espaciales, así como a la conurbanización Rancagua-Machalí, cuyo rápido crecimiento es imputable a la actividad minera más que a la influencia de Santiago.²

En cuanto al problema de la falta de coordinación entre los distintos organismos públicos intervinientes, cabe destacar que en este momento tienen jurisdicción sobre aspectos claves de la estructura espacio-funcional al menos tres direcciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, todas las reparticiones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, varias del Ministerio de Economía —entre ellas algunas tan importantes como CORFO y DIRINCO— y multitud de municipalidades y organismos nacionales que aisladamente controlan los problemas de la ciudad, sin que exista un gobierno metropolitano ni ninguna autoridad efectiva que los coordine. Todo ello es de suma

2. *Ibidem*, primera parte, capítulo 2.5 y cuadro 4.1.

importancia y una condición previa para superar la expansión de este tipo de deseconomías.³

Los problemas expuestos, que constituyen el desafío para la planificación del futuro desarrollo regional del país, pueden resumirse en las siguientes preguntas generales:

1. ¿Cómo plantear el futuro desarrollo de Santiago dentro del marco de la economía nacional, frente a las tendencias concentradoras que la caracterizan, y cómo acercarse a un desarrollo más equilibrado entre las regiones?

2. ¿Cómo plantear el racional desarrollo de la estructura espacial del Santiago metropolitano cuidando de que no aumenten las deseconomías de aglomeración?

3. ¿Cómo plantear el desarrollo de las restantes áreas de la región central aprovechando tanto sus recursos como su ventajosa y exclusiva localización cerca de la principal aglomeración urbana del país?

Es evidente que la solución depende de varios tipos de medidas, a diferentes niveles y actuando sobre diferentes factores de desarrollo. Aunque todas estas medidas son interdependientes, cabe distinguir los siguientes tipos:

1. Destinados a lograr cambios en las estructuras sociales existentes, la distribución del ingreso, del poder, etc.;

2. Destinados a determinar el ritmo y estructura del desarrollo económico del país en conjunto y por sectores de la economía;

3. Localización demográfica, actividades productivas e infraestructura física.

El objeto principal de este ensayo es presentar una fundamentación de medidas del tercer tipo, es decir, políticas de localización que encuentren su expresión principal en las inversiones en actividades productivas y en diversos tipos de infraestructura (aunque deban apoyarse en otras medidas). No significa esto que se menosprecie la importancia de los factores de desarrollo regional. Es consecuencia de comprobar que los objetivos básicos de las políticas destinadas a lograr cambios en estos campos —es decir, a lograr ciertos objetivos nacionales— trascienden el desarrollo de la región central y el denominado “desarrollo regional” en general. De ahí que tanto las condiciones de la estructura sociopolítica y del desarrollo económico del país, como la dirección de las políticas en estos campos, entran en el esquema del presente estudio en cuanto datos y se consideran entre los supuestos básicos, que

3. *Ibidem*, primera parte, capítulo 2.3.

sirven como elementos para definir objetivos y como factores condicionantes del éxito o al menos de la factibilidad de las diferentes alternativas de políticas de localización. A estos supuestos básicos se refiere la siguiente sección.

C. CONDICIONANTES BÁSICAS DE LAS POLÍTICAS LOCACIONALES

Las condicionantes básicas de carácter nacional y sectorial sobre las políticas locacionales y de desarrollo regional que en el futuro se desee implementar en Chile pueden dividirse en dos grandes grupos, relacionados uno con el nivel y estructura del futuro desarrollo económico y demográfico del país y otro con el futuro sistema socioeconómico que el país adopte, el carácter de la etapa de transición y las nuevas estructuras sociales e institucionales que vayan desarrollándose.

1. *Perspectivas de desarrollo económico y demográfico futuro*

a] *En cuanto a la economía en su conjunto*

El aumento sustancial para la década 1970-80 se espera en la *tasa de crecimiento del producto nacional bruto*. Este punto es importante y debe considerarse en las políticas locacionales y de desarrollo regional en general. En efecto, es precisamente el desarrollo económico el que en último término crea los márgenes y la capacidad de manejo de los futuros crecimientos que será posible alcanzar en las distintas regiones del país. La continua *disminución del desempleo* hasta su eliminación casi completa a mediados de la presente década, y un consecuente aumento en la productividad promedio del desempleo disfrazado son otros aspectos relevantes para el diseño de políticas regionales. Una política regional basada en un proceso acelerado de desarrollo económico que no signifique una disminución en las tasas de desempleo y que, por ende, adopte un carácter más capital-intensivo, se vería claramente limitada en su posibilidad de afectar sustancialmente los patrones de distribución regional de población. Al actuar sobre el proceso de localización de la nueva actividad económica, ella no iría acompañada de una reorientación sustancial en la oferta de empleos y por ende de la población.

A través de un importante *aumento de la oferta de recursos para*

inversión, que en sí no es sino la contrapartida necesaria para el logro de un mayor desarrollo económico, se podrá implementar una mayor cantidad de nuevos proyectos de inversión. Este aumento, junto con una reorientación de los criterios de localización de los mismos, permitiría ir implementando de manera bastante directa determinadas políticas locacionales.

Una sustancial *redistribución de ingresos* tendría por sí misma un impacto regional significativo. Las regiones no centrales, al tener un mayor porcentaje de población con menores ingresos que la región central y especialmente Santiago, se verían claramente beneficiadas por esta política de redistribución de ingresos a escala nacional.

b] *En el aspecto demográfico*

El hecho más notable en este campo fue el descenso de la tasa de crecimiento natural de la población, que entre los años 1960 y 1970 bajó de casi el 2.4 por ciento a cerca del 1.8 por ciento anual. Parece indudable que esta tasa seguirá bajando, especialmente si se toma en cuenta que la baja de la tasa de natalidad (baja especialmente acentuada en la segunda mitad de la década pasada) en algunos años más no estará compensada por un descenso en la tasa de mortalidad, que habrá alcanzado sus niveles mínimos. En esta situación no parece probable que la tasa de crecimiento natural promedio para el país pueda exceder del 1.65 por ciento anual en la década 1970-80. Esa tasa produciría un crecimiento cercano a 1 600 000 habitantes, lo que en términos absolutos es similar al crecimiento del decenio pasado. No obstante, la tasa de crecimiento de la población activa —debido al ingreso a la edad activa de aquella población nacida durante la cúspide de crecimiento natural a fines de la década de los cincuenta y comienzos de los sesenta— mostrará una tendencia opuesta de cambio. Según las estimaciones, el incremento de la población activa correspondiente a esos cambios en la estructura demográfica (es decir, sin tomar en cuenta posibles alteraciones de la “tasa de actividad” en los grupos individuales de edad) puede llegar a ser del orden de 600 000 personas, es decir, cerca de dos veces más grande en términos absolutos que en el decenio pasado.

c] *En los diferentes sectores de la economía*

Es un hecho que el crecimiento del *sector industrial*, el más manejable desde el punto de vista locacional, será la base del crecimiento económico del país durante la presente década. Chile, dada su carac-

terística de país pequeño en vías de desarrollo, que pretende satisfacer un cierto paquete de necesidades mínimas de toda la población, no podrá basar su desarrollo de la presente década exclusivamente en dinamizar el sector primario ni mucho menos en la del sector terciario. Sólo un proceso de industrialización acelerado basado en la especialización y el consiguiente aprovechamiento de las economías de escala y la selección de tecnologías adecuadas al logro del objetivo de pleno empleo podrían satisfacer simultáneamente los múltiples objetivos económicos de carácter nacional anteriormente enunciados. En términos de empleo este crecimiento industrial significará como mínimo 250 000 nuevos empleos, es decir, casi un 5 por ciento de crecimiento acumulativo anual (en comparación con una tasa histórica de 3.5 por ciento). En cuanto a la importancia de dicho proceso con respecto a los otros sectores de la economía, se tiene que el crecimiento industrial significará aproximadamente un 40 por ciento de todos los nuevos empleos generados. Este valor, que desde el punto de vista de la tendencia histórica significa un cambio importante (en la década pasada fue aproximadamente un 30 por ciento) no difiere mucho e incluso es menor al alcanzado por el mismo sector en economías que se han desarrollado a través de un proceso de industrialización. En términos del nuevo valor agregado, por otro lado, la importancia relativa llegará casi al 50 por ciento.

El *sector agrícola* y las actividades conexas deberán ser capaces de satisfacer la creciente demanda nacional por alimentos evitando de ese modo la creación de cuellos de botella en la balanza de pagos con el exterior. Un primer paso hacia la transformación del sector agrícola en un sector dinámico de la economía ya ha sido iniciado y se encuentra en plena evolución con el proceso de reforma agraria y con la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra. El siguiente paso debería ser el aumento en la productividad agrícola mediante cambios en la estructura de uso del suelo y el aumento de las inversiones en infraestructura tanto para regadío como para la comercialización de los productos. Este aumento en la productividad física de la agricultura debería ir acompañado, además, por un mejoramiento de los incentivos para producir, lo cual, en el fondo, sólo se podrá lograr mejorando los términos de intercambio. En general, el sector agrícola deberá lograr aumentos de productividad comparables o superiores a los del sector industrial manteniendo el total del empleo en niveles similares a los que existían al iniciarse el decenio. Ambos aspectos se traducirán en un fuerte aumento de los ingresos por habitante y en las condiciones de vida de la población dependiente del sector agrícola en una disminución

de las diferencias relativas con la población urbana y en general en una dinamización de las regiones no centrales. El *sector minería*, especialmente la gran minería del cobre, a través de su programa de ampliaciones, deberá continuar siendo el sector clave en el mantenimiento y crecimiento de los niveles de intercambio con el exterior. En términos de empleo, este sector prácticamente permanecerá con los niveles existentes a principio de la década. Los aumentos de producción habrán de lograrse sólo mejorando y adecuando las tecnologías, racionalizando las operaciones y realizando nuevas inversiones. De ahí que el impacto regional del desarrollo de estas actividades tenderá a ser bien reducido.

A pesar de constituir aproximadamente un 50 por ciento de los nuevos empleos generados, el *sector servicios* no podrá utilizarse independientemente para implementar políticas locacionales y de desarrollo regional porque en general sus actividades son predominantemente de tipo no básico, es decir, dependientes directa o indirectamente de la base económica regional o local (principalmente de la actividad industrial básica). El sector terciario podría tener un efecto sobre la distribución de la población a través de cambios en su estructuración espacial propia, cualquiera que sea el aumento de la demanda por servicios generada regionalmente. En el presente caso se trataría de aquella parte del empleo terciario localizada en Santiago que corresponde a los servicios prestados para las demás áreas del país. En el pasado la concentración de estos servicios de rango superior en Santiago ha sido bastante alta y en la nueva situación de la presente década es posible la "transferencia" de una parte de ellos fuera de la capital (educación universitaria, administración, etc.). Sin embargo, aunque la transferencia de estos servicios sería de gran importancia para el desarrollo regional, el efecto en términos de la redistribución del empleo y la población será relativamente insignificante. En efecto, es pequeña la importancia relativa de los servicios de alto rango, prestados para el resto del país, en el empleo total del sector terciario en Santiago (alrededor de 10 por ciento) y sólo una fracción de ellos puede ser objeto de las políticas locacionales.

2. *Perspectivas de cambio en el sistema socioeconómico*

Entre los supuestos relacionados con el sistema socioeconómico, cabe destacar varios: a] nacionalización de recursos básicos; b] quiebra del poder monopólico de los grandes consorcios capitalistas extranjeros y

nacionales; c] desaparición de la estructura latifundista en el sector rural; d] rápido incremento del área social de la economía. De estos cambios surge un supuesto general muy importante desde el punto de vista de las políticas de desarrollo regional: si las autoridades responsables de la planificación y ejecución de las políticas de desarrollo urbano-regional conducirán o no tales políticas de acuerdo con criterios que reflejan el interés de la sociedad. Se supone, además, que aunque la toma de decisiones en este campo estará descentralizada en muchos sentidos, la autoridad central tendrá poder suficiente para determinar (también en su dimensión espacial) los procesos de inversión y transferencias regionales de recursos.

3. Perspectivas de orientación de las políticas de desarrollo regional

Respecto de la orientación general de las políticas de desarrollo regional, se supone que se sustentarán políticas en favor del desarrollo de las regiones subdesarrolladas. Más aún, al considerar las diversas condiciones que se refieren tanto a la estructura económica de las regiones como al patrón geográfico de distribución de las fuerzas productivas, se supone que en la conducción de tales políticas se aplicarán no sólo las medidas destinadas a aumentar la productividad de las actividades existentes y el bienestar de las población en términos individuales —por ejemplo, transferencias de ingresos públicos hacia campos tales como educación, salud, etc.—, sino que estas medidas también irán acompañadas de una introducción de nuevas actividades, especialmente industriales, en las regiones subdesarrolladas. En otras palabras, la política de reducción de las disparidades regionales de desarrollo en términos individuales se verán acompañadas de una real desconcentración de las fuerzas productivas en escala nacional, buscando un mejor aprovechamiento económico, para todo el país, de los recursos potenciales de las regiones.

Los márgenes de libertad en la planificación y ejecución de las políticas regionales estarán limitados por la condición de no afectar ni poner en serio peligro el logro de las metas nacionales y sectoriales de desarrollo económico-social. Sin embargo, como demuestra el estudio de la región central, los márgenes de acción abiertos a las políticas regionales son sustanciales y claramente mayores de lo que se podría pensar a primera vista.

4. *Evaluación de las futuras condiciones de desarrollo*

Una evaluación preliminar de las futuras condiciones de desarrollo nacional y sectorial expuestas permite deducir dos conclusiones importantes para las políticas locacionales, a saber:

1. En la presente década se abren nuevas posibilidades para detener el proceso de creciente concentración de las fuerzas productivas en Santiago, gracias: a] a los cambios en el sistema socioeconómico del país conducentes a eliminar algunos factores o condicionantes del proceso de concentración en el pasado; b] el aumento esperado de la productividad y el ingreso en áreas rurales, y c] a los volúmenes mucho mayores en el incremento de actividades no agrícolas (principalmente industriales), lo que permitiría ganar efectos económicos asociados con la escala de complejos productivos en las economías regionales. Adviértese, sin embargo, que estas condiciones generales presentan principalmente sólo nuevas oportunidades; para materializarlas es indispensable una adecuada política locacional, bien conceptualizada y ejecutada durante periodos sostenidos.

2. La otra conclusión que surge de este examen de las futuras realidades del desarrollo nacional se refiere al papel fundamental que en él está reservado al sector industrial. Este sector, en efecto: a] seguirá siendo el más dinámico tanto en términos de producto como de empleo, y b] en la escala de grandes regiones tendrá un efecto predominante sobre los cambios en población total y empleo, tanto directamente en el empleo industrial, como indirectamente gracias a su efecto multiplicador sobre el sector terciario (servicio y construcción).

Los posibles efectos directos de los sectores minero y agrícola desde el punto de vista de la desconcentración de la población a la escala Santiago-resto de Chile serán nulos, pues se supone que no aumentará el empleo en estos sectores. Desde otro punto de vista, sin embargo, el aumento de productividad e ingresos en estos sectores —especialmente en el agrícola— será de gran importancia para el desarrollo regional fuera de Santiago. El efecto indirecto sobre el empleo terciario a través del incremento que resulte de la demanda por servicios será contrapesado en su mayor parte por el aumento de productividad promedio del sector terciario, a través de la eliminación del desempleo disfrazado en este sector. El desarrollo de ambos sectores, por consiguiente, no puede tener un efecto desconcentrador significativo.

En cuanto al sector terciario, es muy pequeña su importancia como generador de actividades básicas. De ahí que ofrezca alternativas de

localización independiente para las políticas regionales mucho menores que el sector industrial.

En síntesis, el sector industrial debe ser considerado no sólo como un factor fundamental del desarrollo regional, sino también como el instrumento más importante para efectuar cambios en el patrón de distribución de las fuerzas productivas del país.*

D. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE DESARROLLO REGIONAL EN CHILE

Como se ha visto, las perspectivas para las políticas de desconcentración del desarrollo económico en Chile dependerán principalmente de las medidas que se adopten en el campo industrial.

Los márgenes de acción o manejo en la localización del futuro crecimiento industrial (en relación con el patrón locacional predominantemente concentrado al que se llegaría según la evolución de la tendencia), a través de los efectos multiplicadores y de las tasas de dependencia (empleo-población), se traducirán en márgenes de acción en los patrones de asentamiento de las fuerzas productivas y de la población. Los márgenes de acción así obtenidos generan a su vez un amplio conjunto de alternativas de asentamiento espacial, desde la continuación de la tendencia histórica (vale decir, la continuación del creciente proceso de concentración en Santiago) hasta una desconcentración extrema hacia las regiones no centrales del país.

La selección de la alternativa recomendada para el problema del crecimiento relativo de Santiago, la región central y el resto de Chile se hizo a la luz de los siguientes criterios, cada uno de los cuales limita el campo de acción del siguiente: 1] objetivos de política nacional y sectorial; 2] objetivos de política regional; 3] reducción al mínimo de los costos incrementales de urbanización y los costos de localización y aglomeración industrial.

4. Véase A. Gómez y D. Olden, *Las causas económicas del crecimiento de ciudades en Chile*, Centro de Planeamiento (CEPLA), Santiago de Chile, marzo de 1972.

1. *Márgenes de acción en la localización industrial*⁵

El análisis parte de una clasificación de las industrias según las tendencias locacionales actualmente predominantes en Chile. Esta clasificación establece los siguientes grupos:

a] Industrias orientadas a los recursos naturales: la mayoría de las industrias alimenticias, industria de pulpa de madera, refinerías de petróleo y cobre, etc.

b] Industrias orientadas al mercado local o regional: panaderías; fábricas de cerveza y bebidas gaseosas; envases de madera; arcilla para construcción; maquinaria agrícola, calzado, etc.

c] Industrias orientadas a las economías externas: fabricación de prendas de vestir; imprentas, editoriales e industrias conexas; fabricación de piezas y partes para la industria automotriz y productos metálicos en general; fabricación de instrumentos de precisión, etc.

d] Industrias orientadas por inercia, es decir, industrias cuya localización repite el patrón histórico de comportamiento locacional, motivado originalmente por factores económicos que ya perdieron su importancia: fabricación de productos textiles; calzado estandarizado; muebles; productos químicos básicos; pinturas, etc.

e] Industrias varias, no clasificadas, con comportamiento locacional determinado por múltiples factores, muchas de las cuales tienden a orientarse hacia economías externas.

Una clasificación del empleo industrial de Santiago y Chile según estas cinco agrupaciones al final de los años cincuenta y sesenta constituyó el punto de partida para proyectar el crecimiento del empleo industrial en Santiago en la década 1970-80 suponiendo que se mantengan las tendencias locacionales. Así fue posible estimar después los márgenes de acción o campo de manejo para políticas alternativas de localización industrial. El resultado de ambas estimaciones dependió tanto del tamaño del crecimiento del empleo industrial en Chile como de su estructura sectorial según ramas industriales. (Véase el cuadro 1.)

Mientras el incremento del empleo industrial nacional ha sido fijado hipotéticamente en 250 000 personas, el estudio del efecto locacional de las posibles hipótesis alternativas de crecimiento y estructura sectorial muestra que no tendrá una diferencia cualitativa muy importante sobre las tendencias locacionales de la industria en conjunto. En

5. Véase *Región Central de Chile*, primera parte, capítulo 2.1.1, y segunda parte, capítulo 3.1, anexo 1.

CUADRO 1. Chile: Políticas alternativas de localización y distribución regional del crecimiento industrial, 1970-1980 (Miles de empleos y porcentajes de distribución)

| | Alternativas de política (a) | | | | | | Situación pasada (b) | | |
|------------------------------------|---|---------|---|---------|---|---------|-----------------------|---|---------|
| | Proyección de la tendencia sin cambio en Políticas Regionales | | Desconcentración hacia fuera de la Región Central | | Desconcentración dentro y fuera de la Región Central | | Período 1957-1967 | Distribución de la actividad industrial en 1967 | |
| | Crecimiento industrial esperado a nivel nacional 250 000 empleos | | | | | | Crecimiento alcanzado | | |
| Hipótesis A | Estructura sectorial del crecimiento favorable a la descentración | | | | | | 117 000 empleos | | |
| Chile | 250.0 | (100.0) | 250.0 | (100.0) | 250.0 | (100.0) | 117.1 | (100.0) | (100.0) |
| Región Norte | 20.0 | (8.0) | 27.5 | (11.0) | 24.0 | (9.6) | 13.4 | (11.5) | (6.4) |
| Región Central | 185.0 | (74.0) | 131.2 | (52.5) | 150.0 | (60.0) | 86.7 | (73.8) | (70.1) |
| Región Centro-Sur | 12.8 | (5.1) | 20.0 | (8.0) | 16.0 | (6.4) | 4.9 | (4.2) | (4.7) |
| Región Concepción y la Frontera | 22.5 | (9.0) | 54.0 | (21.6) | 44.0 | (17.6) | 9.2 | (7.8) | (13.6) |
| Región Sur | 9.7 | (3.9) | 17.3 | (6.9) | 16.0 | (6.4) | 2.9 | (2.5) | (5.2) |
| Gran Santiago | 157.0 | (62.8) | 103.2 | (41.3) | 100.0 | (40.0) | 72.1 | (61.2) | (56.0) |
| Gran Valparaíso | 10.3 | (4.1) | 10.3 | (4.1) | 17.0 | (6.8) | 3.9 | (3.3) | (6.7) |
| Resto de la Región Central | 17.8 | (7.1) | 17.8 | (7.1) | 33.0 | (13.2) | 10.7 | (9.1) | (7.4) |
| | Crecimiento industrial esperado a nivel nacional 350 000 empleos | | | | | | Crecimiento alcanzado | | |
| Hipótesis B | Estructura sectorial del crecimiento favorable a la desconcentración | | | | | | 117 000 empleos | | |
| Chile | 350.0 | (100.0) | 350.0 | (100.0) | 350.0 | (100.0) | 117.1 | (100.0) | (100.0) |
| Región Norte | 26.6 | (7.6) | 37.0 | (10.6) | 33.6 | (9.6) | 13.4 | (11.5) | (6.9) |
| Región Central | 261.8 | (74.8) | 186.0 | (53.1) | 240.0 | (60.0) | 86.7 | (73.8) | (70.1) |
| Región Centro-Sur | 17.5 | (5.0) | 27.6 | (7.9) | 22.4 | (6.4) | 4.9 | (4.2) | (4.7) |
| Región Concepción y la Frontera | 30.8 | (8.8) | 75.4 | (21.5) | 61.6 | (17.6) | 9.2 | (7.8) | (13.6) |
| Región Sur | 13.3 | (3.8) | 24.0 | (6.9) | 22.4 | (6.4) | 2.9 | (2.5) | (5.2) |
| Gran Santiago | 222.2 | (63.5) | 146.4 | (41.8) | 140.0 | (40.0) | 72.1 | (61.2) | (56.0) |
| Gran Valparaíso | 15.1 | (4.3) | 15.1 | (4.3) | 23.8 | (6.8) | 3.9 | (3.3) | (6.7) |
| Resto de la Región Central | 24.5 | (7.0) | 24.5 | (7.0) | 46.2 | (13.2) | 10.7 | (9.1) | (7.4) |

a Se presentan en este Cuadro las tres más relevantes alternativas de política de localización industrial analizadas en el estudio *Región Central de Chile; op. cit.*, Segunda parte, Capítulo 3.1. La primera de ellas es la alternativa de proyección de la tendencia sin cambios en las políticas regionales existentes anteriormente: Para obtener esta proyección se usó el método "diferencial-estructural" aplicado según la clasificación industrial elaborada en este estudio. La segunda es la alternativa de máxima desconcentración hacia fuera de la región central. Resulta de utilizar al máximo los márgenes de acción sobre la localización industrial y destinarlos a áreas distintas de la región central. La tercera alternativa es de compromiso entre la dinamización de las áreas externas a la región central y las áreas deprimidas o relativamente estancadas dentro de ella.

b Crecimiento industrial alcanzado en el período 1957 y 1967, y distribución de la actividad industrial en 1967 según III y IV Censo Nacional de Manufacturas.

c Las hipótesis A y B se refieren a estimaciones sobre el crecimiento del empleo industrial en la década 1970-1980 y su estructura por ramas. En el presente estudio se adoptó la hipótesis de un crecimiento industrial equivalente a 250 000 empleos; sin embargo, los análisis realizados con la hipótesis de 350 000 empleos permitieron concluir que los resultados cualitativos no cambian sustancialmente. Una estructura será más favorable a la descentración en la medida que tienda a crecer la importancia relativa de las industrias orientadas a los recursos naturales y los mercados regionales. Una estructura será más favorable a la concentración en la medida en que tienda a crecer la importancia relativa de las industrias orientadas a las economías externas y por inercia. El presente estudio adoptó como más probable la hipótesis de una estructura industrial moderadamente desconcentradora con insistencia en los bienes de consumo popular y los bienes orientados a los recursos naturales. Se analizaron también hipótesis de estructuras industriales más concentradoras y se llegó a la conclusión de que los porcentajes de distribución regional del crecimiento industrial tienden, tanto en las alternativas de tendencia como en las de política, a ser entre 2 y 3 puntos mayores para la región central y el Gran Santiago.

efecto, esos cambios, correspondientes a la orientación general de la producción industrial hacia ciertos tipos de demanda (por ejemplo: "consumo popular", "exportación"), no van a afectar a una sino a varias de las categorías industriales definidas según las tendencias locacionales predominantes. Como hipótesis de trabajo para etapas posteriores del análisis se aceptó que la estructura sectorial del crecimiento industrial favorable a la desconcentración (desarrollo más fuerte de industrias orientadas a los recursos naturales y menos fuerte de las orientadas hacia economías externas).

El resultado de la proyección del crecimiento del empleo industrial para Santiago —suponiendo que continúen las tendencias locacionales dentro de las agrupaciones industriales definidas anteriormente— muestra que, aun con esta estructura "desconcentradora" del desarrollo industrial chileno, hay una marcada tendencia a la creciente concentración en la capital. El margen para las políticas alternativas de localización lo da por un lado esta proyección y por otro la estimación de los márgenes de acción en cuanto a localizar una parte de este crecimiento fuera de Santiago. Estos márgenes de acción significan la máxima cantidad de actividad industrial que, tendiendo a localizarse en Santiago, puede ser ubicada fuera de éste, sin pérdidas sustanciales en términos de costos de localización y aglomeración industrial.

Según el análisis detallado de las agrupaciones industriales, dichas posibilidades son las siguientes:

- Las mayores perspectivas de desconcentración se ofrecen en las industrias orientadas por inercia locacional. Esas industrias no presentan desventajas económicas si son localizadas fuera de Santiago. Su fuerte concentración en la capital en el pasado se explicaba en gran parte por lazos de tipo monopólico-financiero que, por hipótesis, no estarán vigentes en el futuro. Se estima que los márgenes de desconcentración alcanzan en este sector aproximadamente al 60 por ciento (correspondiente a la gran mayoría de las plantas nuevas) del crecimiento del empleo estimado para este sector. Ello equivale a la mitad de todo el margen estimado de desconcentración industrial en términos de empleo, que alcanzaría aproximadamente a 60 000 empleos industriales para la década 1970-80 si el crecimiento industrial equivaliese a 250 000 empleos.

- Al contrario, las industrias orientadas hacia las economías externas no sólo están sino que seguirán estando concentradas fuertemente en Santiago. También en este rubro existen márgenes de desconcentración, pero con ciertas restricciones: la relocalización ha de dirigirse

CUADRO 2. Chile: crecimiento de la población activa no agrícola y de la población nativa de localización^a, 1970-1980

A. Población activa no agrícola^b

| | Población activa no agrícola | | | | Crecimiento | | Creci- |
|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-------------|-----------------------|------------|
| | 1960 | | 1970 | | 1960-1970 | | (|
| | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles |
| | 1 726 | 100.0 | 2 040 | 100.0 | 313 | 100.0 | 600 |
| Gran Santiago | 722 | 41.8 | 928 | 45.5 | 207 | 66.1 | 390 |
| Gran Valparaíso | 140 | 8.1 | 156 | 7.6 | 15 | 4.8 | 32 |
| Resto de la Región Central | 171 | 9.9 | 201 | 9.8 | 29 | 9.2 | 40 |
| <i>Total de la Región Central</i> | <i>1 033</i> | <i>59.8</i> | <i>1 285</i> | <i>63.0</i> | <i>251</i> | <i>80.1</i> | <i>462</i> |
| Resto de Chile | 693 | 40.2 | 755 | 37.0 | 62 | 19.9 | 138 |

B. Población total^c

| | Población | | | | Crecimiento | | Cr |
|-----------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-------------|
| | 1960 | | 1970 | | 1960-1970 | | |
| | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | |
| | 7.712 | 100.0 | 9 409 | 100.0 | 1 637 | 100.0 | 1 64 |
| Gran Santiago | 2 256 | 29.0 | 3 056 | 32.5 | 800 | 48.9 | 1 01 |
| Gran Valparaíso | 473 | 6.1 | 564 | 6.0 | 91 | 5.6 | 9 |
| Resto de la Región Central | 1 078 | 13.9 | 1 256 | 13.3 | 178 | 10.9 | 12 |
| <i>Total de la Región Central</i> | <i>3 807</i> | <i>49.0</i> | <i>4 876</i> | <i>51.81</i> | <i>1 069</i> | <i>65.4</i> | <i>1 22</i> |
| Resto de Chile | 3 965 | 51.0 | 4 533 | 48.2 | 568 | 34.6 | 41 |

a El método para establecer las cifras de incremento de la población correspondiente permitiera estimar aproximadamente el empleo total esperado por región y ciudad. *Región Central de Chile*, Segunda parte, capítulo 5.1, la principal fuente de datos demográficos. La influencia del factor "patrón de organización del sector servicio" se tradujo en que el empleo en Santiago será cubierta por la capital. Esto se traducirá en un multiplicador promedio de 1.4 (350 000: 250 000) en el caso de un crecimiento industrial equivalente a 250 000 empleos. La influencia del factor "patrón de organización del sector servicio" se tradujo en que el empleo en Gran Valparaíso se consideraron además 10 000 empleos adicionales en servicios y comercio que fueron sustraídos del resto de la región central. Después se multiplicó el empleo total entre población activa y población total).

b Población activa 1960 y 1970 según datos censales (1970, estimación).

c Población total 1960 y 1970 según "datos censales corregidos".

según políticas alter-

| 1980 según alternativas | | |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| (I ₃) | (I ₆) | |
| Miles | Por- cen- tajes | Por- cen- tajes |
| 100.0 | 600 | 100.0 |
| 45.0 | 270 | 45.0 |
| 5.3 | 47 | 7.8 |
| 6.6 | 60 | 10.0 |
| 569 | 377 | 62.8 |
| 43.1 | 223 | 37.3 |

| 0-1980 según alternativas | | | | Población 1980 según alternativas | | | | | |
|---------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| Miles | | (I ₅) | | (I ₁) | | (I ₃) | | (I ₅) | |
| Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes | Miles | Por- cen- tajes |
| 1 637 | 100.0 | 1 640 | 100.0 | 11 049 | 100.0 | 11 049 | 100.0 | 11 049 | 100.0 |
| 715 | 43.6 | 715 | 43.6 | 4 070 | 36.8 | 3 771 | 34.1 | 3 771 | 34.1 |
| 90 | 5.5 | 125 | 7.6 | 654 | 5.9 | 654 | 5.9 | 689 | 6.2 |
| 120 | 7.3 | 160 | 9.7 | 1 376 | 12.5 | 1 376 | 12.5 | 1 416 | 12.8 |
| 925 | 56.4 | 1 000 | 60.9 | 6 100 | 55.2 | 5 801 | 52.5 | 5 876 | 53.1 |
| 715 | 43.6 | 640 | 39.1 | 4 949 | 44.8 | 5 248 | 47.5 | 5 173 | 46.9 |

Las políticas de política de localización consistió en aplicar un modelo de base económica que, a partir de un cierto empleo industrial. De acuerdo con los supuestos del estudio, el crecimiento de empleos adicionales será el sector industrial con un multiplicador promedio de 1.5 para los empleos industriales y un crecimiento en servicios equivalentes a 350 000 nuevos empleos, el 15 por ciento de la demanda generada por servicios en el resto de Chile fuera de Santiago superior a 1.4 y otro inferior a 1.4 para el Resto de Chile. Para el caso del desarrollo de las actividades de puerto, turísticas y universitarias en desarrollo allí. Dichos empleos se calcularán por la tasa de dependencia esperado (por tasas de dependencia se entenderá la rela-

hacia otras dos ciudades que ofrecen —aunque en forma incipiente— economías externas (Valparaíso y Concepción) o hacia nuevos centros industriales de tamaño importante donde tales economías puedan surgir en el contexto de políticas locacionales bien concebidas. Este estudio recomienda, por razones que se expondrán más adelante, la ciudad de Rancagua. Dado el gran peso relativo de este tipo de industrias en la estructura industrial de Santiago, el margen estimado de acción en este rubro es también considerable, ya que alcanza el 30 por ciento de todo el margen de desconcentración industrial.

□ Posibilidades de maniobra, aunque de menor importancia relativa, ofrece también el esperado crecimiento en otras ramas industriales: a] industrias no clasificadas según el factor locacional dominante; b] industrias orientadas a recursos naturales, y c] industrias orientadas a mercados locales y regionales. En este último caso la posibilidad de localizarles fuera de Santiago está restringida al área de la región central.

□ ¿Qué significan todos estos márgenes de acción desde el punto de vista del crecimiento estimado para Santiago, la región central y el resto del país en términos de población total?

El crecimiento demográfico total asociado con el desarrollo industrial según las tendencias históricas anteriores se estima para Santiago en poco más de un millón de nuevos habitantes, para la región central en algo más de 1 200 000 y para el resto de Chile en 400 000. (Véase el cuadro 2.) Por otro lado, el crecimiento industrial que se acercaría a la suma mínima estimada para Santiago daría un crecimiento de población para la capital equivalente a unas 700 000 personas, para la región central entre 925 000 y un millón de personas según sea la política seleccionada. Así, pues, el margen entre el crecimiento máximo y mínimo de población estimado para Santiago sería del orden de los 225 000 y los 300 000 habitantes.

2. *Perspectivas del crecimiento demográfico*

Según las estimaciones, el crecimiento natural de la población de Santiago (con la tasa promedio anual de 1.8 por ciento, algo mayor que la tasa promedio supuesta para Chile) será de alrededor de 580 00 habitantes. El crecimiento total dependerá de la magnitud del balance migratorio. En la hipótesis de que continúen las tendencias migratorias de la década 1960-70, ese balance sería del orden de 280 000 personas,

que daría como producto un crecimiento total aproximado de 860 000 habitantes. La comparación de esta última cifra con el aumento estimado de la población de Santiago en más de un millón de habitantes, correspondiente a la hipótesis de que continúen las tendencias anteriores de la localización de actividades económicas, muestra que esta última alternativa significaría un aumento considerable de los flujos migratorios hacia Santiago, ya muy fuertes en el pasado.

La inmigración puede ser reducida, pero sólo hasta ciertos límites, porque se trata de un proceso de considerable inercia y que obedece a diversas razones, no siempre de tipo económico. Es bastante improbable, por lo tanto, que el saldo migratorio del Gran Santiago pueda reducirse en la próxima década a menos de la mitad del que se produjo en los años 1960-70. Esta mitad significaría la inmigración de unas 140 000 personas.

La cifra de crecimiento de la población total que se produjera de esta manera sería del orden de 720 000 personas, lo que puede considerarse como cercano al mínimo dentro de la hipótesis sobre el crecimiento demográfico nacional. Esa cifra corresponde aproximadamente al crecimiento poblacional definido anteriormente por la alternativa de la política de localización industrial que se acerca al máximo límite aceptable de desconcentración desde el punto de vista de los márgenes de acción. Es evidente, por otra parte, que el crecimiento de población correspondiente al hipotético caso de continuar las tendencias de localización industrial, significaría una muy fuerte intensificación de flujos migratorios hacia Santiago.

3. *Costos incrementales de urbanización*

La posibilidad y la conveniencia de alterar el patrón de desarrollo espacial están íntimamente ligadas al argumento —muy corrientemente utilizado— de que habría soluciones más baratas desde el punto de vista de los costos de urbanización. Sin embargo, en las primeras etapas de la investigación quedó demostrado que en Chile no existe una relación funcional entre costo de urbanización y tamaño de ciudad. Las condiciones geográficas del emplazamiento, el grado de racionalización del desarrollo previo y la existencia de capacidades ociosas parciales, entre otras causas, hacen que muchas ciudades pequeñas sean “más caras” que las mayores, anulando la validez general del argumento antes mencionado.

Esta variable por lo tanto, debió ser analizada comparando situaciones concretas. Así, se partió de las condiciones que existían a principios de la década y se estudió las implicaciones en cuanto a costo de las distintas posibilidades, dentro de los rangos de crecimiento relevantes que determinaron los demás sectores de esta investigación. Las preguntas claves para dicho análisis son:

a] ¿Existen, dentro y fuera de la región central, posibilidades para distribuir la población y las actividades pertenecientes a los “márgenes de desconcentración” que resulten “más baratas” que Santiago?

b] ¿Son evitables los “altos costos de urbanización” de la capital?

En términos rigurosos, el estudio debería haber cubierto todo el país, pero fue limitado a la región central por el volumen de información que habría sido necesario manejar. Debido a este mismo problema —ya que, aun con esta limitación, la gama de posibilidades era muy amplia— se adoptó un método de descarte progresivo. Esto es, a través de una serie de etapas sucesivas fueron siendo planteadas las alternativas posibles, descartando las menos favorables y desglosando las no eliminadas para pasar a la siguiente etapa, donde el nuevo juego de alternativas se analiza con criterios más afinados.

En la primera etapa del análisis, las alternativas generales para localizar las actividades pertenecientes a los “márgenes de acción” fueron cuatro:

□ Continuación de las tendencias de crecimiento urbano, es decir, la acentuación del crecimiento de Santiago.

□ Desarrollo “difuso” basado en impulsar pequeños centros dispersos en los corredores agroindustriales, para llegar a una fuerte interrelación de foco urbano y área rural circundante.

□ Fortalecimiento de algunos centros urbanos actuales de cierto tamaño inicial y con áreas de influencia propia, que recibirían población y actividades asignadas por política hasta alcanzar los tamaños mínimos determinados.

□ Creación de ciudades satélites ligadas a las áreas metropolitanas y destinadas a absorber su desconcentración.

Los supuestos del estudio en cuanto a un desarrollo basado en la industrialización y la voluntad de consolidar nuevas tendencias espaciales, condujeron al rápido descarte de las dos primeras alternativas —la de “tendencia” y la de desarrollo “difuso”— y a restringir las posibilidades a las dos últimas. Por otro lado, el carácter residual de las industrias que permanecerían en la región (aquellas que no pueden ser llevadas a otras regiones sin grave daño a la economía) implica que

para ellas serán importantes las economías de localización y aglomeración. Por lo tanto, las actividades que constituyen este "margen" sólo podrán localizarse en lugares donde existan complejos industriales o puedan ser creados. Esto es, en Santiago, en Valparaíso (donde ya existen) y en una ciudad más.

En estas condiciones, la segunda etapa contempló la comparación de los costos "incrementales" de crecimiento para ambas áreas metropolitanas (que incluyen los posibles satélites) y un conjunto de ciudades seleccionadas en función de su tamaño inicial y de las ventajas que ofrecen por su ubicación con respecto a sus áreas de influencia potenciales. En esta segunda etapa, las preguntas iniciales quedan reducidas a estas otras:

☐ Si es posible descartar, ya en primera aproximación, la posibilidad de desconcentrar dentro de la región central.

☐ Si Valparaíso, que presenta ventajas por el complejo de industrias que sustenta, debe descartarse por los problemas topográficos que plantea.

☐ ¿Cuál es la "mejor" de las ciudades de tamaño medio?

Por costos "incrementales" se entiende el aumento de costo de urbanización debido a un crecimiento adicional por encima del nivel mínimo: el determinado por la máxima utilización de los márgenes de desconcentración, en el caso de Santiago, y la tendencia histórica en el caso de las demás ciudades.

Los criterios de decisión utilizados fueron muy generales: la existencia actual y potencial de economías de aglomeración, efecto sobre las redes de transporte regional, facilidad relativa para expandir las redes de servicio público y efectos ambientales. La aplicación de estos criterios permitió descubrir fuertes diferencias entre las distintas formas posibles de crecimiento para Santiago, así como una forma de crecimiento de Valparaíso que supera las desventajas aparentes (por lo que dicha ciudad es mantenida como alternativa para la siguiente etapa), y llevó a seleccionar Rancagua como la mejor de las ciudades de tamaño medio.

En la etapa final, fueron comparadas las áreas de posible urbanización en Santiago, conjuntamente con las mejores formas de crecimiento para Valparaíso (que desde el punto de vista de los costos incrementales constituye un buen lugar para absorber desconcentración, aunque sólo para un rango limitado de crecimiento) y Rancagua. Las áreas consideradas para Santiago incluían formas de densificación, de extensión tradicional, de extensión en áreas separadas del casco urbano

actual y de satelización. Conjuntamente esas áreas permitirían absorber más que el crecimiento máximo previsto, ya que también se pretendía determinar la mejor forma para el desarrollo metropolitano, así como el rango a partir del cual suben fuertemente los costos incrementales de crecimiento. De este modo se buscó una respuesta a la pregunta inicial en cuanto a si son evitables los “altos costos de urbanización de Santiago”, tanto por racionalización de su crecimiento como por limitación de su tamaño total.

Los criterios utilizados en esta etapa final de selección fueron indicadores de costo aplicados a las distintas “áreas propuestas para urbanización” (individualmente y sin distinguir a qué ciudad pertenecían), cada una de las cuales podía ser ocupada independientemente de las demás. Se obtuvo, así una ordenación de más a menos favorable, y a la determinación de los puntos de corte. Las conclusiones más interesantes de este análisis se refieren a la conveniencia de orientar la localización de los márgenes hacia las ciudades de Rancagua y Valparaíso (las áreas propuestas para urbanización en dichas ciudades quedan colocadas en lugares preferenciales de la ordenación), a la existencia de puntos de corte o “umbrales” bastante claros y a una serie de criterios para la estructuración interna de las áreas metropolitanas.

Los costos incrementales de crecimiento de las ciudades no suben como una función continua de su población, sino que aumentan a ciertos niveles que constituyen “umbrales de desarrollo”. Al pasar tal umbral, lo que significa un crecimiento sustancial de costos por habitante, los costos por habitante adicional bajan hasta acercarse a un nuevo umbral.

En el caso de Santiago, parece evidente que un umbral de este tipo fue sobrepasado en los últimos años, lo que encontró su expresión en nuevas grandes obras de infraestructura, o ya ejecutadas, o en ejecución, o decididas para los años próximos con el fin de mejorar el estándar de servicios que bajó en relación a la demanda. En esa situación—bajo el supuesto de una racionalización del sistema de transporte intraurbano y un estricto control de las direcciones de expansión, puesto que de acuerdo a las tendencias prevalecientes las capacidades ociosas parciales existentes no serían bien aprovechadas— las grandes nuevas inversiones en la infraestructura urbana pueden ser postergadas. El plazo para alcanzar un nuevo umbral llegaría, según estimaciones, a 1 o 1.2 millones de habitantes más.

En el caso de Valparaíso la situación es similar, con la diferencia de que el próximo “umbral” se aproxima más a 200 000 o 300 000 nue-

vos habitantes. Cabría concluir, entonces, que el motivo principal de la política de desconcentración conducente a frenar la expansión de la capital no serán —por lo menos en este decenio— los costos “exorbitantes” de crecimiento urbano de Santiago, sino la consideración de ventajas sociales y económicas desde el punto de vista del resto del país. Se puede concluir también que, aunque fuera posible frenar el crecimiento de Santiago por bajo de los límites definidos anteriormente como extremos desde el punto de vista del desarrollo de actividades productivas y de la dinámica demográfica, ello no significaría verdaderas economías para el país sino lo contrario: pérdidas por mal aprovechamiento del potencial de la infraestructura urbana de la capital.

Con respecto a la estructuración interna del área metropolitana de Santiago, las estimaciones indican que antes de alcanzar el próximo “umbral” la extensión tradicional de la ciudad —restringida a no ocupar terrenos de primera calidad agrícola y a aprovechar al máximo las capacidades ociosas parciales en la infraestructura—, más la densificación de áreas actualmente propuestas para remodelación por el Ministerio de Vivienda, bien podrían absorber unos 800 000 nuevos habitantes. Las ciudades satélites analizadas presentan en principio índices relativamente favorables en la ordenación de costos, pero se llegó a la conclusión de que no convenía orientar hacia ellas el crecimiento de la ciudad. La razón de ello es que, para alcanzar el rango favorable en costos de urbanización, deberían absorber una parte tan considerable del crecimiento metropolitano que su crecimiento debería ser incentivado, lo que entrañaría inevitablemente el fracaso de la política desconcentradora global.

El hecho de que las ciudades de tamaño medio consideradas hayan resultado relativamente favorables en comparación con Santiago, permite extrapolar una conclusión importante: es razonable esperar que, fuera de la región central, haya también otras ciudades que podrían absorber ventajosamente crecimientos significativos. Además, si se considera que el conjunto de ciudades analizadas (diez) incluía una gran variedad de tipos (lo cual podría convertirlo en un conjunto representativo), se concluye que un estudio similar en todo el país permitiría discernir las ciudades ventajosas desde un punto de vista de costos.

E. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS DE DESARROLLO:
SANTIAGO Y LA REGIÓN CENTRAL

1. *Desarrollo de Santiago*

El estudio efectuado tiene en cuenta que la alternativa de mínimo crecimiento para Santiago no ponía en serio peligro las metas de desarrollo económico nacional y sectorial, por la forma misma en que fueron definidos y asignados los márgenes de acción. Asimismo consideran que las políticas regionales persiguen metas de desconcentración de la actividad económica que hagan viable a corto plazo una efectiva disminución de las diferencias interregionales de ingreso y promuevan a largo plazo un desarrollo regional competitivo y autosostenido.

Los costos incrementales de urbanización de Santiago serán, durante la década, relativamente altos en términos del conjunto de ciudades del país, pero en cifras absolutas por habitantes serán a lo sumo comparables a los de las ciudades de tamaño medio. Ello se debe a la existencia de ciertas economías de urbanización, a los fuertes déficit que deberían ser superados en la mayoría de las otras ciudades y a los amplios programas de construcción de infraestructura para Santiago, tanto a los realizados en los últimos años como a los ya decididos, los cuales significan la superación de un importante "umbral" de costos incrementales.

No es menos cierto que, si continúa al mismo ritmo el proceso de concentración, a principios del próximo decenio Santiago se verá obligado a superar un nuevo "umbral" de costos de mayores proporciones que el actual. En este sentido desconcentración significa postergación de importantes inversiones y, por ende, ahorro de recursos.

Así se llega a concluir que es recomendable la política de desconcentración a escala nacional, conducente a una baja relativa en el ritmo de crecimiento de Santiago. Esa política no significa perjuicio al desarrollo de la economía nacional.

Los límites de tal política están determinados por los valores mínimos de crecimiento de Santiago en la presente década. (Según las estimaciones practicadas, el incremento de la población total de Santiago sería del orden de 720 000 nuevos habitantes.) (Véase de nuevo el cuadro 2.) En cuanto a los medios de política locacional conducente a esta meta, debe destacarse entre todos el papel del sector industrial, la distribución espacial tendría un papel predominante en la distri-

bución de la población total, tanto por el efecto directo de la distribución del incremento del empleo industrial como por el efecto multiplicador sobre la distribución del sector terciario.

La estrategia general de desconcentración se traducirá en dos géneros de recomendaciones respecto al desarrollo de actividades económicas en Santiago: limitación selectiva del crecimiento industrial y desconcentración de algunos servicios básicos.

a] *Política de limitación selectiva del crecimiento industrial de la ciudad*

Esa política conduciría a Santiago casi hasta los límites aceptables desde el punto de vista de las economías de localización y aglomeración: 100 000 nuevos empleos industriales, es decir, 40 por ciento del crecimiento previsto para el país. (Véase de nuevo el cuadro 1.) Los resultados del análisis de localización industrial podrían traducirse en:

□ Restringir la localización de las nuevas plantas de tamaño superior a 50 empleos en el grupo definido anteriormente como "industrias de inercia".

□ Restringir asimismo la localización de las plantas nuevas de tamaño superior a 100 empleos en el grupo definido como "industrias de economías externas", lo que implica la realización de proyectos para localización de paquetes de tales industrias en ciudades de tamaño grande y mediano fuera de Santiago.

□ Restringir la localización de plantas nuevas en los grupos definidos como industrias orientadas por "recursos naturales" y por "mercado regional o local" a través de la localización de tales plantas, cuando sea posible, fuera de Santiago pero dentro de la región central.

b] *Política de desconcentración en la localización de servicios básicos*

Esta política consistiría en asignar una proporción más sustancial del crecimiento en ciertos sectores de servicios básicos a otras ciudades grandes y medianas. El efecto más importante en cuanto a la desconcentración del empleo correspondería al sector educación superior.

2. *Desarrollo de la región central*

El hecho de adoptar una política de crecimiento mínimo para Santiago implica abrir la posibilidad de desconcentrar tanto hacia el resto de la región central como hacia el resto de Chile.

Aunque parte importante de las nuevas actividades productivas puede ser desconcentrada hacia el resto de Chile, la desconcentración

de algunas actividades industriales orientadas al "mercado regional", a los "recursos naturales" y a las "economías externas" (y sus correspondientes efectos multiplicadores) sólo es viable si se realiza dentro de la región central. Los potenciales de desarrollo de ésta son relativamente altos y se encuentran inhibidos por el fuerte proceso de drenaje hacia Santiago producido en los últimos años, el cual ha afectado principalmente a las provincias de esta región.

Por eso se recomienda la implementación de una política de equilibrio relativo entre ambas áreas. Esto, en términos cuantitativos de crecimiento demográfico en la década 1970-80, se traduce en un crecimiento de 280 000 personas para la región central sin incluir Santiago, de un millón de personas para toda la región y de 640 000 personas para el resto de Chile. Como las tres unidades geográficas estudiadas (Santiago, el resto de la región central y el resto de Chile) tendrán ritmos de crecimiento similares, durante esta década se logrará detener el acelerado proceso de concentración y mantener la situación de desarrollo relativo tal como estaba en el año 1970. El éxito que se obtenga durante este decenio en detener el aumento de concentración hará posible revertir el proceso si los efectos sobre la economía nacional son tan favorables como se espera.

La limitación del crecimiento de Santiago como resultado de las medidas propuestas arriba permitirá acelerar sustancialmente el desarrollo económico del resto de la región central sin aumentar la concentración a la escala: región central —resto de Chile. Para distribuir la cuota de empleo resultante en el resto de la región central se sentaron las siguientes premisas de política locacional:

a] asegurar el desarrollo de todas las partes de la región conforme al potencial de sus recursos locales;

b] concentrar el crecimiento industrial no vinculado a los recursos locales sólo en dos ciudades, que experimentarán un cambio sustancial en el número de sus habitantes.

La última premisa significa rechazar la "alternativa difusa" del proceso de urbanización y preferir un patrón localmente concentrado de desarrollo por los motivos siguientes:

□ Desde el punto de vista económico, la concentración industrial es preferible por permitir un mejor uso de las economías externas de localización y aglomeración;

□ Desde el punto de vista del crecimiento general, la concentración permite lograr mayores efectos multiplicadores que una dispersión, especialmente en el sector terciario. Esos multiplicadores resultan tanto

el efecto aumento de volumen de ingreso disponible en la población como de los efectos "umbral" dentro de la jerarquía urbana. Se logra, en consecuencia, un mayor efecto desconcentrador en relación a Santiago;

□ Desde el punto de vista social, la concentración aumenta el tamaño del mercado laboral, ofreciendo mayor capacidad de mejorar las condiciones de empleo individual, mayor poder individual y colectivo para negociar las condiciones de trabajo y aumento general de la movilidad social ascendente dentro de la localidad;

□ El patrón concentrado de crecimiento permite desviar aquellos flujos migratorios que en otro caso se dirigirían a Santiago, hacia lugares que pueden convertirse en focos de atracción para migrantes no sólo desde dentro sino también desde fuera de la región central.

En vista de todas esas consideraciones y después de analizar detalladamente las condiciones de crecimiento urbano y el potencial de desarrollo económico de todas las ciudades de la región de más de 20 000 habitantes, se recomienda concentrar durante esta década el desarrollo urbano-industrial de la región (fuera de Santiago) en Valparaíso y Rancagua, aumentando el ritmo de crecimiento de la primera ciudad (incremento de población previsto para la década: 125 000 personas) y casi doblando la población de la segunda (incremento previsto: 95 000 personas).

Desarrollo de las ciudades de Valparaíso y Rancagua

Los motivos para la selección de estas dos ciudades y las proporciones previstas para su crecimiento fueron los siguientes:

i] Valparaíso tiene gran potencial de desarrollo determinado por su tamaño alcanzado, su localización geográfica, la existencia de puertos, sus recursos humanos, los centros de educación superior, agradables condiciones ambientales y también —en la perspectiva de corto plazo— por los costos relativamente bajos de su crecimiento urbano. Sin embargo, no sería prudente explotar esas posibilidades al máximo durante esta década, tanto por razones de estrategia general de desarrollo de la estructura espacial de la región, como por la sustancial barrera de costos de crecimiento urbano previstos a largo plazo.

ii] Rancagua (conurbanización Rancagua-Machalí) tiene la ventaja de ser una de las ciudades más grandes después de Valparaíso —del rango de más de 100 000 habitantes— ya industrializada y equipada con servicios. Es también el lugar central más importante entre las ciudades de tamaño medio en la región y no presenta grandes ba-

rreras que involucren altos costos para la expansión urbana, ni en los rangos de crecimiento propuesto para esta década, ni en el futuro más lejano.

El acelerado crecimiento de Rancagua permitiría alcanzar en esta década una magnitud del orden de 200 000 habitantes y lograr así rápidamente las ventajas de concentración previamente descritas. Aunque tanto el efecto esperado de economías externas como el volumen multiplicador serían mayores en caso de dirigir el desarrollo hacia Valparaíso, los efectos sociales y el efecto regional del fortalecimiento de la base de servicios serán mayores y más importantes sobre la población que vive en Rancagua y su densamente poblado *hinterland* rural. Además, el crecimiento acelerado de Rancagua permitirá crear una "oportunidad interviniente" para la migración del exceso de mano de obra procedente del sur de la provincia de Santiago, que es la que la provee de mayor cantidad de migrantes. Por último, los costos incrementales de urbanización a largo plazo tienden a ser sustancialmente menores en Rancagua, lo que no deja de ser importante.

La estrategia expuesta se traduce en las siguientes recomendaciones respecto al desarrollo de actividades productivas en Valparaíso y Rancagua:

Valparaíso: Había que provocar el desarrollo industrial acelerado de esta ciudad, dando prioridad a la industria tradicional "de inercia" y a la industria de "economías externas" (textiles, vestuario y calzado, imprentas, muebles, metalmecánica tradicional, viviendas prefabricadas, etc.), y adoptar medidas institucionales que apoyen el desarrollo industrial de la ciudad, en particular:

- ☐ desarrollando cadenas de comercialización y mercado;
- ☐ creando organismos locales de crédito y cadenas de distribución;
- ☐ creando centros de capacitación de mano de obra y un sistema eficiente de repuestos y asesoría técnica.

También sería necesario desarrollar los servicios básicos de la ciudad, en particular:

- ☐ el comercio exterior vinculado al transporte marítimo;
- ☐ la educación superior, de tal modo que Valparaíso se convierta en el segundo centro nacional de educación superior y de investigaciones científicas. La estructura educacional existente facilitaría este desarrollo;
- ☐ el turismo nacional e internacional, complementándolo con los servicios educativos a fin de aprovechar las residencias estudiantiles

para alojamiento de las grandes masas de turistas que acuden a la ciudad durante las vacaciones de verano.

Rancagua: El desarrollo de la ciudad debe basarse en la instalación de complejos de la industria metalmecánica y en especial de la industria automotriz. Se recomiendan en particular las siguientes medidas:

- ☐ Localizar una o dos plantas terminales de la industria automotriz;

- ☐ Localizar un porcentaje importante y si es posible todos los proyectos industriales relativos a la industria automotriz, patrocinados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO);

- ☐ Desarrollar ciertos servicios de apoyo al sector metalmecánico, como la formación de personal técnico a todo nivel (centro universitario de primera categoría en diseño mecánico, procesos mecánicos y metalúrgicos, escuelas profesionales e INACAP), servicios de usinados especiales (fundición de fierro gris, tratamientos térmicos, etc.), y laboratorios de metalurgia y control de calidad.

b] *Desarrollo de las demás áreas de la región central*

Para las restantes áreas de la región central se propone un desarrollo basado sobre todo en la explotación de los recursos locales, lo que debe traducirse en un crecimiento considerable en producción e ingresos por habitante pero que significará un crecimiento relativamente moderado en el número de habitantes. Esta estrategia se traduce en las siguientes recomendaciones para las distintas áreas componentes de la región:

- i] *Microrregiones del Valle de Aconcagua (Quillota-Calera y San Felipe-Los Andes)*: Tienen una excelente base (suelos, clima, localización) para el crecimiento de la producción agrícola, especialmente si se aumentan las proporciones del suelo destinadas a cultivos de alta productividad (hortalizas y frutales) y si se promueve el aumento de exportaciones en esos rubros. Esta base debe ser el principal motor del desarrollo económico en el Valle de Aconcagua, pero según estimaciones no aumentaría el empleo permanente en la agricultura.

La base económica del desarrollo de las ciudades de esta área sería:

- ☐ los servicios para la población rural y los servicios productivos de respaldo a la agricultura, en particular servicios de comercialización, incluso algunas actividades de comercio exterior, ubicadas antes en el puerto;

□ la mayor parte del propuesto complejo agroindustrial, especialmente el de exportación, se localizaría en el área de San Felipe-Los Andes;

□ el crecimiento de la producción de las demás industrias se conseguiría principalmente ampliando las plantas que actualmente existen o están en construcción y tendría un rol secundario;

□ las nuevas plantas industriales, especialmente las de tamaño considerable, deberán restringirse considerando tanto la muy alta calidad de suelos agrícolas alrededor de estas ciudades como los problemas existentes en el abastecimiento de agua en el Valle.

La microrregión Quillota-Calera se consideraría, por lo menos en este decenio, como una posible extensión del complejo industrial del área metropolitana de Valparaíso. Sin embargo, la primera opción, bastante superior para estos fines, favorecería al área de Querongue, cerca de Limache. De aceptar esta última recomendación se produciría cierta afluencia cotidiana entre las áreas de Querongue y de Quillota.⁶

ii] *Parte externa del área metropolitana de Santiago*: De acuerdo con las conclusiones del estudio de costos incrementales de urbanización, no debería crecer esta parte por satelización de la ciudad capital. Su desarrollo, por lo tanto, sería restringido y se basaría en el desarrollo de la agricultura, puesto que es una de las zonas mejor dotadas de recursos naturales, infraestructura agraria y ventajas de localización. Había en ella unos 2 000 nuevos empleos industriales, principalmente en agroindustria y otras industrias orientadas a los recursos naturales. La proximidad del mercado metropolitano permite pronosticar un fuerte desarrollo en la producción pecuaria, motivo por el cual la demanda de mano de obra en este sector, dentro de la zona, aumentaría en unos 8 000 nuevos empleos durante la década. Las comunas más beneficiadas por este proceso serían las del sur y sur poniente de la zona, principalmente Buín, Talagante y Melipilla.

La comuna de San José de Maipo constituye un caso particular. La intensificación de la agricultura en esta comuna haría disminuir el empleo permanente, lo que puede ser ventajosamente compensado por un mejor aprovechamiento de los recursos de recreación y turismo.

6. Véase *Región Central de Chile*, Segunda parte, capítulo 6, pp. 323-325.

iii] *El Valle Central, al sur de la provincia de Santiago (con la sola excepción de la ciudad de Rancagua)*, caracterizada por su alta densidad de población rural, deberá desarrollarse a través del fortalecimiento de su base agrícola. Se recomienda en este caso intensificar la fruticultura y la producción de pecuarios, principalmente estos últimos. Tal intensificación deberá ser acompañada por un desarrollo agroindustrial que, dada su característica de ser relativamente intensiva en capital, no tendrá un efecto sustancial sobre el empleo. Sin embargo, la agroindustria tendrá gran repercusión sobre la estructuración espacial de estas áreas en torno a un conjunto de ciudades menores, las cuales acentuarán su calidad de lugares centrales y podrán ser reforzadas como centros de servicios para las áreas rurales.

La construcción del Embalse de Convento Viejo tiene especial importancia para el desarrollo de la parte sur de esta área. Sin contar los efectos positivos que se producirán durante la construcción misma —proceso bastante prolongado e intensivo en mano de obra— el embalse permitirá expandir el área de riego en 47 000 hectáreas y aumentar el empleo agrícola directo en unas 8 000 personas. El área más favorecida será la parte oriente de la zona densamente poblada de la provincia de Colchagua, cuyas ciudades, además recibirán efectos multiplicadores equivalentes a otros 8 000 nuevos empleos en el sector servicios.

c] *Criterios generales de organización espacial de la región central*

La organización espacio-funcional de la región central constituye un patrón discontinuo, donde las condiciones geomorfológicas y la configuración de las redes de transporte definen una serie de subsistemas con fuertes vinculaciones internas. Esos subsistemas, parcialmente especializados y complementarios, se integran entre sí indirectamente, a través de su vinculación con Santiago. El nivel general de interacción en la región es superior al resto del país.

Hay una marcada tendencia hacia una mayor integración, con fuerte predominio de Santiago y eliminación progresiva de las barreras entre subsistemas, para llegar a constituir una sola “gran ciudad” o “campo urbano”. La estrategia de desarrollo adoptada para la región —reforzamiento de las estructuras industriales de Rancagua y Valparaíso— tiende primero hacia la transferencia de las economías externas de Santiago (integración en términos de los servicios especializados) y después hacia la operación de los procesos industriales como un solo

gran complejo regional.⁷ Se considera, sin embargo, que la viabilidad de la limitación del crecimiento de Santiago, así como el aprovechamiento del esfuerzo desconcentrador en términos de disminuir los desequilibrios regionales, están condicionados a que el proceso de integración de la región se restrinja a estos dos aspectos: operación de complejos industriales y exportación interna de servicios especializados.

En los demás aspectos, principalmente en la prestación de servicios de menor jerarquía y en la operación de mercados laborales, los distintos subsistemas deberán acentuar su vinculación interna por sobre sus vinculaciones mutuas y con Santiago al menos durante el presente decenio, mientras se consolidan los núcleos industriales planteados en Rancagua y Valparaíso, ambas ciudades deberán actuar como cabeceras de áreas de influencia semindependientes, aprovechando más que tendiendo a eliminar las barreras geomorfológicas y de transporte. De este modo tal vez se evitaría un mayor drenaje hacia Santiago.

El manejo de la variable accesibilidad jugará un papel clave. Los criterios tradicionales de la planificación del transporte —satisfacción preferencial indiscriminada de las demandas más importantes cuantitativamente— ha significado la continua ampliación de los ejes viales de importancia nacional que convergen a Santiago, atraviesan la región en todas direcciones y configuran su red primaria. Para el futuro, en cambio, se recomienda el máximo aprovechamiento de las capacidades disponibles (especialmente del ferrocarril para la carga pesada), lo cual permitirá desviar recursos hacia el desarrollo y la racionalización de las redes secundarias. De este modo se mejoran a un tiempo la accesibilidad relativa de los lugares centrales subdominantes con respecto a sus áreas de influencia y el contacto entre subsistemas atenuando su dependencia con respecto a Santiago.

7. *Ibidem*, punto 2.6 "Imagen de la Región Central".

CAPÍTULO III

LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS REGIONALES

LOS PROGRAMAS DE PREINVERSIÓN EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL

ALFREDO COSTA-FILHO

A. INTRODUCCIÓN

Se trata de presentar en este artículo el criterio seguido por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en lo referente a programas regionales de preinversión. Parece oportuno examinar previamente en forma somera la naturaleza actual de los estudios de preinversión y algunos problemas que entraña su planificación en escala regional. Así, podrá verse el esfuerzo que cumple el Instituto como la respuesta a una necesidad actual de diversos organismos regionales de desarrollo en América Latina.

Es notoria la escasez de bibliografía técnica sobre este tema, vacío que da lugar a los más diversos conceptos de preinversión. En los límites se ubican los que ven la preinversión como un área relativamente nueva y de características propias dentro de la planificación y que exige una teoría y una metodología propias. Otros, en cambio, en forma más realista, la consideran como una simple sucesión de actividades, de las cuales algunas corresponderían a la planificación sectorial y otras a la formulación y evaluación de proyectos. Una posición de este último tipo, sin embargo, no implica desconocer que la programación de la preinversión presenta ciertos aspectos específicos algunos de los cuales serán considerados a continuación.

Varios organismos internacionales, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han publicado numerosos trabajos sobre preinversión, particularmente volcados hacia las operaciones de crédito o de asistencia técnica. Tales documentos representan un precioso aporte a este tipo de estudio pero sus distintas orientaciones hacen más difícil coincidir en los aspectos conceptuales y metodológicos de la preinversión. De ahí que se observen en la práctica diferentes criterios para distinguir entre "estudios básicos" y "proyectos", entre "proyectos de prein-

versión" y "proyectos de inversión" e incluso entre las actividades que deben o no ser consideradas como preinversión. No serán tratadas aquí sistemáticamente estas divergencias.

A lo largo del proceso de planificación, desde el planteamiento de los objetivos más generales de política económica hasta la realización de las inversiones, hay unanimidad entre técnicos y administradores en considerar como preinversión un conjunto de actividades más próximo a lo segundo. ¿Cómo entender esta proximidad? No se trata de una proximidad en el tiempo, ya que un gasto de preinversión puede estar separado por diez, quince o más años de la inversión concreta hacia la cual se orienta. Tampoco se puede decir que siempre haya una "proximidad técnica", pues bien puede ocurrir que alguna investigación básica sólo remotamente esté apuntando hacia algún tipo de inversión real. La unanimidad observada reposa sin duda en el hecho de que los estudios de preinversión se basan en "proyectos", que son el instrumento de planificación más cercano a la inversión real. Este reconocimiento puede ser el punto de partida de las consideraciones presentadas en este artículo.

No obstante, las técnicas sobre preparación y evaluación de proyectos no bastan para ejecutar todos los trabajos de preinversión, los cuales incluyen desde estudios de investigación básica e identificación de oportunidades de inversión hasta los inventarios de proyectos y algunos estudios de factibilidad. Esta insuficiencia puede ser entendida por lo menos en dos sentidos:

- a] aquellas técnicas no incorporan pautas metodológicas adecuadas al diseño de los estudios básicos que deben anteceder a la identificación de oportunidades de inversión, es decir, la identificación de alternativas de proyectos, y
- b] pese al avance alcanzado en los aspectos teóricos y técnicos de la evaluación, son relativamente escasos los resultados que concretamente permiten seleccionar las decisiones de preinversión.

Bajo este último aspecto, el instrumento teórico disponible permitiría elegir entre dos proyectos tan distintos como hacer una carretera o construir un ferrocarril, por ejemplo, o utilizar cierta área en la producción de insumos agrícolas para fines industriales contra la alternativa de criar en ella ganado para exportación de carne. Es decir, cuando la programación de preinversión se refiere de alguna manera a la selección de proyectos de inversión, pueden encontrarse instrumentos de análisis. No sucede así cuando hay que decidir entre alternativas de asignación de recursos para investigación básica, pues el amplio

y diversificado acervo de criterios de inversión propuesto por los planificadores es débil aún para racionalizar las decisiones sobre esos estudios. Algunas de estas cuestiones serán enfocadas aquí, pero su examen profundo excede los propósitos de estas páginas.

Se llama la atención en ellas sobre la mayor dificultad que presentan los problemas de preinversión cuando son considerados en escala regional. No siempre los organismos regionales de desarrollo conocen los objetivos nacionales tan explícitamente como sería necesario para una adecuada racionalización de sus gastos públicos, en particular los de preinversión. Tal desconocimiento impide establecer una ponderación de esos objetivos que podría ser utilizada operativamente en los trabajos regionales de evaluación. Sería deseable además que cada decisión regional sobre preinversión pudiera ser doblemente enmarcada en relación a cada sector, tanto en escala nacional como en relación a las demás áreas del país, lo que en la práctica suele ser muy problemático.

Pocos de esos organismos pueden montar un sistema de planificación bastante completo, con etapas que se sucedan dentro de la lógica convencional, que exigiría pasar de los objetivos más globales de la política regional a una estrategia integrada de desarrollo, de ésta a las metas sectoriales debidamente cuantificadas y derivar de esas metas programas más concretos de acción hasta culminar con la formulación y evaluación de proyectos. Aun en los casos más favorables, éste es un proceso caro y que demanda largo tiempo, mientras que una gran parte de esos organismos enfrenta un problema crucial de urgencia y la comunidad regional suele presionar en demanda de una acción concreta. Se ven así con frecuencia en la necesidad de optar entre asignaciones de recursos inmediatos pero con bajo nivel de racionalidad o una planificación más sistemática que involucra menos resultados prácticos a corto plazo. El estudio regional de la preinversión debe tener en cuenta este antagonismo y su eficacia dependerá de cómo concilie la orientación de largo plazo del desarrollo regional —imprescindible a la coherencia de los esfuerzos de preinversión— y una mayor racionalidad en las acciones inmediatas.

La labor del ILPES en este terreno se ha orientado a atender esta inquietud de los organismos regionales de desarrollo. Primero ha procedido a una investigación sobre preinversión y proyectos, apoyada por el PNUD y el BID. Después, en una segunda etapa, ha asesorado organismos regionales de desarrollo en esta materia, mereciendo citarse los trabajos hechos para la Corporación de los Andes, en Venezuela

En la primera sección de este ensayo se establece una base para estudiar la preinversión, indicando los problemas de mayor interés e insinuando el alcance de su campo de acción. A continuación se examinan las necesidades de los organismos regionales de desarrollo en materia de preinversión y algunos problemas metodológicos de su planificación regional. Después se describe la labor del ILPES en la asistencia técnica relacionada con la preinversión. En la última sección se añade una pequeña síntesis de las conclusiones de todo el trabajo.

B. ORIENTACIÓN ACTUAL DE LOS ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN

Fue especialmente desde los años 50 cuando los fondos internacionales disponibles para ayudar a los países en desarrollo tendieron a superar la necesidad de recursos para proyectos de inversión realmente factibles y parece que entonces el término "preinversión" se incorporó definitivamente al esfuerzo de las Naciones Unidas para promover el desarrollo.¹ Una situación de este tipo infringe la lógica de la selección de inversiones, según la cual es indispensable que los proyectos que demandan financiamiento superen el número de los que serían finalmente financiados y como se sabe, una correcta evaluación social de las inversiones siempre involucra una elección entre proyectos alternativos. Los trabajos de preinversión surgieron así como una respuesta a la necesidad de aumentar la disponibilidad de proyectos "bancables".²

Hay indicios de que en un principio esos trabajos se referían a las labores de capacitación y al financiamiento para fortalecer la capacidad de los organismos de desarrollo en materia de preparación y evaluación de proyectos. Aun así se han mantenido las dificultades

1. Brian Johnson, *UNDP and the "Pre-Investment Vacuum"* (Brighton, Institute of Development Studies (IDS) at the University of Sussex, 1971). En el mismo artículo, el autor denomina preinversión aquellas "que tienen por objeto identificar oportunidades y preparar proposiciones concretas de inversión de capitales". Más adelante incluye entre las actividades de preinversión "la creación o el respaldo a las instituciones de capacitación y a los proyectos relacionados con la investigación".

2. En cuanto a los conceptos de proyectos y programas adoptados en este ensayo, véase Naciones Unidas, *Programming techniques for the economic development* (Bangkok, 1960) y *Guía para la presentación de proyectos*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973). El término "bancable" es empleado en la literatura técnica sobre proyectos para designar los que ya están en condiciones de ser financiados.

debidas a la escasez relativa de proyectos, por lo que sería necesario diversificar y ampliar los esfuerzos de preinversión.

Al comenzar el decenio de 1960 se observa una tendencia a ampliar las actividades de preinversión incluyendo en ellas la evaluación de proyectos, la estimación preliminar del costo de los estudios preparatorios y de la puesta en marcha hasta la inversión, la estimación de los efectos locales, regionales e interregionales de los proyectos y asimismo una estimación del número, calificación y costo de los expertos internacionales o consultores nacionales necesarios para preparar los estudios y supervisar su ejecución.³ Al mismo tiempo, a medida que varios países iban profundizando y diversificando sus experiencias en planificación, se fue fortaleciendo la idea de que los planes sólo son prácticos cuando se convierten en proyectos concretos de inversión. De este modo crecía la motivación de los planificadores hacia la actividades de preinversión.

Según la tendencia más reciente, estas actividades deben englobar la preparación de estudios básicos, la identificación de oportunidades de inversión y parte de la evaluación de proyectos. En algunos casos se incluyen algunas actividades de promoción de proyectos y parte de las de ejecución que aquí no serán consideradas. En general, como se apuntó antes, no hay consenso en cuanto a la amplitud de este campo de actividades.

1. *La escasez relativa de proyectos*

Es posible discernir diversos aspectos de la escasez de proyectos tanto si se les entiende restrictivamente como meros documentos para negociar créditos como cuando, en una acepción más amplia, son interpretados como instrumentos que concretan los planes de desarrollo. Dejando de lado esta diferencia conceptual, aunque sea brevemente, conviene pasar revista a los distintos aspectos de la escasez.⁴ No será necesario insistir en que estas distintas manifestaciones de escasez, enfocadas aquí de manera general, varían de un país a otro.

3. Véase Netherlands Economic Institute (NEI), *The need for preinvestment activities in the newly developing countries* (Rotterdam, 1961).

4. Respecto al enfoque aquí adoptado sobre escasez de proyectos, véase E. Figueroa y J. Melnick, *Promoción de la preparación de proyectos* (Santiago de Chile, ILPES, 1965) y *Discusiones sobre planificación*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 5a edición).

Un primer aspecto es la insuficiencia numérica de proyectos que afecta al proceso de evaluación, la eficacia del cual depende de que se puedan comparar distintas alternativas de inversión. Con cierta frecuencia este tipo de escasez queda disimulado por un gran número de meras ideas de inversión, incluyendo muchas que probablemente jamás se convertirán en proyectos. Se impone por eso una caracterización de los estados de avance de estas ideas para apreciar en su magnitud el problema de la escasez.

Hay casos en que los proyectos son abundantes en algunos sectores en comparación con otros o en ciertas ramas de un mismo sector en detrimento de obras más prioritarias, lo que suele distorsionar la composición de las inversiones. Este fenómeno resta flexibilidad a la planificación al entorpecer el desplazamiento de recursos en armonía con los objetivos de desarrollo que se persiguen.

En otros casos los problemas se circunscriben a las deficiencias desde el punto de vista cualitativo. La escasez toma entonces un sentido relativo por circunscribirse a la falta de "buenos" proyectos en el sentido de técnicamente bien hechos. Esta debilidad también dificulta la labor de evaluación, impidiendo que los organismos de desarrollo puedan estar seguros de que los proyectos eventualmente aprobados cumplirán las metas fijadas. A la vez, cuando se trata de proyectos que requieren créditos de organismos internacionales, la mala calidad técnica es inevitable que redunde en negociaciones lentas y en la postergación de los contratos finales de financiamiento.

A veces se combinan los dos aspectos de la escasez —hay pocos y malos proyectos— dando lugar a que se prefieran los proyectos disponibles, cualesquiera que sean. Esto perjudica la racionalidad del proceso de inversión y puede convertir el análisis de alternativas en el ejercicio rutinario de justificar lo que ya está decidido.

En otras ocasiones la disponibilidad de crédito internacional puede inducir a la generación de proyectos en un sentido que no sea el más adecuado para el deseado proceso de inversión.⁵ En estos casos las inversiones podrán orientarse más hacia los sectores afectados por estos créditos que hacia las metas más vagas del sistema de planifica-

5. Al analizar el trabajo del PNUD, Brian Johnson, *op. cit.*, indica que algunos estudios de preinversión pueden "desempeñar una función asesora de vital importancia en la medida en que ayudan a un país en desarrollo a elegir entre diferentes tipos de financiamiento externo y las diferentes condiciones en que se otorga así como entre las diferentes posibilidades para canalizar el ahorro interno".

ción. Tal es precisamente uno de los motivos que exigen que el sistema avance hasta una formulación sistemática de proyectos.

Para la planificación en general los aspectos más serios de la escasez de proyectos se refieren a la dificultad o imposibilidad de cumplir adecuadamente los objetivos y metas de inversión. Las actividades de preinversión apuntan hacia esas fallas y se orientan a aumentar la disponibilidad de proyectos, a racionalizar su distribución intersectorial y a mejorar los patrones técnicos de su formulación.

Las causas de la escasez de proyectos trascienden en mucho el marco de las dificultades financieras y de recursos humanos de los organismos que planifican en la etapa de proyectos. Melnick y Figueroa incluyen entre esas causas cierto desconocimiento sobre preinversión y proyectos por parte de entidades públicas y privadas, la dificultad de movilizar conjuntamente a distintos organismos públicos para la formulación de proyectos aun en los casos que se requiere un esfuerzo "pluriinstitucional", la inexistencia de empresas consultoras con adecuada especialización y la falta de un clima propicio a este tipo de planificación.⁶

2. *Las actividades de preinversión*

Como ya se dijo, los trabajos de preinversión deben orientarse básicamente a crear un *stock* abundante de proyectos, con adecuada distribución sectorial y con un buen nivel de calificación técnica. En una formulación poco más general se puede apuntar como sus propósitos: a] asegurar en el largo plazo la continuidad del proceso de inversiones y, simultáneamente, b] crear condiciones para que las decisiones en tal proceso sean hechos cada vez con más racionalidad. Éstos vienen a ser también los objetivos más amplios de la planificación, por lo que es necesario indagar qué es lo que asegura a la preinversión un mínimo de especificidad.

La pregunta que se plantea el planificador de la preinversión es qué decisión de gasto conviene tomar para que el proceso de inversión tenga en el futuro los atributos de continuidad y racionalidad.

Desde el punto de vista temporal se ve obligado a decidir acciones inmediatas que sean consistentes con una orientación del desarrollo a largo plazo. Algunos de los problemas metodológicos que esto

6. Véase Melnick y Figueroa, *op. cit.*

plantea serán objeto de consideración más adelante. Por ahora interesa señalar que la posibilidad de establecer una planificación rigurosa dentro de estos puntos de referencia varía de una a otra actividad dentro del campo funcional de la preinversión.

Sin pretender una clasificación exhaustiva, es viable configurar en este campo cuatro grupos de funciones distintas aunque interdependientes. No serán consideradas aquí la organización de las entidades de planificación en el campo de proyectos ni las labores de capacitación. La idea es que se fortalece la capacidad operativa de esas entidades o se capacita a su personal técnico para que puedan desempeñar mejor cada una de las demás funciones de preinversión.

En el primer grupo están las actividades de identificación, caracterización y elaboración de *estudios de investigación básica*, entre los cuales sobresalen los relevamientos de recursos naturales y las encuestas sobre necesidades de la comunidad. Son las que más se apartan de las diversas técnicas relacionadas con los proyectos y en general se ha avanzado relativamente poco en un enfoque que permita aumentar sus aportes a la planificación de inversiones concretas. Lo que se subraya es que rara vez esos estudios reflejan una preocupación sistemática por favorecer el proceso de inversiones, lo mismo si son promovidos por instituciones académicas que cuando lo son por organismos de planificación.

La labor de preinversión en este caso tiene que insistir en que los estudios básicos sean diseñados para apoyar más efectivamente la generación de proyectos.

El segundo grupo de actividades, que deriva del anterior, engloba la identificación y la caracterización preliminar de las *oportunidades de inversión*, es decir, precisamente la generación de proyectos. Este tipo de preinversión tiene como objetivo atacar frontalmente el problema de la escasez de proyectos en su aspecto cuantitativo y a la vez juega un papel primordial para disponer de proyectos alternativos en los más diversos sectores de inversión.

El tercer grupo reúne las funciones necesarias para la elaboración del inventario de proyectos o, en una acepción algo más amplia, del *inventario de estudios y proyectos*. Mientras en el caso anterior las oportunidades de inversión pueden quedar definidas como meras ideas, en el inventario tendrán distintos estados de avance, en función de los cuales variará su grado de caracterización. Algunas permanecerán como simples ideas, otras se configurarán como estudios previos de factibilidad o anteproyectos preliminares, otras como anteproyectos defi-

nitivos, pudiendo el inventario incorporar incluso los proyectos finales, ya en adelantado estado de elaboración o en ejecución.⁷

Dicho inventario juega el papel de una consolidación de los estudios básicos recomendados, de las nuevas oportunidades de inversión identificadas y del sinnúmero de proyectos en estudio o en ejecución. Estos últimos determinarán particularmente la puesta en marcha del programa de preinversión.⁸

El inventario constituye siempre una pieza clave con respecto a los objetivos de la preinversión, en cuanto ayuda a clarificar la composición actual de las inversiones y a reorientarla según los rumbos deseados de desarrollo. En la medida en que la preinversión sea tomada no como un programa estático sino como un proceso dinámico de planificación, el concepto de inventario también se reajustará y habrá que plantearlo como un instrumento vivo, del que se sustraen continuamente los estudios o proyectos ya rechazados o concluidos y al que se van incorporando otros nuevos.

Finalmente, el cuarto grupo corresponde a los trabajos de *priorización de proyectos* y a los *estudios de factibilidad*. Aunque en la práctica muchas veces se separen ambos tipos de trabajos, parece claro que desde el punto de vista teórico ambos presuponen una típica labor de evaluación. Las actividades que se sucederían a este grupo serían ya materia corriente de formulación y evaluación de proyectos y podrían considerarse fuera del campo específico de la preinversión.

Aunque el objetivo de esta síntesis no sea otro que establecer una base sencilla para la mejor comprensión de las páginas que siguen, conviene complementarla con dos observaciones. La primera es que si bien hay amplio consenso en que los dos grupos intermedios de actividades corresponden al área funcional de la preinversión, no ocurre igual con los dos grupos extremos, el de los estudios básicos y el de los trabajos de evaluación. Hay ejemplos de organismos internacionales cuyos servicios de crédito y de asistencia técnica volcados a la preinversión excluyen explícitamente los estudios básicos. Tampoco la investigación teórica los viene encarando regularmente como una de las materias esenciales de preinversión. En el otro extremo, la situación es un poco

7. Sobre las etapas de formulación de proyectos véase Hernán Calderón y Benito Roitman, *Notas sobre la formulación de proyectos*, Cuadernos del ILPES, serie II, núm. 12 (Santiago de Chile, 1973; 2a edición) y *Guía para la presentación de proyectos*.

8. Sobre el poder de arrastre de los proyectos en ejecución, véase Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, *El sector público en la planificación del desarrollo*, textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 3a edición).

distinta, pues no hay uniformidad de criterios sobre qué trabajo de evaluación queda dentro y cuál debe ser excluido de este campo funcional. El ILPES, por ejemplo, ha preferido incluir aquí hasta los anteproyectos definitivos, dejando fuera los proyectos finales. Reconoce al mismo tiempo que éste es un marco general susceptible de variar de un caso a otro de acuerdo con las responsabilidades de preinversión asignadas al sector público o reservadas al sector privado.⁹

La última observación es que los gastos de preinversión presentan diversas similitudes con las inversiones en capital social fijo —de las cuales forman parte algunos de esos gastos—, por lo que su realización depende más de la iniciativa pública. En buena medida, pues la elaboración de programas de preinversión se plantea dentro del marco más amplio de la racionalización en la asignación de recursos públicos.

C. LA NECESIDAD DE PREINVERSIÓN EN ESCALA REGIONAL

Conviene preguntar si este conjunto de actividades que se ha examinado tiene o no sentido en escala regional. En otros términos, si también la planificación regional lucha con los problemas de escasez de proyectos hacia cuya solución se orienta la preinversión. La experiencia de América Latina lleva a una contestación positiva. Son numerosos los ejemplos de planes regionales que carecen de pragmatismo debido a la insuficiencia de proyectos de inversión capaces de materializarlos.

Se podría insistir aún e indagar cómo puede la preinversión ayudar a corregir el proceso de acumulación que motiva las desigualdades regionales, o cómo puede, por ejemplo, influir en las economías externas y de escala que hay tras esos desequilibrios o cuál puede ser su aporte a la redistribución regional del ingreso. La respuesta parece obvia: vinculando el diseño de los estudios de investigación básica, la identificación de oportunidades de inversión, la elaboración de inventarios de proyectos y los estudios de factibilidad con esos objetivos de desarrollo tal como sean fijados por los sistemas regionales de planificación. Sin embargo, aunque son claros estos propósitos, no lo son tanto los caminos que conducen a su consecución.

9. Véase, por ejemplo, Calderón y Roitman, *op. cit.*

1. *Inquietud por la acción inmediata*

Los organismos regionales de desarrollo casi siempre sienten más de cerca que ningún otro las presiones de la comunidad para que actúen. Quienes cuentan con larga experiencia en planificación no han dejado de ser criticados por dedicar tiempo y recursos a planes y estudios que, con independencia de su calidad, fueron interpretados muchas veces como mera dilación de acciones concretas. Tal situación también limita la programación regional de la preinversión al exigirle resultados a corto plazo.

Es cierto que un gran punto de interés de la planificación regional reside en su carácter pragmático, por la posibilidad que ofrece de desarrollar instrumentos de aplicación más inmediata en la solución de problemas económicos.¹⁰ Como señala Hilhorst, es en esta escala, inferior a la nacional, donde las políticas del sector público pueden formularse más eficazmente y ser mejor coordinadas.¹¹ Aun así como ya se observó, los planes regionales pueden frustrarse si no se materializan en proyectos concretos de inversión. Por su parte, los estudios de preinversión deben tener presente siempre este sentido práctico.

Tal orientación atiende a los intereses de los organismos regionales de desarrollo que cada vez desean más planes realmente operativos, que no sólo les ayuden a racionalizar sus acciones de corto plazo, sino que al mismo tiempo les brinden mejores condiciones de negociación con las autoridades nacionales. Los programas de preinversión formulados con este enfoque coinciden con lo que Neira Alva ha planteado respecto a políticas regionales de desarrollo: "La definición de una estrategia de desarrollo y la existencia de un paquete de proyectos sean instrumentos adecuados para aumentar la capacidad de negociación del sector público regional y para orientar al inversionista privado..."¹²

En varias oportunidades esta presión por acciones concretas lleva a plantearse el problema de la preinversión regional bajo el falso dilema de "urgencia *versus* rigor". Sin embargo, la solución apunta hacia un primer programa de preinversión de rápida elaboración, eventualmente incompleto pero técnicamente correcto y en condiciones de ser

10. Véase J. R. Meyer, *Regional economics: A survey*, conf. L. Needleman, *Análisis regional* (Madrid, Tecnos, 1972).

11. Véase J. G. M. Hilhorst, "La teoría del desarrollo regional: Intento de síntesis", *supra*, pp. 51-69.

12. Véase E. Neira Alva, "La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina", *supra*, pp. 70-96.

perfeccionado progresivamente. El mismo dilema induce algunas veces a formular proyectos aislados, sin un plan que les asegure coherencia bajo alguna orientación integral del desarrollo regional, lo que tampoco sería una solución satisfactoria.¹³

Es indispensable, de otra parte, que el programa de preinversión no llegue al organismo de desarrollo como algo exógeno, sino que sea formulado desde el principio como un trabajo conjunto de la entidad que presta la asistencia técnica y el propio equipo técnico regional. La ausencia de tradición en América Latina en programas regionales de preinversión hace destacar más esta necesidad, pues los técnicos regionales han de familiarizarse con el enfoque de la preinversión, además de su entrenamiento específico en formulación y evaluación de proyectos. La experiencia enseña que el olvido de este requisito puede ser un factor que retarde la puesta en marcha de un programa de preinversión, aunque haya sido formulado con realismo y sentido operativo.

Ese mismo pragmatismo afecta a toda la elaboración del programa de preinversión. Ya en su punto de partida, al recopilar la información básica, impone cierto espíritu de sobriedad, pues hay que concentrar esfuerzos en obtener un mínimo de información indispensable que ofrezca a la vez un alto grado de confiabilidad.¹⁴ En el

13. A este propósito, Ian M. D. Little y James A. Mirrlees, *Estudio social del costo-beneficio en la industria de países en desarrollo* (México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1973), pp. 68-69, cuando tratan de la interacción entre formulación de planes y el análisis de proyectos, escriben: "Al enunciar las proposiciones gemelas de que 'los planes requieren proyectos' y 'los proyectos requieren planes', parecería que se ha planteado el insoluble dilema del huevo y la gallina. Si no pueden formularse buenos planes sin la evaluación económica apropiada de los proyectos, y si el valor real de los mismos sólo puede juzgarse adecuadamente en el marco de un plan, habrá que inquirir cómo resolver este dilema. Sin embargo, el ejemplo del huevo y la gallina no se ajusta a la verdad, puesto que en ningún momento se carece por completo de información para establecer planes y hacer proyecciones. Es probable que, al principio, los planes sean insuficientes o incorrectos y que contengan pocos datos sobre la aportación al crecimiento por parte de proyectos aislados. Dichos planes deberán permitir, a su vez, mejorar el análisis y la evaluación de los proyectos, y así sucesivamente."

14. La siguiente observación de Simon, pese a cierta exageración marginalista, apunta sutilmente hacia una mayor racionalidad en el manejo de la información: ésta "debe acumularse hasta el punto en que su costo marginal iguale su beneficio marginal. Tal enfoque puede conducir a proposiciones acerca del volumen óptimo de la actividad que consiste en la recogida de la información y acerca de los méritos relativos de diferentes sistemas para recogerla y estimarla". Véase Herbert Simon, *Teorías acerca de la adopción de decisiones en economía y la teoría del comportamiento*, Panoramas contemporáneos de la teoría económica, vol. III (Madrid, Alianza, 1970). Sobre la funcionalidad de la información en la planificación regional, véase también el trabajo de Thormod Hermansen "Information systems for regional development control", en *Regional science association papers*, vol. XXII (1969), pp. 107-140.

otro extremo del estudio, en las recomendaciones finales, habrá que proceder con el mismo sentido práctico planteando claramente qué responsabilidades ejecutivas tocarán a cada organismo público involucrado en la preinversión regional, qué tareas específicas de coordinación cabrán al organismo regional de planificación, cuáles serán sus próximas etapas de trabajo, con arreglo a qué pautas formularán los proyectos propuestos y con qué criterios avanzarán los estudios de factibilidad. Dentro de este largo intervalo —que va desde la tarea inicial de recopilación de informaciones hasta las recomendaciones finales—, el planificador enfrenta una serie de obstáculos si se trata de atender con urgencia y operatividad estas reivindicaciones regionales.

2. *Algunas dificultades metodológicas*

El contenido de los programas de preinversión depende de numerosos factores, entre ellos la complejidad de los problemas existentes, la calidad de las informaciones disponibles, las características institucionales de la región —y, en particular, las de su organismo de desarrollo— y el estado de avance del proceso de planificación regional. No es del caso examinar aquí la programación de la preinversión en tan diferentes contextos, pero importa fijar el enfoque adoptado en relación al último de los factores enunciados.

A este respecto se considera posible programar la preinversión —y debe programarse— cualquiera que sea el estado de avance de la planificación regional. En otros términos, no es imprescindible cumplir todas las etapas de este proceso hasta el punto en que se manifiestan los problemas de escasez de proyectos que motivan la preinversión. Sería deseable un encadenamiento de este tipo pero la realidad muestra situaciones muy distintas.¹⁵ En las consideraciones que siguen se parte de la hipótesis extrema de un programa de preinversión elaborado como primer instrumento de un proceso de planificación regional.

15. Véase Avrom Bendavid, "Conceptos-Estrategia-Proyectos: Enfoque de la planificación del desarrollo regional", en *Revista del Desarrollo Internacional*, vol. xiv, núm. 1 (Washington, 1972), pp. 26-36 y 46, y "Planificación del desarrollo regional: Más acerca del enfoque 'Conceptos-Estrategia-Proyectos'", *ibid.*, vol. xv, núm. 3 (Washington, 1973), pp. 35-39, artículos en inglés. Es curioso observar que las etapas de planificación propuestas por Bendavid a base de la experiencia adquirida en Tailandia en un programa conjunto de las Naciones Unidas y el Instituto de Planificación y Desarrollo tailandés presentan semejanzas a la metodología que el ILPES venía aplicando en Venezuela simultánea e independientemente.

Afectan a esa programación, desde luego, los diversos problemas que hacen vulnerables otros enfoques de planificación regional. Por otra parte, la programación se debilita ante las dificultades naturales que encuentra cualquier esfuerzo por introducir racionalidad en las decisiones regionales de asignación de recursos, estén o no vinculadas a proyectos. Ambas restricciones condicionan estrictamente la metodología que se utilice en los programas de preinversión.

a] *Hacia una estrategia del desarrollo regional*

Como se ha dicho, uno de los objetivos más importantes de la preinversión es asegurar continuidad al proceso futuro de inversiones. De ahí que su programación exija una visión anticipada de los probables embotellamientos de ese proceso. Ahora bien, un sector puede o no presentar dificultades en función de alguna orientación del desarrollo regional. Ninguna programación adecuada de preinversión puede prescindir de una estrategia de desarrollo a largo plazo, y cuando se trata de programar la preinversión en escala regional es evidente que si esta estrategia no existe hay que definirla.

Tal tarea trasciende el marco funcional de la preinversión misma y depende mucho más de otros ámbitos de la planificación regional. En este artículo lo que se desea examinar son las principales restricciones para diseñar una estrategia de desarrollo regional adecuada a un programa de preinversión, en la hipótesis de que éste debe estar concluido en pocos meses.

El esquema propuesto por Hermansen para formulación de estrategias de desarrollo regional puede ayudar a seguir el curso de esas restricciones.¹⁶ Las estrategias viables serían identificadas en función de cuatro elementos, a saber: los planes y proyectos locales; los planes y previsiones por sectores y las pautas para desarrollo interregional, —ambos elementos dependientes del sistema de planificación nacional— y en último término, un modelo de decisión a largo plazo. Conviene avanzar un poco en el examen de este último ya que los demás están relativamente fuera de control para el planificador de la preinversión.

Según el mismo esquema de Hermansen, estos modelos de decisión dependen del sistema de informaciones disponibles, de cómo se interprete el desarrollo regional desde el punto de vista teórico y a la vez de modelos de crecimiento regional. La experiencia latinoamericana en materia de planificación enseña que raramente las regiones más

16. Véase T. Hermansen, *Information systems for regional development control*.

atrasadas disponen de condiciones para elaborar en poco tiempo esos modelos de crecimiento. Por eso, en gran número de casos, habría que renunciar a la identificación de estrategias alternativas de desarrollo siempre que fuera imposible establecer previsiones debidamente cuantificadas del desarrollo regional futuro. En un primer programa de preinversión la solución puede estar en establecer algunos lineamientos de estrategia e ir afinándolos por aproximaciones sucesivas. En una etapa inicial hasta se podría prescindir de modelos econométricos de crecimiento.

Este tipo de solución quizás sólo se justifique por el hecho de que la estrategia de desarrollo afecta de forma distinta a cada uno de los grupos de actividades de preinversión que han sido considerados. En ciertos enfoques estratégicos parece que el grado de incertidumbre es menor en lo que se refiere a los estudios básicos y mucho mayor, por ejemplo, en la asignación de prioridades para el inventario de proyectos. Así, reajustar la estrategia fijada en un primer programa de preinversión podría influir de inmediato en los proyectos para las inversiones entonces consideradas prioritarias, pero cambiaría mucho menos el contenido de las investigaciones básicas que estuviesen en curso.

Este planteamiento presupone que el primer programa de preinversión puede avanzar en algunas actividades más que en otras. Mientras no sea posible establecer una estrategia completa de desarrollo con bases rigurosas, no se podrá hablar de elaboración de un verdadero "programa" de preinversión. Cuando sólo sea posible plantear un primer conjunto de lineamientos de estrategia —sujeto a revisiones y ajustes progresivos—, convendrá plantear las bases de un programa de preinversión que puedan servir como punto de partida para un proceso más sistemático de planificación regional.

b] *Asignación regional de recursos*

Se plantean otros problemas a los programas de preinversión cuando se les aborda dentro de la lógica de una asignación más eficiente de los recursos regionales. Son conocidas las dificultades que encuentra este tipo de planificación tanto en el marco técnico como en el teórico.¹⁷

17. Hermansen observa a este propósito en otro de sus trabajos que "una de las razones por las que no se han obtenido resultados teóricos acaso sea que la distribución regional de los fondos de inversión puede tener *aspectos políticos* tan importantes como los económicos". Sin embargo, "cuando nos limitamos a examinar tan sólo la *eficiencia econó-*

En su empeño por racionalizar parte de la asignación regional de recursos, las actividades de preinversión comprenden el análisis costo-beneficio que, como señala Sen, "es en esencia un instrumento para formular y evaluar proyectos en función de objetivos nacionales explícitos que sirven de base en la planificación de todo el desarrollo nacional."¹⁸ Sin embargo, en América Latina es raro que el planificador pueda utilizar este instrumento de evaluación en la mayoría de las regiones atrasadas. En una deficiencia que perjudica las labores de preinversión, al menos en lo referente a priorización de estudios y proyectos y, desde luego, a la elaboración de estudios de factibilidad.

El programador de preinversión podrá desarrollar por sí mismo algunos de los elementos de análisis que necesita, pero poco o nada podrá hacer en cuanto a los que dependen del organismo nacional de planificación. Tal sería el caso, por ejemplo, de las tasas sociales de descuento o de las ponderaciones de costos y beneficios asociados a los diferentes objetivos nacionales.¹⁹

Dos problemas más cabe considerar. Uno es la necesidad de una postura realista en lo que se refiere a la adecuación de los instrumentos de evaluación a la magnitud relativa y al grado de complejidad de la economía regional y de sus proyectos. No se puede pretender que el estudio de factibilidad de una pequeña inversión cuyo efecto marginal en la región sea escasamente importante reciba el mismo tratamiento analítico que el de algún proyecto estratégico de desarrollo. El otro problema por considerar es un problema de escala: aunque los estudios de priorización involucran una labor de evaluación, no es admisible que ésta se haga para 100 o 150 proyectos,²⁰ según las mismas pautas que

mica, es necesario resolver graves problemas relativos a la forma en que se han de delinear las regiones, a los procedimientos de asignación que han de usarse —si debe comenzarse utilizando criterios sectoriales y aplicar luego los espaciales, o al contrario— y cuestiones metodológicas relativas a las peculiaridades de la economía regional que pueden oponerla a la nacional y a la sectorial." Véase Tormod Hermansen, *Interregional allocation of investments for social and economic development*, publicación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Ginebra, UNRISD, 1970), párrafos 1.1.1 y 1.2.1 (pp. 1 y 2).

18. Véase Amargta K. Sen, "La función de los planificadores en la formulación y evaluación de proyectos", en *Industrialización y Productividad*, publicación de las Naciones Unidas, ONUDI, Boletín 13 (Nueva York, 1969), p. 26.

19. Véase *Pautas para evaluación de proyectos* (ID/Ser.H/2), publicación de las Naciones Unidas (núm. de venta: S. 72.II.B.11).

20. Son órdenes de magnitud bastante probables en las oportunidades de inversión que pueden constituir un primer inventario de estudios y proyectos, aun en las regiones de economía más sencilla.

serían aplicables en un pequeño número de estudios aislados de factibilidad.

Estas son algunas de las razones que llevan a subdividir en la práctica el cuarto grupo de actividades de preinversión, separando la asignación de prioridades para los proyectos de los estudios individuales de factibilidad. Un primer programa de preinversión puede proponer una jerarquía preliminar de prioridades e irlo reajustando sucesivamente.²¹

A su vez, los estudios de factibilidad pueden en parte dejarse para la etapa de planificación, que sucede de inmediato a este primer programa de preinversión. No debe interpretarse esto como mera maniobra de postergación pues tiene una razón técnica de peso: las varias piezas de este programa —diagnósticos, estrategia, proposiciones sectoriales y el propio inventario de proyectos— deben estar integradas en el propósito de mejorar las condiciones para la futura evaluación.

D. EL ENFOQUE DEL ILPES EN PROGRAMAS REGIONALES DE PREINVERSIÓN

La experiencia en programas de preinversión aquí descrita constituye parte de la asistencia técnica prestada por el ILPES a distintos organismos regionales de desarrollo en América Latina. Aunque son varios los países beneficiados con esta labor, los aspectos señalados a continuación se basan sobre todo en algunos estudios realizados para Venezuela.²²

Esta asesoría fue concebida como un trabajo conjunto entre los expertos del Instituto y los del correspondiente equipo nacional. Fue siempre orientada hacia la acción inmediata, donde asumían particular relevancia las tareas de identificación y preparación de proyectos. Entre sus propósitos se preveía también la creación de condiciones para un

21. Este procedimiento se justifica incluso en programas más amplios de inversión. Véase, por ejemplo, Vittorio Marrama, *Política económica de los países subdesarrollados* (Madrid, Aguilar, 1961), especialmente pp. 269-273, donde trata sobre la determinación de la prioridad de las inversiones.

22. Para una descripción detallada véanse los siguientes informes del ILPES: *Bases para un programa de preinversión y desarrollo de las subregiones Motatán-Cenizo* (1971), *Grita-Torbes* (1972) y *Chama-Mocoties* (1973), realizados para CORPOANDES, Mérida, Venezuela. Véase asimismo, como trabajo práctico efectuado durante un Curso de Planificación Regional, ILPES/Secretaría de la Presidencia de México, *Bases para un programa de preinversión y desarrollo del municipio de Comondú, Territorio de Baja California Sur* (México, 1973).

desarrollo regional de largo plazo. De ello se deduce que la selección de proyectos específicos de preinversión habría de enmarcarse en ese objetivo más general.

En esta modalidad de planificación regional —desarrollada en el plazo relativamente corto de seis a ocho meses— se llegó hasta los proyectos debidamente caracterizados y dispuestos en una jerarquía de prioridades adecuada a la estrategia de desarrollo del área. Aunque el inventario contenga algunos proyectos de inversión —parte de los cuales pueden estar en ejecución—, engloba en forma muy particular todos los proyectos de asignación de recursos públicos relacionados con las distintas actividades de preinversión.

Tales trabajos resultaron eficaces para racionalizar a corto plazo decisiones de inversión que afectan al desarrollo regional. Es cierto que enfocan preferentemente las inversiones públicas, pero tanto sus elementos de diagnóstico como los de estrategia favorecen también la inversión privada.

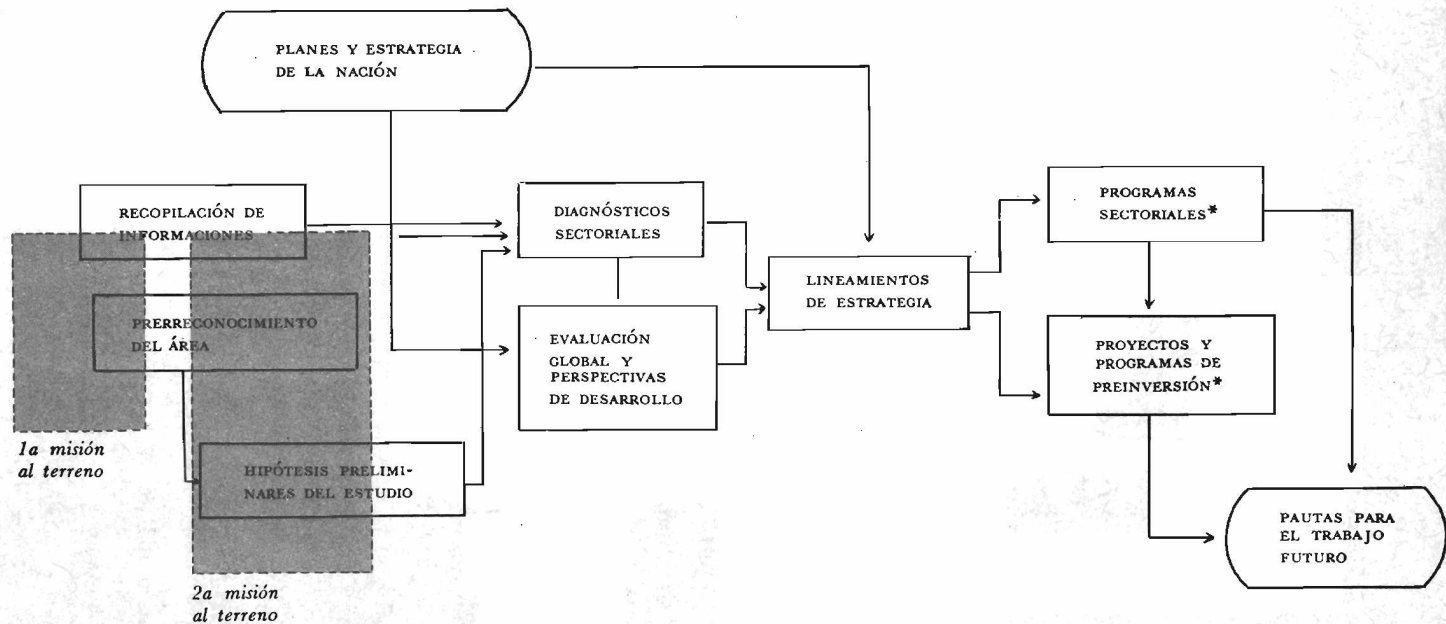
La concepción teórica del trabajo y las técnicas empleadas no constituyen propiamente una alternativa a otros métodos más usuales de planificación regional. Lo que se ha logrado es diseñar un programa relativamente flexible, ajustable a distintos enfoques metodológicos sobre desarrollo regional y que puede partir de un universo relativamente pobre en materia de información básica.

Parte de los estudios propuestos como preinversión se destinan a perfeccionar el sistema de informaciones y a permitir que la planificación regional futura vaya afinándose poco a poco. De esa manera las etapas sucesivas del proceso de planificación iniciado con este tipo de trabajo irán reduciendo la incertidumbre de las primeras previsiones para concentrarse en estudios más detallados de factibilidad y en la preparación y evaluación de proyectos.

1. *Esquema general y trabajo en el terreno*

El esquema general del trabajo, reducido a su expresión más sencilla, está ilustrado a continuación.²³ Su ejecución exige entre 150 y 200 hombres/meses de trabajo técnico, considerando un equipo de cerca

23. En este esquema y en su descripción se reproduce en parte la exposición de Mariano Valle, "Un enfoque pragmático a la planificación regional: La experiencia del ILPES en Venezuela," en EURE, revista del Centro de Desarrollo Urbano y Regional (CDUR), Universidad Católica de Chile, vol. iv, núm. 10. (Santiago, septiembre de 1974), pp. 41-53.



* Incluyen recursos naturales, sectores productivos (minería, agropecuario, industria forestal, pesca, industrias de transformación, artesanía, turismo, etc.) e infraestructura física y social (transportes, comunicaciones, energía y organización espacial, además de educación, salud, vivienda, etc.).

de 25 participantes, distribuidos en más o menos una docena de especialidades distintas.²⁴ Tales indicaciones sólo deben ser tomadas como órdenes de magnitud, pues en la práctica cambian mucho de una a otra región.

Al comienzo del estudio siempre se procede a una *primera visita al terreno*, en una misión limitada a los expertos responsables de la coordinación. Con los elementos recolectados se complementa un reconocimiento del área con dos propósitos distintos: a] acordar un programa inmediato de trabajo para el equipo técnico local, cuyo propósito es preparar la información adicional imprescindible y b] elaborar un documento preliminar sobre el área destinado a informar a los demás expertos involucrados en su estudio.

La tarea de *recopilación de informaciones* queda en su mayor parte bajo la responsabilidad del equipo de expertos locales. Puede empezar antes de la primera visita al terreno²⁵ la cual hasta cierto punto sirve para evaluar la labor realizada y reorientarla en caso necesario. Por ello se suministran anticipadamente a aquel equipo pautas bastante detalladas sobre la naturaleza de la información requerida y su forma de presentación, incluyendo una lista minuciosa de los datos necesarios respecto a cada sector y los años de referencia deseados e indicando lo más claramente posible la prioridad en cada caso. Esta última medida ha resultado particularmente útil para evitar dispersiones en el trabajo de esta etapa y garantizar la obtención de un mínimo de antecedentes realmente imprescindibles.

El documento que se redacta después de la primera visita al terreno establece las *hipótesis preliminares del estudio* e indica provisionalmente las principales potencialidades del área, la orientación de su desarrollo y las acciones estratégicas básicas. Tales hipótesis orientan el futuro trabajo en el terreno y constituyen pautas para las demás

24. Estas cifras no incluyen las tareas preparatorias del estudio ni el trabajo de calculistas y personal administrativo. En cada especialidad se suele asignar por lo menos un experto internacional y otro local.

25. Siempre se ha indicado la duración del estudio —de seis a ocho meses— con respecto al período que va desde la primera visita al terreno hasta la conclusión del primer informe técnico global. Es difícil prever la duración de este trabajo previo de recopilación de antecedentes, la cual depende del sistema de informaciones del área y del equipo de expertos locales (número de técnicos, calificaciones, grado de familiarización con los problemas del área, eficacia de su propia coordinación, etc.). En ciertas situaciones esta etapa podría cumplirse entre dos y cuatro meses, y así la duración total del estudio —incluyendo esta labor previa— puede variar desde ocho meses a un año. En los casos más favorables puede programarse todo el trabajo para realizarlo íntegramente en ocho meses.

etapas del estudio, debiendo ser revisadas y completadas posteriormente.

La principal *visita al terreno* (de cerca de un mes de duración) se efectúa en conjunto con el equipo de expertos nacionales y siempre constituye una forma expedita de recabar más información, especialmente en los vacíos detectados en las etapas anteriores. Se realiza una amplia serie de entrevistas —tanto en la región como en el país— con lo que se van sentando las bases para obtener consenso sobre futuras acciones propuestas. El programa de estas entrevistas es diseñado de tal manera que cada experto, aparte del énfasis que ponga en el mayor conocimiento de su sector, tenga la oportunidad de cruzar información con otros sectores y participar en las entrevistas de carácter global.

2. *Diagnósticos sectoriales y evaluación global del área*

Después comienzan las etapas decisivas del estudio, empezando por los diagnósticos del área y de cada uno de sus sectores. Cuatro estudios básicos pueden realizarse en el punto de partida de esta etapa, los relativos al medio físico y recursos naturales, a demografía, a economía regional propiamente dicha y a finanzas públicas.

El primero incluye un análisis suficientemente amplio de la *tierra y recursos hídricos*, debiendo considerar la capacidad, la composición y el uso actual del suelo y formular alternativas para su uso futuro, además de indicar las necesidades de riego, drenaje u otras obras de conservación y restauración.

En el segundo, después de caracterizar *la estructura y la dinámica demográficas del área*, debe establecerse un adecuado balance entre población y empleo, tanto en el período de observación como en el de proyección.

El tercer estudio —además de sentar las bases para el diagnóstico de los sectores primario, secundario y terciario— debe culminar con una interpretación global del *comportamiento de la economía regional*, destacando sus principales cambios en el pasado y sus tendencias más probables para el futuro. Este modelo de comportamiento involucra siempre un minucioso estudio de las corrientes comerciales del área y de su efecto multiplicador sobre la economía regional, aunque esto rara vez puede hacerse en forma cuantificada. Al respecto, es

procedente la observación de Isard de que: "Muchas de las funciones utilizadas para las formulaciones del multiplicador del comercio interregional, son de difícil estimación empírica. Por esta razón, la principal utilidad de los conceptos del multiplicador se refiere a la posibilidad de enunciar proposiciones de tipo cualitativo sobre las formas de actuación de una economía regional bajo ciertas circunstancias y características."²⁶

Finalmente, el *estudio del gasto público* —incluyendo una explicación de su forma de financiamiento— debe revelar cómo viene comportándose la inversión tanto en términos de las principales entidades gubernamentales (ministerios, organismos regionales, etc.) como en relación a su distribución funcional (por ejemplo: vialidad urbana y rural, educación primaria y secundaria, salud pública, etc.).

El trabajo prosigue con una serie de estudios sectoriales cuya extensión y estructura dependen más estrictamente de las características de cada área. Éstos, en general, pueden subdividirse en dos grandes grupos, referentes uno a los *sectores productivos* y el otro a la *infraestructura física y social*. En el primer caso, se acostumbra estudiar por separado la minería, la actividad forestal, la agricultura y la ganadería, la artesanía y las industrias de transformación, además del comercio, y de los demás servicios (financieros, de almacenaje, turismo, etc.), en los ámbitos rural y urbano. En la *infraestructura física* son estudiados individualmente el sistema vial y de transportes y los subsectores energía y comunicaciones, además de la organización espacial (jerarquía de ciudades, áreas de influencia, sistema de polarización,²⁷ etc.). La serie se completa con los *estudios sociales*, que engloban por lo menos los de salud, educación y vivienda.

Dos preocupaciones fundamentales conducen a añadir a estos estudios otros dos no mencionados aún. Por una parte, se entiende que el desarrollo, lejos de limitarse al crecimiento económico, abarca también todos los aspectos de la vida regional que afectan de alguna forma los patrones de bienestar de la población. Esto hace necesario efectuar un *análisis sociológico del área*, que caracterice la estructura so-

26. Walter Isard, *Métodos de análisis regional: Una introducción a la ciencia regional*, con nota preliminar "Una guía introductoria al estudio de la teoría económica espacial", por Juan Hortalá Arau (Barcelona, Ediciones Ariel, 1971), p. 213. La edición original de la obra de Isard fue publicada en 1960 por The Massachusetts Institute of Technology.

27. La asignación de recursos propuesta se orienta a la generación de economías externas en la región, con el propósito de establecer "la implementación de un sistema espacial pluripolar", según la expresión de Carlos de Mattos, *La planificación regional a escala nacional* (Santiago de Chile, ILPES, 1970).

cial vigente y sus principales cambios en el pasado, y que califique además el efecto ejercido por el crecimiento económico en las distintas clases y capas sociales. La experiencia revela que tal análisis suele ser muy importante para recabar el esquema de interpretación de la economía regional y para orientar muchas de las proposiciones sobre estrategia del desarrollo.

Por otra parte, la necesidad de formular un programa operativo cuya puesta en marcha pueda decidirse de inmediato exige un buen *análisis del sistema político-administrativo* del área en el que se exponga el marco funcional de los distintos organismos públicos presentes, sean federales, regionales o locales. Aunque algo de este análisis está siempre incorporado a cada uno de los estudios sectoriales mencionados, es deseable que un especialista se encargue también del examen global de todos sus aspectos. Este tipo de antecedente es indispensable para que el programa de preinversión pueda sugerir la responsabilidad de las distintas esferas gubernamentales en cada etapa de la planificación: estudio, elaboración de proyectos, evaluación, financiamiento, ejecución u operación.

En toda esta etapa del trabajo —es decir, en los estudios básicos y diagnósticos— las tareas más críticas se refieren a la *evaluación global del área*, donde se intenta llegar a una adecuada tipología de lo que cabría llamar “potencialidades y limitaciones del desarrollo regional”, cuidándose de diluir lo más posible las barreras de los análisis sectoriales para interpretarlos en forma integrada.

3. *Estrategia de desarrollo y programas sectoriales*

Se procura diseñar al mismo tiempo una *estrategia de desarrollo* que armonice con la interpretación integrada del área. Ambas cosas constituyen, junto con las proposiciones sobre programas sectoriales, el principal marco de referencia para las propuestas de preinversión.

El diseño de esta estrategia, fijados ya previamente sus objetivos generales, establece un conjunto de lineamientos para medidas concretas tanto globalmente como para cada uno de los sectores. Basándose en la imagen futura del área se señalan los principales cambios que deben producirse a corto y mediano plazo.²⁸ Esta separación tiene

28. Lo que se designa aquí como “lineamientos de estrategia” coincide bastante con lo que Bendavid denomina “pautas fundamentales de estrategia” (*key strategy guidelines*).

un sentido pragmático: se plantean las recomendaciones factibles con los antecedentes disponibles y se sugieren los campos de investigación requeridos en aquellos casos donde todavía no se puede definir concretamente el curso de la acción futura.²⁹ Una preocupación dominante en toda esta etapa es alcanzar un alto grado de coherencia entre las distintas proposiciones sectoriales, tanto en lo espacial como en lo económico y social.

Apoyándose en esos lineamientos de estrategia se fijan las *bases para los programas sectoriales*, que son un conjunto de recomendaciones para llevarlas a cabo a corto plazo, debidamente coordinadas con las iniciativas ya en marcha. A la vez se sugieren las pautas para el detalle futuro en cada uno de estos programas.

En general son señaladas también las alternativas de financiamiento y las responsabilidades que podría asumir cada organismo público involucrado en las medidas recomendadas. Todas ellas deben dar unidad y coherencia a las proposiciones de preinversión, que conducirán a los estudios básicos y proyectos.

4. *Estudios y proyectos de preinversión*

Dada la naturaleza del trabajo que aquí se reseña, su resultado esencial consiste en el conjunto de proposiciones sobre preinversión, las cuales suelen presentarse en forma de listas o inventarios de estudios y proyectos. La elaboración de este inventario implica entre otras las tareas siguientes: a] identificación de oportunidades de inversión; b] caracterización de proyectos; c] clasificación de sus estados de avance; d] estimación de costos de inversión; e] estudio de sistemas de financiamiento; f] análisis sectoriales de la administración pública; g] estudios de factibilidad y de priorización de proyectos, y h] programación de acciones futuras para planes y proyectos regionales.³⁰

Dice: "Lo corriente es cuantificar las metas y objetivos y darlos a conocer sólo después de un extenso análisis. No ocurre lo mismo con las pautas fundamentales de estrategia, que se basan en un análisis preliminar de los datos disponibles. No son metas u objetivos (en el sentido convencional), pues los objetivos y metas especifican una dirección y la magnitud del cambio mientras que las pautas fundamentales de estrategia sólo indican la dirección..." (Véase A. Bendavid, "Planificación del desarrollo regional...", *loc. cit.*, vol. xv, núm. 3, p. 37.)

29. Véase Mariano Valle, *op. cit.*

30. Con respecto a los criterios de inversión en Los Andes, véase el interesante trabajo de R. Tornabel Carrio, *Criterios de inversión compatibles con un plan regional de*

A continuación se resumen las características más salientes de este inventario.³¹ No serán considerados sus elementos más obvios, tales como el título de cada estudio o proyecto, localización, objetivos de la inversión, justificación de su necesidad, etc. Así simplificados, son cuatro los aspectos sobre los cuales conviene concentrarse: contenido de los estudios o proyectos, sus relaciones con los demás, responsabilidades en cuanto a ejecución del programa de preinversión y estimaciones de duración y costo.

El diseño del *contenido* es la tarea central en toda esta parte del trabajo y de ella dependen los demás planteamientos de cada estudio o proyecto. La orientación que se sigue respecto a tal diseño es hacerlo suficientemente detallado para conseguir: a] que el estudio o proyecto pueda ser puesto en marcha por administración directa del organismo que de él se encargue, o b] que sirva de base para las condiciones del contrato que este organismo tendría que hacer si se transfiere a la iniciativa privada la responsabilidad de su ejecución. Así, pues, el "producto final" que se desea del estudio o proyecto debe quedar perfectamente reflejado en el conjunto de ítems que se presentan como "contenido".

En cada caso hay que dejar en claro las relaciones con *otros estudios o proyectos*, las cuales deben ser interpretadas en dos aspectos distintos. En un aspecto se trata de indicar antecedentes o iniciativas en marcha que tengan algún tipo de vinculación con el estudio o proyecto que se propone. (Por ejemplo, puede ser necesario señalar que un levantamiento aerofotogramétrico ahora en ejecución sea tomado en cuenta en cierta etapa de algún estudio o proyecto.) En otro aspecto hay que poner de relieve las interdependencias del estudio o proyecto propuesto con respecto a las demás partes del programa de preinversión, lo que es importante para delinear verdaderas constelaciones de estudios y proyectos. En la práctica se observa que sólo un proceso de aproximación sucesiva permite llegar a un inventario final adecuado cuando se trata de completar coordinadamente los campos reservados al "contenido" y a las "relaciones". Los esfuerzos para establecer un buen sistema de relaciones entre los diversos estudios y

desarrollo, (Mérida, Venezuela, ULA, 1972). El autor examina los criterios propuestos por Buchanan-Polak, Galenson-Leibenstein, Ekstein y el planteamiento de la OCED sobre costos-beneficios, procurando relacionarlos con la problemática regional de Los Andes venezolanos.

31. En el inventario de estudios y proyectos, es posible hallar algunas semejanzas entre los estudios de preinversión del ILPES y el BIRD. Véase *Economic developments in East Africa (A programme of preinvestment studies)*, 5 vols., 1971.

proyectos hacen necesario ir revisando y ajustando el contenido de cada uno de ellos.

Para elaborar un programa de preinversión realmente operativo sobre el cual se ha insistido en diversas oportunidades debe presentarse una clara proposición sobre las *responsabilidades asignadas* a cada organismo en la ejecución del programa de preinversión. Si hay suficientes elementos de juicio, se propone una división de responsabilidades en cada una de las principales etapas del programa: elaborar el estudio o proyecto, financiar esta actividad o mantener y operar la obra final (cuando sea el caso). La formulación de esas proposiciones suele plantear un problema muy delicado en la medida en que no basta justificarlas desde el punto de vista técnico, sino que es también indispensable ajustarlas al consenso existente entre los organismos involucrados en cada proposición. No es raro, por otra parte, que las acciones sugeridas excedan el marco de la iniciativa pública, y en tales casos es importante ofrecer elementos susceptibles de atraer al sector privado hacia las actividades que le son reservadas.

La caracterización de cada estudio o proyecto es completada con las *estimaciones de duración y costo*. En primera aproximación, esta parte del inventario padece de varias debilidades. En efecto, pocas veces se sabe si la acción propuesta será realizada directamente o a contrata y tampoco es fácil conseguir costos unitarios diferenciados según los distintos organismos ejecutores, razones éstas que son suficientes, entre otras, para hacer vulnerables las estimaciones.

En el caso de los estudios se intenta llegar hasta la proposición de una estructura del equipo de personal exigido, indicando sus especialidades, niveles de calificación profesional y número previsto de meses de trabajo por cada tipo de técnico. En general, se presentan estimaciones de costo por separado para la etapa de estudios y, cuando corresponde, para la etapa de inversión fija.

Todo ese trabajo culmina con las *bases del programa de preinversión*. El programa mismo exigiría por lo menos una revisión global de los costos, un cronograma adecuado de la preinversión y su inserción en un programa regional de asignación de los recursos públicos. Para ello sería indispensable obtener previamente una serie de decisiones de los diversos organismos públicos involucrados en la preinversión, lo cual sólo excepcionalmente ocurre durante la elaboración de este tipo de trabajo.

Volviendo a la evaluación global del área, a la estrategia de desarrollo, a los diagnósticos y programas sectoriales, se procede a una se-

lección integrada de los estudios y proyectos de preinversión, ubicándolos dentro de un solo *sistema de prioridades*. A los criterios usuales de priorización de inversiones suele añadirse un importante marco de referencia: las microzonas —que se han definido dentro del área a efectos de planificación— son entonces ordenadas según el posible impacto de cada una en el desarrollo regional y a la vez se indica cuáles sectores o grupos de actividades asumirán mayor importancia relativa en el desarrollo de cada microzona. Esta red de prioridades, montada por la superposición de dos enfoques distintos de la planificación —el sectorial y el espacial— es muy útil para la selección de los estudios y proyectos e incluso para la actividad rutinaria del equipo técnico del organismo regional que ha encargado el programa.

5. *Pautas para el trabajo futuro*

Todo el trabajo se completa con una *pauta de acción para las etapas futuras* de la planificación del área. En ella se complementa la orientación que a este respecto ha sido incluida parcialmente en los programas sectoriales y en los proyectos de preinversión.

El ideal es llegar a cronogramas de trabajo detallados para poner en marcha todo el programa. El documento final del estudio —que, como se dijo, no es un programa acabado de preinversión ni un programa definitivo de desarrollo, los que sería imposible elaborar en tan pocos meses de trabajo —sienta las bases para un proceso continuo de planificación regional de la preinversión.

Se plantea, pues, una planificación por aproximaciones sucesivas, cuyo punto de partida es la información existente o fácilmente obtenible, y al mismo tiempo se programa el mejoramiento progresivo de este universo de antecedentes y el afinamiento de todo el estudio, proyecto a proyecto. “Los proyectos constituyen así un eslabón en el proceso de aproximaciones sucesivas que implica la técnica de la programación y un elemento importante relacionado con los requisitos de flexibilidad y revisión continua del programa.”³⁰ La flexibilidad de este

32. *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426 y Add. 1), publicación de las Naciones Unidas (núm. de venta: 58.II.G.5), p. 11. El *Manual* agrega a continuación que “cuando se estudian las posibilidades individuales de inversión, se dispone de antecedentes más concretos sobre los recursos naturales, necesidades de capital y mano de obra, localización y otros aspectos relacionados con la creación de nuevas unidades productoras. Este conocimiento más cabal permitirá confirmar o rectificar las hipótesis iniciales y formular los objetivos más adecuados... estableciendo así un proceso continuo de revisión y ajuste”.

esquema de trabajo permite aplicarlo en cada región con tal de observar estrictamente las peculiaridades locales y el sistema institucional dentro del cual se ejecutará la planificación.

Como este estudio está destinado a producir resultados realmente operativos, racionalizando de inmediato el proceso de asignación de recursos públicos, debe presentar una coherencia de doble sentido.

Desde el punto de vista intersectorial, requiere una adecuada integración de los distintos programas y una distribución de recursos que refleje el peso relativo de cada programa sectorial en la estrategia del desarrollo regional. Desde el punto de vista temporal, es importante que la asignación de recursos en cada línea de preinversión —desde el comienzo de los estudios básicos hasta la inversión fija final— sea hecha bajo una orientación uniforme del desarrollo regional.

No está de más agregar, como última observación, que en estos trabajos de asistencia técnica el ILPES ha puesto en práctica también otras dos clases de sus principales actividades: probar en el terreno una metodología de planificación regional diseñada durante un estudio sistemático sobre preinversión y entrenar en servicio al personal técnico de los organismos regionales de desarrollo en cuanto a capacidad de planificación. El Programa de Proyectos del Instituto, que estuvo a cargo de esos estudios, ha realizado en ellos, en forma integrada, las tres finalidades básicas para las que fue creado: investigación, asistencia técnica y capacitación.

E. INTENTO DE SÍNTESIS

El interés por la preinversión obedece a que muchos esfuerzos de planificación se frustraron por problemas en la generación de proyectos concretos de inversión. Tal interés se ha robustecido a medida que se fueron apreciando mejor las diferentes manifestaciones de aquellos problemas: aquí una escasez absoluta de proyectos, allí una mala distribución sectorial, más allá una formulación de proyectos técnicamente inadecuada. Hubo que diversificar los esfuerzos de preinversión, que al principio se limitaban a las funciones de capacitación y fortalecimiento de los organismos de planificación para formulación y análisis de proyectos.

Aun así, la preinversión permaneció como un área de la planificación relativamente pobre en lo referente a investigación teórica. Esto

se justificaría en parte porque la preinversión reivindica como propias algunas actividades que quedan naturalmente bajo el ámbito funcional de la planificación sectorial o, en el otro extremo, bajo las técnicas de preparación y evaluación de proyectos. Esta indefinición ha contribuido a crear divergencias conceptuales y a dificultar los planteamientos metodológicos a lo largo de las actividades de preinversión, esto es, desde los estudios básicos e identificación de oportunidades de inversión hasta los inventarios de proyectos y los estudios de factibilidad.

Cuando se trata de programar tales actividades en un espacio limitado, dentro de un país, a las deficiencias señaladas se añaden algunas dificultades comunes a otros trabajos de planificación regional. Al mismo tiempo la planificación en América Latina muestra un sinnúmero de ejemplos en que las metas regionales se han frustrado por ser escasos los proyectos de inversión. En suma, hay un amplio campo para el ejercicio de la preinversión en escala regional.

Tal perspectiva se agranda todavía más ante la posibilidad de desplegar las labores de preinversión en cada región, cualquiera que sea el estado de avance de su proceso de planificación. Esta peculiaridad de la preinversión es particularmente importante porque los organismos de desarrollo son cada vez más presionados por las comunidades regionales para que actúen concretamente. Cada vez son menos los que pueden o desean poner en marcha un proceso convencional de planificación, en el cual se sucedan monótonamente los diagnósticos sectoriales y globales, la estrategia, los programas y metas sectoriales y sólo después la formulación y evaluación de proyectos. Este largo proceso contraría la impaciencia de cada comunidad regional por acciones inmediatas. Además, prescindiendo de esta presión social, es forzoso reconocer que los desequilibrios regionales se aceleran y durante una planificación convencional que madure a tres, cuatro o más años puede agudizar los problemas que originalmente se proponía resolver. Por otra parte, es improbable que produjera resultados concretos durante un mismo ejercicio administrativo del organismo regional de desarrollo y ello hace más difícil asegurar la deseable coherencia en su orientación.

Los dos órdenes de problemas —escasez de proyectos a escala regional y necesidad político-administrativo de racionalizar las acciones inmediatas— generan, cada uno a su modo, una clara demanda de planificación regional de preinversión. De ahí que el programa diseñado para atender esta necesidad deba enmarcarse por esta doble preocupación: orientar la generación de proyectos hacia los objetivos de

largo plazo del desarrollo regional y formular recomendaciones concretas para las actividades de corto plazo.

En la primera perspectiva, hay que integrar ese programa a una estrategia coherente del desarrollo regional. En la última, hay que ajustarlo a las iniciativas ya en marcha y al proceso vigente de asignación de los recursos públicos regionales, además de fijar directrices claras para las etapas siguientes del proceso de planificación regional así iniciado. A su vez la puesta en marcha del programa requiere una activa participación de los equipos técnicos de los propios organismos regionales de desarrollo.

Un inventario adecuado de estudios y proyectos se convierte así en el núcleo del programa regional de preinversión. Hacia él convergen las demás actividades de preinversión relacionadas con los estudios de investigación básica y con la identificación de oportunidades de inversión, y de él parten las actividades específicas de formulación y evaluación de proyectos.

Con este espíritu, el ILPES puso en marcha desde su creación una larga investigación sobre preinversión y proyectos sin perjuicio de asesorar a diversos organismos regionales de desarrollo en la elaboración de lo que se ha llamado Bases para un Programa de Preinversión y Desarrollo. Más recientemente, combinando ambos trabajos de investigación y de asistencia técnica, ha intensificado su labor de capacitación en materia de preinversión regional. Los resultados obtenidos en estas tres direcciones son prometedores, aunque es indudable que falta mucho por hacer, tanto en los aspectos conceptuales de la preinversión como en sus aspectos metodológicos.

En efecto, hay que precisar mejor los límites funcionales de la preinversión, es decir, sus nexos con la planificación sectorial y con las técnicas de formulación y análisis de proyectos. Falta dar más sentido tecnológico a las investigaciones básicas, optimizando sus aportes a la generación de ideas de inversión. También es necesario establecer criterios y técnicas de evaluación más adecuadas a las labores de priorización de proyectos y a los estudios de factibilidad, siempre dentro del campo de la preinversión y bajo las pautas de operatividad que requieren los organismos regionales de desarrollo.

PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE ÁREAS DE BASE AGROPECUARIA (DIABA)*

OSVALDO ÁLVAREZ

A. INTRODUCCIÓN

Se expone aquí un método para el diseño y la formulación de proyectos de desarrollo agropecuario integrado. Este tipo de proyectos es un instrumento operativo destinado a iniciar un proceso planificado de transformación económica y social en áreas que dependen fundamentalmente de la actividad agropecuaria, estableciendo un nexo entre las decisiones de planificación y la acción ejecutiva para la transformación del medio rural. De hecho constituyen planes de desarrollo para un área o subregión prioritaria en función de las políticas nacionales. En ellos se plantea en términos operativos el conjunto de actividades —servicios, inversiones y estudios— destinados a poner en ejecución una etapa del plan. Los programas sectoriales son otros tantos planes de trabajo para las entidades que han de participar en su ejecución. Este carácter ejecutivo de los programas, junto al hecho de constituir una unidad de acción, les da características de proyectos.

El método de trabajo descrito en las siguientes páginas resulta de una serie de experiencias concretas desarrolladas en varios países latinoamericanos, en los que el Instituto fue invitado a asesorar en la transformación de áreas cuya actividad era predominantemente agropecuaria, pero cuyos problemas específicos eran sensiblemente diferentes: consolidar un grupo de colonias recientemente formadas como parte de un proceso de colonización espontánea a partir de la apertura de una nueva carretera; reconvertir una estructura productiva basada en el monocultivo y ya insuficiente para mantener el crecimiento que hasta ese momento había tenido la zona; ordenar un proceso de

* La primera versión de este artículo fue presentada en el Seminario sobre Aspectos Sociales del Desarrollo Regional (Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969), organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica.

desarrollo espontáneo en una zona de frontera agrícola con fuertes corrientes migratorias, etc. En todos los casos se trataba de áreas con superficies superiores a las 200 000 hectáreas, en las cuales un problema principal daba homogeneidad al tipo de acción necesaria y justificaba asignar prioridad al área en la política nacional.

La extensión que tienen en América Latina los problemas vinculados a cambios en el nivel o tipo de actividad en áreas específicas, consolidación de colonizaciones espontáneas y asentamientos campesinos, ordenamientos de desarrollo de fronteras agrícolas, etc., y la necesidad de mejorar los instrumentos operativos para llevar a la práctica las medidas correspondientes establecidas en los planes nacionales hicieron que el Instituto procurara sistematizar estas experiencias en una guía metodológica destinada a servir de ayuda a los técnicos de la región que deban preparar este tipo de proyectos.

De la manera más sucinta posible, se exponen seguidamente las principales características de estos proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA) y del método para prepararlos tal como resultan de ese trabajo actualmente en curso. Se ha procurado hacerlo en forma lo bastante general para que pueda abarcar las variadas condiciones en que puede ser aplicable. De ahí que, al referirlo a casos concretos, se hace evidente la necesidad de adaptarlo a las condiciones particulares del problema que se intenta resolver, al área en que se debe actuar, al tipo de antecedentes disponibles, etc.

Ante todo se trataría de ubicar este tipo de proyectos dentro del marco de los problemas más relevantes del sector agropecuario y de la acción planificada destinada a la transformación del medio rural latinoamericano. Después se analizarán sus objetivos, su ámbito de aplicación y los demás elementos que permiten definirlos y caracterizarlos.

B. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE ÁREAS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

1. *El sector agropecuario en América Latina*

Referirse al sector agropecuario de América Latina obliga a situarse en un nivel de generalidad tal que deja de considerar situaciones particulares no representadas por indicadores de tipo global. Más aún,

las diferencias nacionales son tales que algunas conclusiones extraídas regionalmente pueden contradecirse con la realidad de ciertos países.

En el conjunto de la región, el sector rural se caracteriza por su lenta evolución y por contar con la mayor parte de la población de menor ingreso. En los últimos quince años la producción agropecuaria creció a una tasa anual del 3.4 por ciento (aproximadamente 0.5 por ciento por habitante para el conjunto de la población y poco menos del 2 por ciento por habitante rural como consecuencia del proceso de emigración). Aunque en varios países ese sector aporta más del 80 por ciento de la producción exportable, la región no ha podido mantener su participación en el comercio internacional e inclusive aumenta sus importaciones netas de productos agropecuarios. La lenta evolución de los ingresos rurales y la distribución de los mismos condicionan el nivel de vida de más de la mitad de la población, que depende directamente de ocupaciones rurales y hace que más del 65 por ciento de ella permanezca en niveles de subsistencia, lo que se agrava al dejarlos casi siempre fuera del radio de acción de los servicios organizados. Esta situación, además, condiciona la evolución de amplias regiones que dependen fundamentalmente de la actividad agropecuaria, concentra el proceso de urbanización en pocas ciudades y amplía cada vez más la brecha entre los niveles de ingreso urbano y rurales.

De lo anterior se desprende que cualquier planteamiento relacionado con el sector agropecuario involucra considerar tanto aspectos económicos como sociales, cuya interrelación es tal que de hecho constituyen dos visiones parciales de un mismo fenómeno. En efecto, es sabido que la transformación de la vida rural requiere un intenso esfuerzo de educación y capacitación, pero "la extensión de la educación sistemática a estratos de la población que, siendo numerosos en todos los países y mayoritarios en algunos, se caracterizan por su extrema pobreza, inseguridad y privación cultural, crea problemas que aún no se han resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo" y "la capacidad de la familia para desempeñar sus funciones peculiares de apoyo material y psicológico al niño deberá robustecerse para que la responsabilidad de la escuela tenga límites viables", lo que depende en parte "del avance simultáneo en las oportunidades de empleo y de los niveles de vida".¹ Estas consideraciones son válidas para otros aspectos vinculados al mejoramiento de la población rural.

1. *El cambio social y la política de desarrollo en América Latina* (E/CN.12/826/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (núm. de venta: S.70.II.G.3), pp. 3 y 189.

Como en la actividad agropecuaria la tierra es el principal factor de producción y éste es un recurso notoriamente insuficiente en la mayoría de las unidades de producción existentes, la posibilidad de alcanzar metas mínimas de ingreso para gran parte de la población rural depende de una redistribución de la tierra en uso y del incremento de su productividad. Esto último implica aumentar la capacidad de uso mediante programas de riego y drenaje en algunos casos y tecnificar la producción en todos. Al menos mientras continúe creciendo la población rural estos programas deben complementarse con los que tienen por objetivo ampliar la frontera agrícola, pero no sustituirlos. De ahí que la acción a desarrollar en el sector agropecuario debe considerar por lo menos las cuatro situaciones siguientes: transformación del medio rural como parte de programas de reforma agraria; cambios de productividad en áreas que ya tienen una estructura de tenencia acorde con los objetivos nacionales y que dependen fundamentalmente del mejor uso del suelo disponible dentro de cada unidad de producción; desarrollo agropecuario asociado a grandes obras de riego y drenaje, y asentamiento ordenado y consolidación de núcleos campesinos en zonas de frontera agrícola.

Las posibilidades de evolución del sector rural, por otra parte, están estrechamente vinculadas con las del medio urbano. Éste debe proporcionar el mercado necesario para la producción rural y los empleos que permitan movilizar sus excedentes de población, ya que "los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), muestran que es imposible que toda la población rural se beneficie directamente de la redistribución de la tierra".² La transformación del medio rural requiere, en consecuencia, una economía dinámica y una urbanización creciente, lo que lleva a suponer que una fracción importante de los recursos nacionales disponibles deben afectarse a otros sectores y que el desarrollo agropecuario debe autofinanciarse en gran medida. Conviene tener presente, sin embargo, que la mejora de los ingresos rurales constituye, a través de la expansión de los mercados internos, un elemento de gran importancia para desarrollar algunas actividades industriales, esto es, que las actividades rurales y urbanas se apoyan mutuamente en la expansión de sus mercados y los programas a ellos dirigidos deben formar parte de una misma estrategia nacional de desarrollo.

Por otra parte, las propias características del medio rural, de sus

2. *Ibidem*, p. 112.

unidades de producción y su población, son condicionantes internos al sector que merecen especial atención. Desde el punto de vista del medio rural, el sector se caracteriza por su atomización, constituido como está por un número muy grande de unidades de producción, y se ve afectado cada vez más por el mal uso de la tierra, la deforestación indiscriminada y la erosión. Más aún, es muy probable que estos daños aumenten al incrementarse la presión sobre la tierra, con lo que se está afectando el principal recurso productivo y disminuyendo el capital social nacional.

Las unidades de producción no son homogéneas, pero como regla general puede establecerse que su respuesta a los estímulos externos es proporcional al grado de tecnificación y capitalización de las mismas, con lo que la gran mayoría de las explotaciones quedan normalmente al margen de los servicios —extensión, crédito, comercialización— que presta el Estado. La característica artesanal de la mayor parte de las explotaciones, por su parte, hace que se aglutinen en el productor rural un conjunto de funciones —dirección, producción, comercialización, etc.— que, sumado al bajo nivel técnico de aquéllos, limita sin lugar a dudas la eficacia con que se realizan.

Si a lo anterior se agrega que normalmente el productor rural tiene bajos niveles de educación formal y que actúa en un medio incierto que valoriza el criterio de minimizar los riesgos —antes que aumentar las ganancias aleatorias—, es evidente que la consecuencia de estos condicionantes son explotaciones escasamente tecnificadas, baja productividad y lenta respuesta a las posibilidades que ofrece la tecnología moderna. La persistencia de esos factores durante períodos muy prolongados conduce, por otra parte, a pautas de comportamiento que no pueden dejar de considerarse al programar cualquier tipo de acción en el medio rural.

De todo lo expuesto se deduce que la modernización del sector rural requiere una acción deliberada, sostenida y planificada que forme parte de una política nacional, acción que debe tener en cuenta especialmente los factores locales tanto en su dimensión física, económica y social como urbana. Tal como asevera el estudio antes citado, “actualmente se dispone de la mayoría de los elementos para formular políticas de desarrollo rural integradas con las de desarrollo general, por difícil que parezca su aplicación en ausencia de una base política sólida y con limitados recursos técnicos y financieros”.³ Ello supone un

3. *Ibidem*, p. 116

importante desafío a la planificación nacional, sectorial y regional para diseñar esas políticas y los instrumentos operativos adecuados al tipo de problemas que se debe resolver y al medio en que se deberá actuar.

2. *La planificación en el sector agropecuario*

La necesidad de acelerar el desarrollo económico y social ha hecho de la planificación un instrumento de uso general —aunque de aplicación muy diversa— en los países de América Latina. Los planes de desarrollo constituyen la manifestación más visible del proceso de planificación y permiten expresar claramente los objetivos, metas y estrategias que han de regular el desarrollo económico y social del país durante un período determinado, los recursos que se han de afectar y los instrumentos que han de utilizarse para alcanzar los objetivos previstos. Menos visible, pero tan importante o más, es la acción que debe desarrollarse para crear, adaptar y operar esos instrumentos —instituciones, políticas y proyectos— a fin de hacer posible la ejecución del plan.

Si bien se han efectuado importantes avances en la formulación de planes de orientación, en general queda un importante camino por recorrer en el diseño y operación de los mecanismos y procesos que permitan que los planes se conviertan en una herramienta efectiva de aplicación de la política de desarrollo. Al respecto es aún actual la conclusión a que se llegó en el seminario sobre planificación realizado por ILPES en julio de 1965: “el avance de la planificación se apreciaba sobre todo en las tareas del diagnóstico y proyecciones globales, es decir, en las funciones de orientación general, así como también en el desarrollo de programas parciales y de proyectos específicos, aunque en esto último las deficiencias eran aún muy grandes”.⁴

La desagregación regional de estos planes es con frecuencia reducida e incompleta. De las observaciones de Pierre Massé, según el cual “el desarrollo económico concebido y descrito sobre una base sectorial sin localización de las actividades presenta un carácter abstracto, podríamos decir irreal” y “para tener una imagen visible de nuestro porvenir, los planes de desarrollo necesitan arraigarse”,⁵ puede deducirse otro de los aspectos que requieren atención prioritaria. Es fre-

4. Véase *Discusiones sobre planificación*, textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 5a edición), p. 8.

5. Pierre Massé, *El plan o el antiazar* (Barcelona, Editorial Labor, 1968), p. 74.

cuenta, además, que cuando existen los planes regionales sean fruto de esfuerzos aislados escasamente vinculados a los planes nacionales —con frecuencia destacando aspectos de planificación física— o, por su nivel esencialmente macroeconómico, escasamente vinculados a la acción concreta.

Al considerar la planificación en el sector agropecuario, la situación se hace más crítica. Por un lado este sector tiene importancia decisiva en la mayoría de los países en desarrollo, pues depende de él alrededor del 50 por ciento de la población latinoamericana; por otro lado, se debe actuar aquí basándose en una gran masa campesina dispersa en innumerables unidades de producción, muchas de ellas operando a nivel de subsistencia y cuya promoción económica, social y cultural requiere cambios estructurales de gran significación. La actividad agropecuaria condiciona, además, la evolución de vastas regiones en cualquier país de América Latina.

Cuando iniciaron el proceso de planificación, los países de la región ya contaban con experiencia normalmente desarrollada en dos tipos de programas: la promoción de productos o actividades aisladas, complementados o no con servicios de comercialización, y la ejecución de proyectos de colonización en gran medida vinculados a proyectos de regadío. Existían, además, servicios de extensión, investigación y crédito que operaban con alcances y modalidades muy diversas, pero que en general no cubrían sino una fracción reducida de la población rural.

Los programas de promoción de productos o actividades aisladas mostraron su eficacia principalmente en relación a los sectores modernos y más desarrollados del agro, pero su influencia tendió a ser reducida —cuando no contraproducente— en los grupos masivos de menor capacidad técnica y en los que predominan las economías de subsistencia. Por otra parte, los servicios de comercialización se dirigían principalmente a algunos productos exportables y sólo comprendían, en general, las etapas finales del proceso, con limitado acceso directo del productor a los mismos.

Los programas de riego complementados con proyectos de colonización o desarrollo agrícola permitieron, cuando contaron con recursos de asistencia técnica y crediticia necesarios, un sustancial desarrollo de algunas áreas. Sin embargo, sus altos costos y el hecho de que son restringidas las áreas potencialmente regables, han tendido a ser un factor limitante para la ampliación de estos programas, por lo que, aunque se contara con una política nacional de riego, sólo han tenido efecto sobre un reducido sector de la población rural.

Para incorporar a los estratos más rezagados de la población rural en el proceso económico y social del país, se han intensificado en años recientes algunos programas de desarrollo de la comunidad. Sin embargo, ya se advirtió en la Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad auspiciada por la CEPAL (Santiago de Chile, 23 al 25 de enero de 1968) que estas experiencias se han visto limitadas por la escasa integración que normalmente tienen con planes y programas nacionales y regionales que apoyen la acción local, resuelvan los escollos que escapan a la acción de la comunidad y hagan viables los cambios económicos requeridos.

En los procesos de planificación se ha procurado sistematizar y completar estas experiencias enmarcándolas dentro de objetivos definidos. Así, en cuanto se refieren al sector agropecuario, los planes suelen contener metas de producción para el país, programas de promoción para productos y actividades prioritarias, programas específicos respecto a cada uno de los servicios de apoyo a la producción —extensión, crédito, comercialización, investigación—, programas de riego y, en la mayoría de los casos, programas de colonización y/o reforma agraria. En general, estos planes dieron una mayor importancia a la acción pública en el sector agropecuario e hicieron ver la necesidad de ampliar esa acción a los grupos y espacios más rezagados.

Este mayor énfasis ha conducido, entre otras cosas, a establecer programas especiales —frecuentemente con la colaboración de organismos internacionales— para adecuar los servicios de apoyo a la producción y ampliar su acción. La experiencia indica, sin embargo, que no basta la mera ampliación de estos servicios, particularmente en los sectores que por la situación en que se encuentran necesitan con mayor urgencia este tipo de acción. Esto se evidencia a veces por la dificultad con que se absorben los recursos crediticios que se ponen a disposición de los grupos de menores niveles de ingreso, por los tropiezos en lograr que se adopten las innovaciones técnicas que sugieren los servicios de asistencia técnica y, en general, por la lenta evolución del sector.

Esto no puede sorprender si se tiene en cuenta que las condiciones que prevalecen en la mayor parte del sector agropecuario son poco propicias a modificación mediante acciones parciales, que con frecuencia ha existido una escasa coordinación operativa de los distintos servicios técnicos entre sí y con otras actividades complementarias tales como vialidad, educación y capacitación, etc., y que esta coordinación es además difícil cuando no se cuenta con programas de trabajo previamente concertados. Dichos programas, además, deben considerar expresamen-

te los factores locales, tanto en lo que hace al medio físico como a los factores económicos y sociales que condicionan el comportamiento del productor, lo que exige actuar con más información de la que proporcionan los planes sectoriales.

En el ya citado Seminario de Planificación se hizo notar que en las condiciones actuales el diseño de planes agropecuarios con detalle suficiente para instrumentarlos a través de proyectos concretos, ha tropezado, en general, con un escaso conocimiento de los recursos naturales, de técnicas suficientemente experimentadas en las condiciones locales y del comportamiento y aspiraciones del productor, todo ello aunado a que los servicios e instituciones no están totalmente adaptados a las funciones que deberían desarrollar y a regímenes de comercialización y tenencia inadecuados.⁶

A esto debe agregarse que la experiencia en materia de proyectos concretos vinculados al sector agropecuario se relaciona fundamentalmente con proyectos de riego y colonización; que éstos, tanto por sus costos unitarios como por su localización, sólo pueden cubrir una fracción reducida de la población rural, y que aun en zonas de colonización, ésta es en gran parte espontánea. Todo ello evidencia la dificultad que existe para ejecutar las metas de los planes, lo que, desde otro punto de vista, se manifiesta por la escasez de proyectos en el sector agropecuario.

3. *Los proyectos de desarrollo integrado en áreas de base agropecuaria (DIABA) como instrumento de la ejecución de planes nacionales*

De lo dicho se desprende que en las condiciones que tienden a prevalecer en los países de la región, las decisiones sobre prioridades vinculadas al desarrollo agropecuario tienden a manifestarse en los planes nacionales cuando aún no se cuenta con proyectos elaborados y que a menudo se adoptan en función de prioridades evidentes que surgen de estudios preliminares vinculados más a las actividades de planificación que a la acción ejecutiva. Este hecho es consecuencia, en muchos casos, de la toma de conciencia que se ha venido manifestando sobre la importancia de provocar cambios importantes en las estructuras agrarias, de consolidar procesos de colonización espontánea, de incorporar áreas rurales marginales a la economía y a la vida nacional, etc.

6. *Discusiones sobre planificación*, pp. 50-66.

Estas decisiones políticas involucran incorporar a la acción planificada grandes conjuntos de población y extensas áreas de producción. Las mismas circunstancias que determinan la asignación de prioridad a una zona determinada suelen hacer necesario o conveniente actuar en forma inmediata. La urgencia de actuar en plazos reducidos, a su vez, está necesariamente condicionada por el tiempo que demanda preparar los proyectos y realizar estudios previos, lo que tiende a dificultar la ejecución de los planes. Los proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA) constituyen un instrumento adecuado para resolver este tipo de problema.

Un ejemplo ilustrativo es el proceso que condujo a la preparación de un proyecto DIABA en el Paraguay. En este caso se estaba desarrollando la ocupación orientada de tierras en el área de influencia de una nueva carretera; los asentamientos se realizaban principalmente con el esfuerzo de los colonos, dentro de una economía esencialmente de subsistencia; existía una fuerte presión por ocupar tierras nuevas, que eran abundantes, y la zona tradicional que hasta ese momento había aportado el grueso de la producción agrícola mantenía una estructura productiva minifundista con limitadas posibilidades de evolución.

En estas condiciones, el Plan Nacional debía decidir si los escasos recursos disponibles se destinaban a programas intensivos de colonización que aseguraran la rápida evolución de un conjunto seleccionado y muy limitado de colonos, a reestructurar el área tradicional o a mejorar las condiciones y consolidar el desarrollo de las áreas recientemente ocupadas y, en cada caso, qué áreas merecían prioridad. Esta decisión no podía apoyarse en proyectos ya preparados, ya que no se contaba con los recursos ni con el tiempo necesario para llegar a ese grado de detalle. Sin embargo, la selección era relativamente evidente a la luz de los antecedentes y políticas que proporcionaba el Plan, lo que permitió concentrar los recursos disponibles en un proyecto prioritario —la consolidación de una vasta zona recientemente abierta a la explotación— que pasaría a constituirse en un instrumento principal para ejecutar las medidas aconsejadas en el Plan Nacional.

Dentro de ese marco, la preparación del proyecto se orientó principalmente a seleccionar y programar las mejores alternativas para ejecutar la decisión ya adoptada dentro del marco de las políticas, objetivos y restricciones establecidos en el Plan. La labor del equipo de trabajo encargado de preparar el proyecto hubo de traducirse, por consiguiente, en la definición del tipo e intensidad del cambio deseado, el diseño de un plan de operaciones capaz de inducir o provocar tales

cambios y la recopilación y presentación sistemática de los antecedentes que permitiesen a la autoridad política responsable adoptar decisiones concretas sobre asignación de recursos y atribuciones de responsabilidades.

Como se partía de un área con prioridad acordada y la preparación del proyecto conducía a poner en ejecución tal decisión previa, los antecedentes que aportaba el proyecto no se dirigían principalmente a justificar la necesidad de actuar en el área, sino a examinar diferentes alternativas de acción en ella, a ordenarlas y a programar su ejecución. Estas alternativas permitían establecer qué costos —en términos de recursos financieros y humanos—, qué requisitos administrativos e institucionales y qué plazo de ejecución requerían las metas planteadas y la conveniencia de introducir o no modificaciones en la misma. Aun tomando en cuenta la comunicación de los integrantes del equipo formulador del proyecto con los organismos responsables, siempre se tuvo presente la necesidad de que su juicio fuera convalidado o rectificado por las autoridades políticas encargadas de aprobar y ordenar su ejecución, previa consideración de su consistencia tanto interna como con los objetivos y metas planteados en el Plan y con los recursos disponibles. La preparación de los proyectos de ingeniería de detalle que planteaba la ejecución de los distintos programas requería un esfuerzo relativamente grande, por lo que pareció conveniente abordarlos cuando se contara con la decisión política global con respecto al proyecto concebido como plan de desarrollo del área y se incorporaran a ella, en consecuencia, los estudios de preinversión requeridos para la ejecución del proyecto.

C. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE ÁREAS DE BASE AGROPECUARIA (DIABA): OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

1. *Objetivo y ámbito de aplicación de este tipo de proyectos*

Los proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA), en el sentido en que aquí se les considera, constituyen un instrumento operativo destinado a iniciar un proceso de desarrollo económico y social en áreas cuya evolución depende primordialmente de la actividad agropecuaria y cuya prioridad ha sido previamente establecida en las políticas y planes nacionales. Dicho de otro modo, tienen

como objetivo poner en ejecución políticas, objetivos y metas que fijan los planes nacionales en relación a la transformación del medio rural, estableciendo un nexo operativo entre las decisiones de los planes y la acción de los organismos responsables de realizar las actividades que concurren a tal fin.

De hecho constituyen planes subregionales de desarrollo planteados en términos operativos, que se proponen modificar el nivel y tipo de actividad económica de un área determinada y las condiciones de vida de su población a través de un conjunto de acciones coordinadas en el tiempo y en el espacio. Estos proyectos encuentran su campo de aplicación preferente en aquellas áreas donde se ha planteado como objetivo transformar o reconvertir su actividad económica, modificar una economía de subsistencia integrándola a la economía nacional, valorizar recursos naturales subutilizados o modernizar la actividad agropecuaria, realizar programas de reestructuración agraria, apoyar programas de desarrollo hidráulico o de vialidad rural.

Con frecuencia se asocia la ejecución de proyectos de desarrollo integrado a la realización de importantes obras de infraestructura cuya ejecución es el principal impulsor del desarrollo del área en cuestión. En los proyectos DIABA la existencia de este tipo de obras no constituye una condición previa; más aún, se ha procurado considerar especialmente el caso —así ocurre con la mayoría de la población rural— de que el desarrollo agropecuario no esté condicionado por este tipo de obras y dependa fundamentalmente de los cambios que puedan introducirse en la finca a través de servicios tales como los de extensión, crédito y comercialización. Desde el punto de vista de las obras de infraestructura, las de vialidad tienden a tener en estos casos una importancia relevante.

La existencia o no de grandes obras de ingeniería como condición previa para el desarrollo de un área —porque no se requieran, porque ya estén construidas o en avanzado estado de ejecución, o porque sólo constituyan un condicionante parcial— imprime características totalmente diferentes a la preparación del proyecto. En el primer caso se deben concentrar los estudios en el análisis de factibilidad de la obra de ingeniería, desarrollándose los aspectos agropecuarios hasta el punto en que permitan justificar su conveniencia, ya que se cuenta con tiempo suficiente para una programación más detallada —y, por consiguiente, para realizar los estudios requeridos— durante la ejecución de la obra. En el segundo caso, son los aspectos vinculados directamente al desarrollo agropecuario los que adquieren mayor importancia, por lo que

estas actividades deben programarse de manera que permitan una acción más inmediata.

De igual manera hay diferencias según que el proyecto se dirija a una zona por colonizar, a una de reciente ocupación o a una con estructuras de uso y tenencia ya consolidadas. En el primer caso no se cuenta con un núcleo poblacional dado, sino que por lo general se establecerán los requisitos de selección e incorporación de nuevos grupos definiendo las actividades del proyecto en función de las características que tiene la población en el área que aportará los contingentes migratorios. En los demás casos se debe trabajar con una comunidad ya existente y con pautas de comportamiento dadas, pero mientras en las áreas de reciente ocupación los factores externos al productor —medio físico, recursos económicos, legalización de la tenencia— suelen ser los elementos más importantes que limitan el desarrollo del área, en zonas ya consolidadas las costumbres y tradiciones de la población pueden constituir un condicionante más que merece la mayor atención. Este aspecto suele superponerse a problemas vinculados con la estructura de uso y tenencia de la tierra existente.

En la práctica la preparación del proyecto dependerá de la importancia que en cada caso adquieran los distintos elementos indicados. Sin embargo, las diferencias no se presentan en las características del proyecto sino principalmente en la importancia relativa que debe darse a diferentes aspectos que de todas maneras deben considerarse.

En lo que hace a la dimensión del área del proyecto, su tamaño no es —dentro de límites relativamente amplios— un elemento crítico en sí mismo. Depende fundamentalmente del grado de homogeneidad que exista en cuanto a los recursos y del tipo de problemas que condicionan su evolución; de que existan o no planes de desarrollo regional y de las características de los mismos; de que existan o no organismos de desarrollo regional, de sus características y modalidades operativas, así como de las zonas de influencia de los servicios de apoyo a la producción.

Al considerar estos factores ha de tenerse presente que este tipo de proyectos no está orientado a promover desarrollos de tipo enclave en microáreas escogidas, que pasarían a ser islas privilegiadas en un medio rural deprimido o proyectos de ensayo o demostración. Antes al contrario, uno de sus objetivos principales es que sirvan de instrumento para introducir en el medio rural los cambios económicos y sociales que establecen los planes y políticas nacionales, atendiendo las restricciones que impone el marco de los recursos disponibles. Esto supone, por un lado, que las áreas deben tener una extensión razonable para ser sig-

nificativas en función de la ejecución de metas nacionales; por otro, que el proyecto no se orienta a conseguir cambios espectaculares en un número reducido de productores sino a iniciar un proceso de cambio paulatino y sostenido al que sistemáticamente puedan incorporarse las restantes zonas del país. En una palabra, la prioridad acordada al área es sólo una preferencia en el tiempo y no la consolidación de un privilegio.

En el mismo sentido actúan las consideraciones que pueden hacerse con respecto a la ejecución del proyecto. La introducción de cambios en el sector agropecuario, dentro de las condiciones enunciadas, involucra una acción sistemática, continua y coordinada de un conjunto amplio de entidades públicas. La puesta en marcha progresiva implica además una importante tarea de programación durante la ejecución del proyecto. Los costos de esta superestructura de dirección, coordinación y planificación sólo son compatibles con una dimensión mínima del proyecto o con la existencia previa de entidades regionales capaces de asumir tal función. Por otra parte, la movilización de recursos financieros y humanos por diferentes instituciones y su integración en el proyecto es una tarea no exenta de dificultades, cuya superación requiere un apoyo claro, decidido y continuado de las autoridades nacionales, apoyo que es más fácil de obtener y mantener cuando el proyecto tiene gran importancia en el contexto nacional y cuenta por ello con decidido apoyo político.

Estas consideraciones —y la experiencia de varios casos concretos— lleva a ubicar a los proyectos DIABA en áreas con superficies variables entre 200 000 y un millón de hectáreas. Las áreas de base predominantemente agrícola tenderán a ser menores; las más grandes contendrán usualmente una parte significativa destinada a actividades más extensivas, como la ganadería o la actividad forestal. En ciertas condiciones, sin embargo, puede pensarse en áreas menores, del orden de las 30 000 a 50 000 hectáreas, como en el caso de algunos proyectos complementarios de sistemas de riego. De igual manera puede reducirse la extensión cuando se trabaje a base de un plan regional suficientemente explícito y elaborado, se cuente con una entidad que lo administre y esté en condiciones de aportar la superestructura administrativa del proyecto, y los servicios de apoyo al sector agropecuario estén organizados y operen en condiciones compatibles con los requerimientos que establece la acción a realizar.

Debe hacerse notar que para reducir los costos de preparación del proyecto y facilitar su ejecución, es muy conveniente que el área se de-

fin a según criterios de homogeneidad física, económica y social que, dentro de límites razonables de tamaño, se incorpore al mismo toda el área que reúne estas condiciones. Un criterio más es la unidad que establece un problema específico —por ejemplo, reconversión de un área de monocultivo— o el compartir algunos servicios o inversiones importantes, en cuyo caso pueden agregarse varias unidades homogéneas menores hasta alcanzar un tamaño adecuado.

Como puede verse, entre los criterios de delimitación del área del proyecto hay dos de los habituales para la definición de un área regional: la región homogénea y la región-programa.

2. Planteamiento del problema y definición de actividades en la preparación del proyecto

En los proyectos DIABA se parte de considerar al área como un complejo físico-socioeconómico cuya capacidad de evolución se encuentra limitada o restringida por factores tanto internos como externos a la unidad de producción. Estos factores dan lugar a aspectos vinculados a la potencialidad de los recursos naturales, al acceso a los mercados y su capacidad para absorber la producción del área, a la capacidad técnica y administrativa del productor, a la posibilidad de incorporar tecnología, a la capacitación de la unidad de producción, y a las condiciones sociales en que se desenvuelven el productor, la familia y la comunidad rural.

Estos factores suelen ser interdependientes. Así, dadas las condiciones en que normalmente se desenvuelve el sector agropecuario en América Latina cualquier cosa que se haga en relación con el medio físico, la empresa agraria, la familia o la comunidad, se verá valorizada o afectada por lo que se haga o deje de hacerse en los restantes aspectos que condicionan el comportamiento del productor.

Esto no significa, sin embargo, que la importancia relativa que deba asignarse a cada uno de ellos sea la misma en cada caso ni en diferentes etapas de la evolución de una misma unidad de producción; simplemente pone en evidencia que al programar todos ellos deben considerarse.

A estos elementos de juicio se agrega con mucha frecuencia un alto grado de incertidumbre del productor respecto a los mercados, a la eficacia de los canales de comercialización, al valor de las nuevas técnicas y a las alternativas de producción que pueden asegurar una ade-

cuada retribución a su esfuerzo. De ahí que la posibilidad de romper los factores de la lenta evolución de un amplio sector de población rural exceda las posibilidades de acción individual de los productores. Sólo la acción deliberada del Estado puede organizar el esfuerzo de ruptura de ese estancamiento, para lo cual son un instrumento los proyectos DIABA.

Importa destacar que mientras la eliminación de algunos escollos económicos o la aportación de recursos adicionales a sectores ávidos de ellos probablemente permitirá alcanzar en plazos cortos resultados tangibles con recursos relativamente modestos, el mejoramiento de la capacidad de uso de los recursos naturales y más aún la ejecución de grandes obras de infraestructura requieren normalmente procesos de más lenta maduración y mayor costo, aunque sus resultados suelen ser también más amplios y sostenidos. De igual modo y conforme se profundiza en la consideración de factores extraeconómicos, la complejidad de los estudios vinculados al comportamiento individual y social, el diseño de acciones adecuadas a tal realidad y su verificación experimental ampliarán los plazos en que estas acciones pueden ponerse en ejecución.

Como contrapartida, esos estudios permitirán una comprensión más profunda del proceso y crearán las condiciones adecuadas para metas más ambiciosas.

Es necesario tener en cuenta, por ello, que en la medida en que se incremente la intensidad de los cambios que se deseen introducir mayor será el número de variables por considerar, más crítica la interrelación de las diferentes acciones a realizar para lograrlos y menores las posibilidades de restringir la acción al ámbito estrictamente agrario e incluso económico.

La necesidad de considerar los factores que condicionan el comportamiento del productor —como responsable de la unidad de producción y como miembro de una comunidad— se hace así evidente, lo mismo que la de los factores externos al área que condicionan el desarrollo de la misma.

Todo esto conduce a que durante la preparación de los proyectos DIABA deban ser considerados los siguientes aspectos:

- a] Capacidad y vocación productiva de los recursos naturales;
- b] Posibilidad de aumentar la capacidad de uso del suelo mediante la ejecución de obras de riego o drenaje;
- c] Características del mercado a que tiene o puede tener acceso el área y del sistema de comercialización;

- d] Posibilidades industriales del área, en particular actividades agroindustriales;
- e] Costos de transporte y sistema vial;
- f] Localización y características de los núcleos urbanos;
- g] Características de la unidad de producción, capacidad del productor y recursos técnicos y financieros del mismo;
- h] Asistencia técnica y financiera de que dispone o puede disponer el área y características de las mismas;
- i] Pautas de comportamiento individual y colectiva de la población del área;
- j] Políticas y actividades económicas nacionales que condicionan el comportamiento del área.

Del análisis de estos elementos surgirán las pautas de comportamiento del complejo físico-socioeconómico que sustenta la actividad del área, los elementos exógenos a la misma que actúan como condicionantes, el potencial de desarrollo y la importancia relativa de los factores que deben ser modificados para iniciar el proceso de transformación establecido como objetivo. Ello permitirá diseñar el qué y el cómo hacer para concretarlos y al mismo tiempo contar con los elementos de juicio necesarios para decidir cuáles son las actividades que pueden incluirse en las fases iniciales de la ejecución del proyecto.

Las acciones del proyecto deben concurrir a modificar los niveles de ingreso de la población a través de cambios en el nivel y tipo de actividad agropecuaria y a mejorar las condiciones de vida a través de servicios y mejoras ambientales. Para que el proceso sea sostenido en el tiempo, es necesario que acompañen a estas modificaciones cambios en la capacidad de la población para actuar dinámicamente en la vida económica y social de su comunidad y cambios en la capacidad de ahorro que los habilite para mantener un flujo creciente de inversión.

Para ello, durante la preparación del proyecto debe responderse a cuatro interrogantes básicas:

- a] ¿A qué cambios debe aspirarse en el nivel y tipo de actividad del área y en el nivel de vida de la población?
- b] ¿Cómo debe actuarse para alcanzar esos objetivos?
- c] ¿Qué recursos deben emplearse para ello?
- d] ¿Quién, de qué manera, cuándo y dónde debe ejecutarse cada una de las actividades programadas?

Los *cambios en el tipo y nivel de producción* dependen de los recursos disponibles (naturales, financieros y humanos), los mercados, las

posibilidades industriales del área, las expectativas y pautas de comportamiento del productor, el nivel tecnológico y de organización de la producción que puede introducirse en el área. Los medios o instrumentos que se utilizan para lograr los cambios programados actuarán tanto sobre aspectos externos a las fincas —vialidad, riego, comercialización, etc.— como sobre factores internos a ellas —crédito, asistencia técnica, plan de producción, etc—, y por lo general corresponderá una parte muy importante del costo del proyecto a los servicios de apoyo de la producción. Conviene advertir que las fincas de tamaño familiar o similar, predominantes en este tipo de proyectos, requieren servicios que les proporcionen economías externas que no se consideran como tales en fincas mayores. Como ejemplo puede citarse la orientación de la producción, la prospección de mercados, la comercialización conjunta y algunos procesamientos primarios como secado y almacenamiento de granos, clasificación y secado de tabaco, etc.

Las *metas sociales distintas del ingreso* son determinadas en función de las condiciones imperantes en el área, de las metas mínimas establecidas en los programas nacionales para este tipo de áreas y de una adecuada correlación con las metas de ingreso. Los programas de educación, salud, vivienda y de asistencia a la comunidad —cuya importancia relativa en el proyecto dependerá de las condiciones del área y de los objetivos del proyecto mismo— incorporan las actividades destinadas a alcanzar las metas programadas.

Los *recursos a utilizar* serán el resultado de considerar los requerimientos de cada programa, previo ajuste de metas en función de las restricciones totales y sectoriales que se hubieran establecido en las condiciones bajo las cuales se prepara el proyecto. Como norma de carácter general cabe suponer que se consideran cuatro fuentes principales: recursos presupuestarios normales, equipos e instalaciones que cada entidad que participa en la ejecución puede afectar al proyecto; aportes presupuestarios extraordinarios que se destinen especialmente para financiar la ejecución del proyecto; recursos externos para las actividades que son objeto de este tipo de financiamiento; aportes de los propios beneficiarios, que habitualmente es reducido en las primeras fases de evolución de cada unidad productiva.

En la programación de la *forma como se ejecutará el proyecto* deben hacerse dos tipos de consideraciones: quién ejecuta cada uno de los programas sectoriales y cuál es el tipo de organización que se adoptará para dar unidad y coherencia a la acción programada. Las soluciones que en cada caso se adoptan dependerán en gran medida de

las condiciones existentes en cada país, pero se prevé que, dada la magnitud presunta de estos proyectos, será corriente asignar la ejecución de los programas sectoriales a las instituciones encargadas de ello a nivel nacional y establecer algún tipo de organización para ejecutar el proyecto que asegure un mínimo de unidad de dirección.

Tanto al considerar los cambios que han de introducirse en el área como al definir quién, de qué manera y en qué oportunidad debe realizar cada una de las actividades programadas, ha de tenerse presente que el proyecto debe cumplir objetivos tanto desde el punto de vista de la unidad de producción y la familia rural, como de la economía y los planes nacionales.

Desde el punto de vista de las unidades de producción, ya se ha indicado que el proyecto se dirige a un número grande de destinatarios, cuyas características individuales es imposible considerar en forma aislada y cuyo comportamiento, por más que se zonifique el área y se clasifiquen las fincas por estratos más o menos homogéneos, sólo de un modo muy relativo puede considerarse uniforme. La imposibilidad de considerar proyectos aislados para cada unidad de decisión e inversión lleva a analizar este aspecto en las fincas-tipo representativas.

Otro hecho relevante que se desprende de esta misma situación es que el proyecto no tiene como destinatario inmediato a una unidad de producción, aun cuando su objetivo sea modificar el nivel y el tipo de actividad de las que existen o se creen en el área. Los destinatarios inmediatos de las acciones programadas son las entidades encargadas de realizar las inversiones y prestar los servicios destinados a promover y orientar los cambios que se desea introducir en las fincas. En consecuencia, durante la preparación del proyecto debe prestarse especial atención a la capacidad de esos organismos ejecutores que actúan como intermediarios de los cambios programados y a cómo deben adecuarse para realizar las actividades que tendrán a su cargo. Estos organismos ejecutores son, pues, los responsables, junto con la dirección del proyecto, de llevar a la práctica las acciones y en consecuencia de asumir el papel que desempeñan las empresas en un proyecto de inversión tradicional.

Otro aspecto importante por considerar es que el proyecto actúa como instrumento para poner en ejecución políticas, objetivos y metas nacionales. Se actúa, por lo tanto, en el contexto de objetivos dados, y los recursos que demande su ejecución deben ser compatibles con las disponibilidades nacionales tanto financieras como en recursos humanos, aspecto este último que puede requerir una expresa consideración

de cada programa nacional. De ahí la necesidad de considerar estos aspectos desde dos enfoques complementarios: por un lado, apreciar si los recursos financieros que deberían asignarse al área son razonables desde el punto de vista de los recursos que el país puede afectar a este tipo de proyectos, el tipo de problema a resolver en el área y la prioridad acordada a la misma; por otra parte, analizar si la capacidad operativa que cada entidad ejecutora debe afectar al área es compatible con sus posibilidades teniendo presente los otros programas nacionales que deberá atender.

Los plazos y etapas de ejecución del proyecto dependen, pues, no sólo de los plazos de maduración de las diferentes actividades, de la secuencia que debe establecerse entre las mismas y de los objetivos y metas establecidas para el proyecto, sino también de un juicio objetivo sobre las posibilidades de evolución del productor para adaptarse a las nuevas condiciones que se espera crear, de la capacidad operativa de las entidades ejecutoras y del equilibrio que debe lograrse entre los recursos afectables al proyecto y aquellos de que puede disponer para el país en su conjunto cada una de las entidades participantes en su ejecución. La localización de actividades, por su parte, implicará de ordinario la consideración de problemas de ordenamiento espacial, incluyendo la ubicación de centros de servicios que sirvan de apoyo a la actividad rural.

3. *El proyecto como plan operativo*

Por definición, un proyecto DIABA pone en marcha, u ordena y acelera, un proceso de desarrollo económico y social en un área escogida, como manifestación local de planes y políticas nacionales que adapta a la realidad local. Para ello actúa sobre los factores más importantes que inciden en el desarrollo del área en cuestión a través de un conjunto de acciones coordinadas en el tiempo y en el espacio. Estas actividades se organizan conforme a programas sectoriales de carácter operativo, esto es, pasando a constituirse en programas de trabajo para los responsables de su ejecución. La actuación en el área de estas entidades, en consecuencia, es regida por los programas del proyecto y es coordinada y apoyada por una dirección que da unidad operativa al conjunto de actividades a desarrollar en el área de que se trata. El hecho de constituir una unidad de acción ejecutiva caracteriza al proyecto.

Puede ocurrir que el plan de desarrollo que orientará la transfor-

mación del área y servirá para definir esos programas ya esté diseñado —normalmente como parte de un plan para una región de planificación— cuando se inicia la preparación del proyecto, pero lo más frecuente es que deba realizarse como parte de esta tarea. En todo caso, si el plan existe, se deberá desagregar y extender en detalle el análisis del mismo para formularlo en términos operativos. En este plan se deberá prestar especial atención a los cambios en la cuantía de actividad —a corto y a largo plazo— que servirán de base a los cambios económicos y sociales programados y a la definición de las actividades que deben realizarse para iniciar el proceso de transformación previsto. Dichas actividades son las que se incluyen en los programas ejecutivos y constituyen el proyecto propiamente dicho como etapa de puesta en marcha del plan de desarrollo del área. De ahí que este último cubra plazos mayores que los de esta primera etapa, planteada en términos ejecutivos. Es probable que incluya, además, zonas que aún encontrándose en el área del proyecto, tienen menor prioridad inicial y cuya incorporación a la acción directa sólo se prevé en etapas posteriores.

En un proyecto DIABA existirán, por consiguiente, tres tipos de metas distintas:

- i] Las metas referentes a los objetivos del plan —niveles de ingreso, ocupación, etc.—, tanto dentro del área como de las familias incorporadas a los programas del proyecto. Estas metas están condicionadas por las acciones a llevar a cabo y suponen una presunción del comportamiento de las unidades de producción y la población del área;
- ii] Las metas de producción, que constituyen una solución del problema que permite asegurar que las metas anteriores son factibles, pero sólo tienen carácter instrumental para programar la acción y orientar su ejecución, sin constituir un objetivo en sí mismas salvo en casos particulares;
- iii] Las metas que se establecen en cada programa —kilómetros de caminos, familias atendidas, etc.—, únicas que tienen carácter ejecutivo.

a] *El plan de desarrollo del área*

Uno de los elementos más importantes que debe incluir este plan es la definición de los cambios en la actividad productiva que se considera factible introducir y los medios que para ello se utilizarán. Esto no significa que las consideraciones económicas sean las únicas, pues como ya se indicó, el área es tomada como un complejo físico-socioeco-

nómico y su transformación involucra actuar también en relación a las otras dimensiones del proceso: social, espacial y administrativo-financiera.

Los aspectos sociales suponen una consideración expresa de las necesidades de la población y del tipo de acción para mejorar sus niveles de vida y de participación social. En cuanto a la dimensión espacial del plan, se debe prever la localización de las actividades principales, la programación de una estructura urbana-rural equilibrada con centros de servicios adecuadamente equipados y distribuidos, la construcción de una red vial que permita vincular las zonas productivas y la población rural con los centros de servicios y con los mercados externos al área. Los aspectos financieros y administrativos contemplan la organización para ejecutar el proyecto, el balance financiero y la canalización de recursos.

La importancia que se asigne a cada uno de estos aspectos y por consiguiente al grado de detalle con que se les trate, dependerá de los objetivos del proyecto, de las políticas y metas nacionales que son aplicables en el área, del diagnóstico realizado en la misma y de la estrategia adoptada en cuanto a la secuencia con que van a alcanzarse los diferentes objetivos y metas parciales (estrategia del plan de desarrollo) y en cuanto a la forma e intensidad con que se utilizará cada instrumento (táctica de ejecución del proyecto).

Conviene tener presente, sin embargo, que algunas de esas opciones están implícitamente resueltas en las propias características que se establecen para los proyectos DIABA. Así, al vincular los aspectos económicos y sociales se parte del principio de que si bien los objetivos sociales constituyen el fin último de todas las acciones del proyecto, su concreción está condicionada por metas económicas capaces de respaldarlo y de generar los excedentes necesarios para financiarlos, lo que conduce a dar la más alta prioridad a la modificación de los niveles de ingreso. La aceptación de nuevas técnicas de producción, por otra parte, sólo es posible si existe una seguridad razonable de que la mayor producción podrá venderse en condiciones ventajosas, lo que obliga a dar gran importancia por un lado a los programas de comercialización y viabilidad rural y por otro a la necesidad de contar con un plan de producción que oriente adecuadamente las actividades del productor y asegure, entre otras cosas, la compatibilidad de la producción programada y la capacidad de los mercados. El proyecto DIABA también lleva implícita una estrategia operativa al proponer que se actúe en forma integrada sobre el complejo de factores que condicionan el

comportamiento del productor y no sobre aspectos aislados, dando prioridad a los programas de vialidad, extensión, crédito y comercialización.

Desde otro punto de vista, el proyecto es parte de un proceso iniciado por la acción deliberada del Estado, pero que debe conducir a una participación creciente de la comunidad en la responsabilidad de promover y administrar su propio desarrollo. Como ésta es necesariamente limitada en la etapa de preparación del proyecto, la ejecución de cada programa debe facilitarla y alentarla, lo que requiere la suficiente dosis de flexibilidad para realizar las adaptaciones que surjan de expectativas y aspiraciones no suficientemente contempladas en la preparación del proyecto.

b] *Los programas indicativos*

Son programas de tipo indicativo aquellos cuya ejecución depende de centros de decisión distintos a la entidad o entidades que asumen la responsabilidad de ejecutar el proyecto. Se trata en este caso del programa de producción agropecuaria —y forestal cuando corresponda— que a su vez depende de las decisiones que adopten los mismos productores y del programa industrial, que puede estar condicionado por la creación de la empresa que ha de realizar la inversión. Nótese, sin embargo, que dentro de las características que tienen los proyectos DIABA, la formulación de un programa de producción agropecuario adecuado a las posibilidades del área —recursos naturales, mercados, unidades de producción— y capaz de satisfacer las metas de ingreso y ocupación establecidas, constituye un elemento de primordial importancia. En efecto, buena parte de las actividades que se incluyen en los programas ejecutivos —infraestructura y servicios de la producción— son programadas en función de los cambios en el tipo y nivel de actividad programadas en cada zona. Esto hace que al definirse el programa de producción agropecuario, de hecho se esté definiendo en gran medida la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos y los costos del proyecto.

El programa de producción debe expresar los cambios previstos en el uso del suelo —tanto para el área como para la unidad de producción— y los cambios en el rendimiento de los productos más importantes. Deben acompañarlo, además, los elementos de juicio que permitan analizar si esos cambios son consistentes, verificar si las acciones previstas en los programas ejecutivos son suficientes, y orientar los programas de trabajo de los organismos encargados de la ejecución

de los programas de crédito, extensión, comercialización e investigación. Estos antecedentes suelen ser incorporados en perfiles por productos y perfiles de evolución para fincas-tipo. En muchos casos se incluyen además subprogramas para algunos productos o actividades importantes destinados a dar unidad de tratamiento a los distintos aspectos relacionados con su promoción dentro del área.

En cuanto a las actividades industriales, se procura identificar las oportunidades de inversión de mayor interés, en particular las vinculadas al procesamiento de materias primas agropecuarias cuya producción está condicionada por la existencia de una planta industrial (por ejemplo, procesamiento de leche, de frutas y hortalizas, etc.). En este programa no se establecen metas de inversión ni de producción, sino que se identifican y justifican oportunidades, se considera su repercusión en el área, se estiman los costos y se programan los estudios más detallados que podrían necesitarse antes de decidir su promoción.

c] *Los programas ejecutivos*

Como se dijo, el proyecto tiene por destinatarios inmediatos a las entidades que han de realizar las inversiones y prestar los servicios para promover y orientar los cambios programados en las unidades de producción y en la familia rural. Los programas ejecutivos del proyecto contienen, en consecuencia, el conjunto de actividades que cada una de esas entidades debe realizar en cada sector para alcanzar los objetivos y metas propuestos. En otras palabras, comprenden las actividades vinculadas a los servicios de apoyo a la producción, al equipamiento del territorio, a los servicios que deben prestarse a las personas y a la comunidad y, si tal es el caso, a la colonización y/o reforma agraria.

Los servicios de apoyo a la producción incluyen los programas de extensión o asistencia técnica, crédito, comercialización, provisión de insumos técnicos y servicios de máquinas, e investigación agropecuaria. Estos servicios, basados en el programa de producción, contribuyen a crear las economías externas necesarias para los tipos de unidades productivas contempladas en el proyecto, a fin de que éstas tengan acceso a los servicios técnicos que son condición ineludible de una empresa agraria eficiente. Esto, a su vez, permitirá modernizar la vida rural dentro de estructuras de tenencia y uso de la tierra acordes con los objetivos nacionales.

Los programas de equipamiento del territorio o programas de

infraestructura comprenden los de vialidad, riego y drenaje, vivienda y equipamiento urbano requeridos para movilizar productos y personas, para valorizar los recursos naturales y para adaptar los núcleos urbanos a las funciones que deben prestar en el medio rural.

Los programas vinculados a los servicios humanos y comunitarios son los programas de educación y capacitación, salud y saneamiento ambiental, fomento cooperativo —de ordinario vinculado al programa de comercialización— y asistencia a la comunidad. Conducen a alcanzar los niveles de bienestar planteados como objetivo y a ayudar a las personas y a la comunidad para que aumenten su grado de participación económica, social y política.

Estos programas sectoriales se desarrollan para considerar los aspectos operativos, hasta desagregar las actividades que se asignarán a las distintas entidades ejecutoras y establecer la modalidad operativa para la ejecución y coordinación de tales actividades. Se examina en ellos, además, la adecuación que debe realizarse en la capacidad operativa de los entes ejecutores, los aspectos institucionales y administrativos vinculados a la ejecución del programa, las inversiones y gastos de operación, los recursos financieros y humanos requeridos y las fuentes donde obtenerlos.

Cada programa sectorial, en particular los de infraestructura, incluyen un conjunto de inversiones —camino, obras de riego, escuelas, etc.— cada una de las cuales constituye para los correspondientes ejecutivos un proyecto específico de inversión o proyecto ejecutivo. Por extensión, se incluyen en este concepto la instalación, consolidación o desarrollo de asentamientos, colonias o núcleos urbanos en que se planifica y ejecutan un conjunto de actividades bajo la responsabilidad de una entidad.

La mayor parte de estas inversiones se justifican en los proyectos DIABA como parte de un programa más que por sus efectos directos, por lo que su análisis individual suele limitarse a los aspectos técnicos. Éstos se consideran hasta el nivel que permita apreciar costos, definir localización y características principales y establecer especificaciones y criterios para el diseño de ingeniería. Así, en el caso del programa de vialidad, normalmente se avanza hasta definir un trazado provisional de la red vial secundaria del área y densidades para los caminos locales, establecer especificaciones de diseño y estimar costos unitarios para las obras tipo. Tanto el trazado de la red secundaria como la densidad de los caminos locales, se definen en función del tipo de actividad económica que caracteriza cada zona y su vinculación con los cen-

tros de servicios y mercados. Los estudios detallados y los diseños de ingeniería necesarios para realizar la inversión se confeccionan luego como parte de la ejecución del programa. De una manera más o menos similar se procede en las obras menores de riego y drenaje y en la programación de las inversiones vinculadas al equipamiento de los servicios. En este último caso la localización estará orientada en gran medida por el plan físico y debe concurrir a transformar algunos núcleos urbanos en centros de servicios rurales.

Un caso distinto es el que se presenta cuando se consideran obras de riego o drenaje importantes; caminos principales, etc. Aquí la decisión se fundará normalmente en el proyecto específico de inversión. Si la información disponible fuera insuficiente para llegar por lo menos al anteproyecto, lo que ocurre frecuentemente, el análisis se limitaría a considerar la posible contribución de tales obras al desarrollo del área, apreciando el orden de magnitud de los costos y plazos de ejecución —estudios y obras— y programando los estudios necesarios para llegar a una conclusión definitiva sobre su factibilidad y conveniencia.

4. *La preparación del proyecto como método de trabajo en condiciones de disponibilidad restringida de información*

La programación de proyectos de las características definidas para los DIABA requiere un conjunto de antecedentes cuya obtención puede demandar estudios con costos y tiempos de ejecución no despreciables. En esto es difícil caer en exageraciones. La experiencia acumulada en los esfuerzos de desarrollo agropecuario ha mostrado con demasiada frecuencia que proyectos de indudable valor aparente han debido someterse a un lento y costoso proceso de aceptación por sus destinatarios. Se registran por este motivo lamentables ejemplos de proyectos que han fracasado a pesar de su clara viabilidad técnica. No parecen ajenos a estos hechos el escaso conocimiento que muchas veces se tiene de los factores locales (económicos, sociales, culturales y naturales), la subestimación de la importancia de estos factores y a veces cierta ligereza en la aplicación de las técnicas, prácticas y actividades que se recomiendan con una base empírica insuficiente.

Como no suele disponerse de muchos de esos antecedentes al establecer las metas de los planes, hay una evidente contradicción entre el objetivo básico asignado a este tipo de proyectos —facilitar la rá-

pida puesta en marcha de una decisión importante— y los requerimientos de información para cumplirlo. Una de las principales características de los proyectos DIABA es precisamente su adecuación para resolver tal contradicción.

Resulta muy difícil tipificar situaciones tan disímiles como las que se presentan en los diferentes países de América Latina, y dentro de ellos para cada región, zona o proyecto en particular. Sin embargo, casi siempre es posible contar con una base mínima de información, aunque sea parcial, dispersa y sin sistematizar. La proporcionan las tareas de planificación, los estudios preliminares que condujeron a la fijación de prioridades, la experiencia acumulada en otros proyectos, el conocimiento de técnicos y productores, etc.

Si bien estos antecedentes no proporcionan la información requerida para programar todas las actividades con el detalle que requiere decidir su ejecución, por lo general es adecuada para identificar los principales problemas del área, definir el tipo de acción que debe desarrollarse como parte de un programa de evolución a mediano o a largo plazo y programar un conjunto de actividades capaces de poner en marcha ese proceso de transformación, a condición de postergar la iniciación de aquellas otras que demandan niveles de información superiores a los disponibles. Esto permite que, apoyándose principalmente en el conocimiento existente y en los estudios e investigaciones complementarias que pueden realizarse durante la preparación del proyecto, se pueda diseñar un plan de operaciones que incluya, para el cumplimiento de objetivos bien definidos, aquellas acciones que cuentan con base informativa suficiente y los estudios requeridos para justificar nuevas decisiones o facilitar la ejecución. Entre esos estudios se incluyen investigaciones detalladas de los recursos naturales, catastros y censos, investigaciones agropecuarias sobre adaptabilidad de nuevos productos y variedades y sobre mejora tecnológica de la producción, estudios de factibilidad de inversiones importantes, diseños de ingeniería, etc. También puede incluirse el desarrollo de experiencias piloto que permitan verificar la consistencia y viabilidad de aquellas actividades que parecen depender más de los factores económicos, sociales, culturales o naturales estrictamente locales.

Este enfoque es coherente con los propios requerimientos de la acción a realizar. No se trata de programar la ejecución de una obra cuyos detalles deben necesariamente estar completos antes de iniciar su ejecución; lo que se procura es transformar un complejo sociofísico económico que requiere incorporar un conjunto grande de unidades

de producción y familias con capacidad de decisión propia y, cuyas pautas de comportamiento no son aptas para cambios bruscos y cuya participación en las decisiones del proyecto ha sido escasa. La misma acción a desarrollar en el proyecto para inducir los cambios programados en las unidades de producción requiere además un esfuerzo nada despreciable para organizar y adaptar el personal técnico a las necesidades del proyecto.

El proyecto, en consecuencia, se pone en marcha con un plan mínimo basado en la información disponible y se prevé su ampliación e intensificación a medida que se vayan concluyendo los estudios y adoptándose las decisiones pertinentes. Como es natural, tanto el diseño del plan de desarrollo del área y de los programas ejecutivos como la selección de los proyectos de inversión dependerán del tipo y la calidad de la información disponible. De ahí que las conclusiones iniciales deban irse ajustando a medida que se completen los estudios e investigaciones programadas. Por eso es necesario prever en el proyecto mismo los mecanismos necesarios para realizar los estudios de preinversión, y vincularlos con las decisiones que periódicamente deban adoptarse.

Como el proyecto está poniendo en ejecución una decisión previa, el proceso que conduce desde la identificación de la idea a la realización de los estudios requeridos para ejecutar cada una de las actividades incluidas en el proyecto involucra tres etapas de estudios y programación entre cada una de las cuales media una decisión de política. Dichas etapas son las siguientes:

a) La primera está constituida por las actividades y estudios que condujeron a identificar el proyecto. Comprende la delimitación del área y la descripción de los problemas que se intenta resolver, la justificación de la prioridad del área y la fijación de los objetivos, características y alcances de la acción a realizar. Concluye con la decisión de preparar el proyecto, definiendo las condiciones del mismo y asignando recursos y responsabilidades para realizar esa tarea.

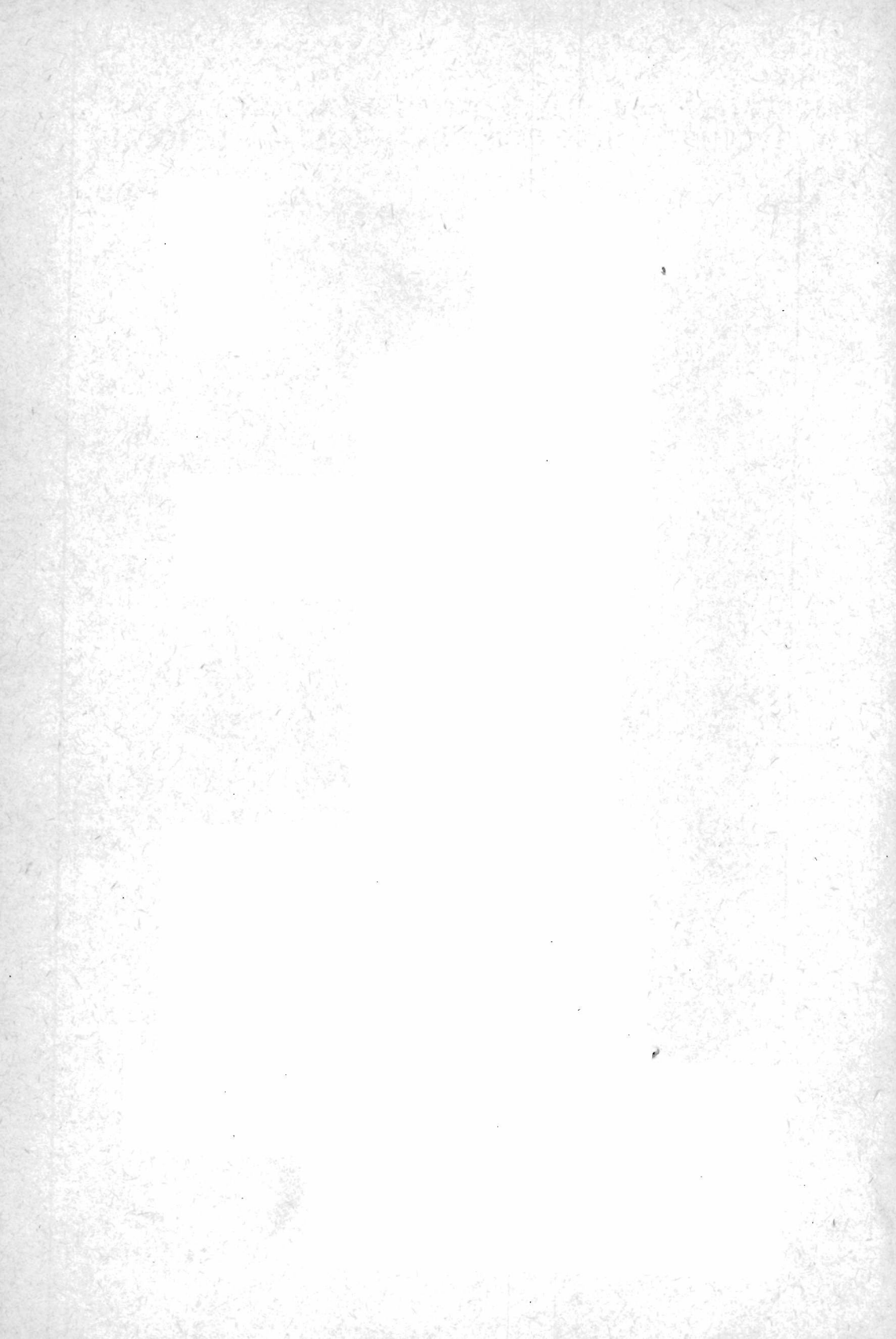
b) A partir de este punto se inicia otra etapa que comprende lo que aquí se denomina preparación del proyecto. En ella se utilizan principalmente los antecedentes disponibles u obtenibles en el corto plazo, se plantean las alternativas más adecuadas para resolver los problemas existentes, se definen las actividades y se organiza la ejecución de las mismas. Tanto el plan de desarrollo para el área que incorpora el proyecto como el plan de actividades que forma el proyecto propiamente dicho, deben ser luego evaluados por los organismos

competentes para adoptar o recomendar decisiones sobre asignación de recursos.

c] Una vez decidida la ejecución del proyecto y realizados los ajustes que en el plan de operaciones hubieran resultado a consecuencia de la evaluación, ya como parte de la ejecución del proyecto mismo, se realizan los estudios detallados y los diseños de ingeniería que se requieran para realizar cada actividad programada, así como los estudios necesarios para futuras decisiones. La ejecución del proyecto incorpora, por consiguiente, un programa de preinversión en apoyo de su propia ejecución y la programación de etapas posteriores.

CAPÍTULO IV

**IMPLEMENTACIÓN Y ADMINISTRACIÓN EN
LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**



LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA*

JOHN FRIEDMAN

Planificar el desarrollo es como practicar el arte de lo improbable. Aunque se ha progresado mucho en la adopción de políticas para el desarrollo regional, es preciso ahora examinar los métodos concretos de aplicación de estas políticas. A continuación se exponen las experiencias adquiridas a este respecto en cuatro grandes principios, a saber:

- 1] La planificación debe ir unida a un poder eficaz de ejecución;
- 2] Debe mantenerse el compromiso político contraído con una política;
- 3] Es preciso concertar el uso de instrumentos para el desarrollo regional;
- 4] En el desarrollo interregional debe mantenerse un equilibrio nacional.

Si estos principios no se observan en la práctica, aumentarán las posibilidades de que la planificación regional continúe siendo ineficaz y siga el camino más obvio, que no siempre es el más conveniente.

1. *Unir la planificación a un poder eficaz de ejecución*

En la mayoría de los países, la planificación de sectores concretos de la economía pública tales como el transporte, la vivienda, la educación o la agricultura, tiene mucho más éxito que la planificación intersectorial coordinada o la regional concebida nacionalmente. La razón de ello es que la planificación sectorial es realizada por los mismos organismos encargados de efectuar las inversiones programadas. Así, por ejemplo, un departamento de transporte planifica el uso de sus propios recursos, incluyendo sus poderes reguladores, para alcanzar efectos de-

* Publicado en su versión inglesa, bajo el título "The implication of regional development policies: lessons of experience" en *International Social Development Review*, Naciones Unidas, núm. 4 (Nueva York, 1972), pp. 95-105.

seados, bastante limitados en general. Un organismo de vivienda rural actúa de igual modo: el inversionista no es la "mano invisible" de un mercado competitivo, sino un proceso de decisión explícita en el que se comparan los factores técnicos con otras consideraciones. La planificación en estos casos sirve de guía para las actividades diarias del organismo: proporciona la información y los análisis necesarios, da lugar a proyecciones futuras, evalúa los costos y beneficios, y está vinculada de muchas otras maneras a la formulación de políticas, preparación de programas y diseño de proyectos.

En este sentido, podemos decir que la planificación es eficaz porque va íntimamente unida al ejercicio del poder, es decir, al control de los recursos legales y monetarios que permiten llevar a cabo las acciones propuestas. Cuando la planificación está tan integrada con las actividades programadas, debe operar bajo una serie de restricciones concretas, lo cual impone inmediatamente su contribución a la atención de la autoridad. Los planes se suelen formular tomando en cuenta los instrumentos disponibles para la ejecución de los programas y la planificación se encarga habitualmente de responder a los problemas que plantea el uso potencial de dichos instrumentos.¹ De ahí que la planificación sectorial esté estrechamente ligada a los instrumentos de ejecución.

A nivel nacional, la planificación intersectorial y la regional (o hasta la espacial) se encuentra aún más lejos del poder administrativo que la planificación sectorial. En la mayoría de los países, la función de los planificadores es asesorar en materia de políticas. Sin embargo, como no tienen acceso a los instrumentos de ejecución, los planificadores nacionales no pueden estar seguros de si serían o no aceptados sus consejos. Los administradores de los recursos, por su parte, muchas veces rechazan tales consejos como inadecuados a las necesidades inmediatas. Esta observación es señalada reiterativamente en la nueva bibliografía sobre planificación regional.² En suma, las sugerencias de los

1. Este proceso aparece claramente en la planificación urbana que, por tradición, ha tenido que contar con la zonificación como principal instrumento de operaciones. El plan básico urbano consta principalmente de un mapa de dos dimensiones sobre los usos adecuados de la tierra, el que puede fácilmente trasladarse, para fines de control, a un mapa de zonas. Por falta de una influencia directa sobre las inversiones municipales, los planificadores urbanos han hecho poco hasta ahora para fomentar el arte de la previsión presupuestaria de capital para desarrollo urbano. Así, su planificación se expresa principalmente sobre los instrumentos de control con que cuentan.

2. Gavin McCrone, *Regional policy in Britain* (Londres, George Allen & Unwin 1969); Niles M. Hansen, *French regional planning* (Bloomington, Indiana, y Londres, Indiana University Press, 1968); Niles M. Hansen, *Rural poverty and the urban crisis: A strategy for regional development* (Bloomington, Indiana, y Londres, Indiana University Press, 1970); Lloyd Rodwin y otros, *Planning urban growth and regional development: The experience*

planificadores sirven de poco cuando no van unidas a una autoridad eficaz. Al término de su largo tratado sobre políticas regionales en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, McCrone afirma lo siguiente: "No se puede decir que la planificación regional ha tenido hasta ahora mucha trascendencia sobre el problema regional, y en muchos aspectos todavía no ha encontrado su función adecuada. Mucho depende de si los órganos regionales conservan su carácter asesor o se les confiere algún poder ejecutivo."³

Las autoridades de desarrollo regional, de estructura corporativa, son la excepción principal a esta relativa impotencia. Establecidas como organismos semiautónomos del gobierno nacional, operan dentro de los límites de un área geográfica determinada y suelen disponer de recursos suficientes para llevar a cabo varios programas estrechamente coordinados. El prototipo de este tipo de organismo es la Tennessee Valley Authority (Estados Unidos) creada en 1933. La Corporación de Guayana en Venezuela, la Corporación del Valle del Cauca en Colombia y la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil, son organismos similares más recientes e igualmente conocidos. En escala urbana, la Fundación para el Desarrollo de Brasilia, la New York Port Authority y la propuesta Corporación Metropolitana para el Desarrollo de Valparaíso (Chile), funcionan sobre el mismo principio de amalgamar los planes con la autoridad y los medios necesarios para realizarlos.⁴ En todos estos casos, la planificación mira a un futuro a corto plazo, ocupándose de estrategias, programas, proyectos e incluso detalles operacionales más bien que de dar una imagen del resultado final en planes a largo plazo.

El enfoque corporativo del desarrollo regional ha producido resultados impresionantes cada vez que el organismo encargado estaba a la altura de su misión, pero tienen su precio. La autoridad de un organis-

of the Guayana Program of Venezuela (Cambridge, Massachussets Institute of Technology Press, 1969); Lloyd Rodwin, *Nations and cities: A comparison of strategies of urban growth* (Boston, Houghton Mifflin Co., 1970); Malcolm D. Rivkin, *Area development for national growth: The Turkish precedent* (Nueva York, Frederick A. Praeger, 1965); John Friedmann, *Urban and regional development in Chile: A case study of innovative planning* (Santiago, Ford Foundation, 1969); Walter Stöhr, *Materials on regional development in Latin America: Experience and prospects* (Hamilton, Ontario, McMaster's University, 1970); Estados Unidos, Departamento de Comercio, *Area redevelopment policies in Britain and the countries of the Common Market* (Washington, Government Printing Office, 1965); y H. W. Richardson, "Regional development policies in Spain" en *Urban Studies*, vol. VIII, núm. 1 (Edimburgo, 1971), pp. 39-54.

3. McCrone, *op. cit.*, p. 276.

4. John Friedmann y Andrés Necochea, *Some problems of urbanization policy in the capital region of Chile* (agosto de 1970; mimeografiado).

mo regional se extiende a un área geográfica definida, que sólo constituye una parte del territorio nacional. Como son pocos los países en vía de industrialización que cuentan con los recursos técnicos y financieros suficientes para emprender a la vez más de una o dos empresas concertadas de este tipo, la aplicación del enfoque corporativo ha venido a significar que ciertas regiones son favorecidas a costa de otras.⁵

Para justificar tal política de desarrollo desequilibrado se recurre casi siempre a argumentos que destacan la indiscutible importancia del esquema regional. Aun así, el efecto demostración de una acertada política regional suele ser difícil de controlar. Con frecuencia, las regiones que se consideran postergadas presionan al gobierno tratando de obtener similares obras en sus propios sectores. Aunque vigorosamente resistidos por los planificadores nacionales —que temen una dispersión geográfica de los recursos y que disminuya gradualmente su autoridad para orientar el plan nacional de desarrollo—, esas presiones pueden llevar a una multiplicación de organismos regionales y, en consecuencia, a un desperdicio de recursos para el fomento del desarrollo en un área dada. Volviendo al ejemplo de Sudamérica, tanto Venezuela como Colombia tienen funcionando seis organismos de desarrollo regional, cada uno de ellos con algunos recursos propios. Perú ha cubierto todo el país con una serie de corporaciones departamentales de desarrollo; y Brasil ha establecido, además del poderoso SUDENE, tres superintendencias regionales, la Fundación para el Desarrollo de Brasilia y otros varios programas intensivos de desarrollo regional.⁶

La preocupación de los planificadores nacionales parece bien fundada. Las autoridades de desarrollo son instituciones poderosas. Por tener una base regional, logran a menudo el apoyo de la población local, consiguiendo así escapar cada vez más al control y dirección centrales.⁷ El personal técnico atraído a estos organismos —por sus elevadas remuneraciones y por la trascendencia de su misión— les suelen asegurar funcionarios de capacidad técnica superior a la de los

5. La escasez de personal administrativo especializado constituye un impedimento más grave para el éxito de los planificadores de lo que normalmente se cree. Véase una breve pero penetrante evaluación de la situación del Brasil en Jean-Claude García-Zamor, *An ecological approach to administration reform: The Brazilian case*, Offprint series núm. 98 (Austin, University of Texas, Institute of Latin American Studies, 1969). Un estudio más amplio y sistemático del mismo tema figura en la obra: Fred W. Riggs, *Administration in developing countries: The theory of prismatic society* (Boston, Houghton Mifflin, 1964).

6. Véase Stöhr, *op. cit.*, cuadro. 1.

7. Philip Selznick, *TVA and the grass roots* (Berkeley, University of California Press, 1949).

funcionarios dependientes de las autoridades centrales. Desde cierto punto de vista, se podría afirmar que cuando la planificación va unida estrechamente al poder efectivo de ejecución, el verdadero peligro está en que este último llegue a ser excesivo. Las autoridades regionales, por ejemplo, son muy expertas en movilización de recursos externos. Se convierten en los clientes favoritos de los organismos crediticios internacionales y en destacados exponentes del progreso nacional. Pueden incluso llegar a actuar como cuasigobiernos en sus regiones, remplazando a la autoridad central en importantes aspectos. Este comportamiento no sólo puede suscitar problemas de representación política y responsabilidad, sino también el grave problema del separatismo regional. Los gobiernos son celosos de sus prerrogativas. Es probable, entonces, que se ponga atajo al empeño de supremacía territorial de las autoridades regionales antes de que llegue a significar una amenaza para la unidad nacional. Por otra parte, una vez institucionalmente atrincherados, es difícil eliminar a los organismos regionales, que pasan a integrar en forma más o menos permanente la administración propia de la planificación.

2. El mantenimiento del compromiso político

Los modelos rudimentarios de urbanización y de estructura social regional, creados al iniciarse la historia de un país, tienden a mantenerse durante largos períodos. Lo que ocurre después —control, difusión de innovaciones, migración y ubicación económica— tiende a reforzar dichos modelos. De ahí que el modelo futuro más probable será similar al pretérito. Los cambios proyectados pueden requerir decenios y hasta generaciones de esfuerzo para alterar sustancialmente este modelo estructural.

Como ilustración cabe citar los datos contenidos en el cuadro siguiente. A pesar de un siglo de cambios tecnológicos y del aumento demográfico, las proporciones relativas de importantes regiones de los Estados Unidos sólo han variado en reducidos porcentajes, y dichos cambios reflejan sobre todo la colonización de nuevas regiones al oeste del río Mississippi.

Estados Unidos: distribución geográfica de la población, 1850-1960
(Porcentajes)

| Año | Regiones | | | Total |
|------|----------|------|-------|-------|
| | Norte | Sur | Oeste | |
| 1850 | 57.0 | 34.5 | 8.5 | 100.0 |
| 1900 | 62.0 | 32.0 | 6.0 | 100.0 |
| 1920 | 60.0 | 31.0 | 9.0 | 100.0 |
| 1940 | 57.5 | 31.5 | 11.0 | 100.0 |
| 1960 | 54.0 | 30.5 | 15.5 | 100.0 |

FUENTE: Jerome P. Pickard, *Trends and projections of future population growth in the United States, with special data on large urban regions and major metropolitan areas, for the period 1970-2000*, Technical Paper núm. 4 (Washington, United States Department of Housing and Urban Development, 1969).

Podrían agregarse muchos otros ejemplos, como la relativa estabilidad de la ordenación de las ciudades por tamaños y categorías, hasta aproximadamente el número diez.⁸ En todo caso, esta tendencia estructural a mantenerse de cualquier molde sólo se puede contrarrestar controlando las tasas básicas de corrientes demográficas a través del sistema y orientándolas por vías muy improbables. Estas improbables tasas de cambio deben mantenerse durante largos períodos y requieren una sostenida intervención pública.

Es fácil ilustrar este punto. Supóngase que la capital de un país tiene la primacía sobre todas las demás ciudades en una proporción de 5 a 1, de modo que tenga una población cinco veces mayor que la población combinada de las tres ciudades siguientes juntas. Tal es el caso de Lima. En un futuro previsible, el tipo más probable de migración demográfica será el que tienda a mantener esta relación en la distribución de la población urbana.⁹ Si, por alguna razón, el gobierno

8. Acerca de la estabilidad de la ordenación de las ciudades por tamaños y categorías, véase John Friedmann, *Regional development policy: A case study of Venezuela* (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1966).

9. Kingsley Davis ha construido un índice de primacía de cuatro ciudades que abarca el período 1950-70 para un total de 38 países. Durante esos 20 años, sólo México manifestó una baja notoria en el índice de 2.44 a 1.22. Todos los demás países cambiaron su índice en cualquier dirección por bajo de un solo orden de magnitud, y en su mayoría mostraron notable estabilidad en el tipo global de distribución demográfica. La estabilidad fue mayor para los países que tenían una baja tasa de migración rural-urbana. Véase Kingsley Davis, *World urbanization 1950-1970*, vol. 1: "Basic data for cities, countries, and regions", Population monograph series, núm. 4 (Berkeley, University of California Press, 1969), cuadro G.

nacional quisiera reducir la primacía de la capital a una relación de 3 a 1, por ejemplo, debería acelerar la migración hacia las ciudades provinciales, disminuyendo al mismo tiempo la corriente demográfica hacia la capital del país. Este cambio en la dirección migratoria representaría un alejamiento considerable del modelo normal del sistema. Para lograr su objetivo, el gobierno tendría que mantener esta política durante varios decenios. Este cambio de política, además, habría de ser bastante audaz para que eventualidades no planificadas y fortuitas, como los cambios de tecnología industrial, no anularan los adelantos conseguidos.¹⁰

España, por ejemplo, ha adoptado una especie de política industrial "infantil" para fomentar el desarrollo de cuatro zonas prósperas. Se paga un subsidio de emplazamiento a empresas privadas por un período máximo de siete años y después se suspende. Comentando este aspecto de la política, Richardson formula algunas preguntas:

"¿Cuáles serán a largo plazo las consecuencias de una política de beneficios a corto plazo? ¿Qué pasará cuando se cumpla el plazo señalado para los cuatro nuevos centros? ¿Se creará otra nueva serie de centros para los próximos cinco o seis años, después otra, y así sucesivamente? En este caso, el resultado a largo plazo sería gran cantidad de centros con muy modesta expansión, y España tendría una distribución jerárquica —relativa o absolutamente— similar a la actual."¹¹ En otras palabras, Richardson argumenta implícitamente en favor de una política continuada de trato favorable a sectores seleccionados por su alto potencial de expansión industrial. Los cambios frecuentes en los objetivos de esta política pueden no producir cambio alguno en el sistema.

No hay que subestimar las dificultades prácticas que implica mantener una política importante. Si el período de compromiso ha de continuar varios decenios, durante ellos habrá varios cambios de gobierno, y tendrá que constituirse en una norma suprapolítica capaz de ser respaldada por más de un solo régimen político. Es probable que no sean muchas las medidas que reciban tal apoyo. Sobre todo, deben atender a importantes necesidades de desarrollo nacional a largo plazo. Aunque no siempre es fácil probar esta relación funcional, debe haber por lo menos la creencia general de que existe. Además, la ex-

10. La probabilidad de éxito de semejante política dependería también del crecimiento demográfico global, de la extensión de la urbanización previa y de la tasa de migración rural-urbana. Véase D.H.K. Amiran y A. Shachar, *Development towns in Israel* (Jerusalén, Hebrew University, 1969).

11. Richardson, *op. cit.*, p. 50.

perencia sugiere que tales políticas deben ajustarse a una serie de criterios pragmáticos.

El primero de esos criterios es que la política debe ser sencilla en su enunciado y espectacular en sus implicaciones. Una política así concebida estimulará la imaginación popular y tenderá a convertirse en una obligación nacional. Los ejemplos afluyen fácilmente: la conquista del desierto en Israel; la estructuración de los recursos de las principales cuencas fluviales en Egipto y Ghana; la fundación de nuevas ciudades en el Reino Unido; la construcción de nuevas capitales en el Brasil, Paquistán y Turquía; la fertilización de nuevas tierras disputadas al mar en Holanda; la construcción de un sistema trascontinental de transporte en los Estados Unidos; el establecimiento de un importante centro de desarrollo industrial en Venezuela.

Estos ejemplos históricos tienen por lo menos una importante característica común, la de referirse a proyectos cuya trascendencia principal es física. Su atractivo proviene del apego emocional del hombre a su tierra y del orgullo que pone en la construcción material. Si los proyectos son bastante amplios para abarcar a todo el país y proyectar la imagen del hombre luchando contra las formidables fuerzas de la naturaleza (desiertos, ríos, el mar), o acometiendo la enorme tarea de construir una nueva capital, dichos planes tienen grandes probabilidades de conseguir apoyo nacional.

Las motivaciones no racionales son poderosos incentivos para la acción. Se logró el respaldo nacional para construir la nueva capital del Brasil en parte por el "afecto casi místico que el brasileño de las ciudades siente por el interior de su patria; la convicción de que en él se encierra la gran riqueza de la nación, lejos de la región costera donde vive el 90 por ciento de la población".¹²

Otro tipo de creencia "mística" fue la inspiración de Islamabad, la nueva capital de Paquistán: "La capital de un país es el foco y centro de las ambiciones y deseos del pueblo", escribió el ex presidente de Paquistán. "Es un error ubicarlos en una ciudad ya existente. La ciudad debe tener un colorido y un carácter propios, carácter que es la suma total de las aspiraciones, la vida y las ambiciones de todo el pueblo de Paquistán. Dividido el país como está en dos provincias, separadas una de otra, se esfuerza por reunir al pueblo en una menta-

12. Glenn V. Stephenson, "Two newly-created capitals: Islamabad and Brasilia", en *Town Planning Review*, vol. xli, núm. 4 (Liverpool, 1970), p. 321.

lidad común. La solución estaba en traerlos a un lugar enteramente nuevo."¹³

Otra tesis épica más —la de que el hombre debe dominar la naturaleza— arraiga en muchas planificaciones regionales efectuadas en la Unión Soviética, donde ha constituido por más de una generación la base de sustentación para el mantenimiento de su política. En un texto escolar oficial publicado en 1929 se expresan sentimientos verdaderamente poéticos que van más allá de un mero examen racional de costos y beneficios:

"Debemos descubrir y conquistar el territorio en que vivimos. Es un país formidable, aunque no enteramente nuestro todavía. La estepa será realmente nuestra sólo cuando con columnas de tractores y arados lleguemos a romper la tierra, virgen desde hace mil años. Haremos la guerra en un frente amplio. Debemos cavar la tierra, romper rocas, excavar minas, construir viviendas. Debemos extraer de la tierra..."¹⁴

Este llamamiento a tal versatilidad de sentimientos no deja de tener un precio oculto: el objetivo supremo no es un producto físico (un desierto florido, una nueva capital, un ferrocarril trascontinental, la conquista de la estepa), sino un mejoramiento concreto en el "bienestar" nacional, expresado en apropiados términos sociales y económicos, como un incremento de la producción, mejores condiciones sociales o integración nacional. El proyecto físico, aunque encaminado a alcanzar estos fines, suele remplazar al objetivo último y asume el carácter de una finalidad por derecho propio. Se *debe* regar el desierto, se *debe* construir la presa, se *debe* fertilizar la tierra, se *debe* construir la carretera, se *debe* fertilizar la estepa, prescindiendo de los costos y hasta de los futuros y a veces dudosos beneficios. El hombre *debe* llegar a la Luna, y *llegará*. No se explora alternativa alguna; no se estudia seriamente los usos alternativos de los recursos. El carácter no racional del primer llamamiento (que a juicio del autor garantiza a la empresa un sostenido compromiso nacional) puede también convertirse en una perversión de los objetivos últimos del proyecto ideado para el bienestar nacional, pues las consecuencias imprevisibles rebasan otras áreas y afectan la vida nacional. Proyectos de este tipo bien pueden arruinar al país.

13. Ayub Khan, según Stephenson, *op. cit.*, p. 323.

14. M. Ilin, *Velikii Plan*, según Albert E. Burke, "Influence of man upon nature —the Russian view: A case study", en William L. Thomas, Jr. (comp.), *Man's role in changing the face of the earth* (Chicago, University of Chicago Press, 1950), p. 1048.

El mero hecho de contraer una obligación nacional sugiere que el proyecto aunque acarreará consecuencias negativas, no debería ser abandonado. El proyecto se emprende basado en la confianza del "principio de la mano escondida", según el cual los problemas que puedan surgir durante su ejecución provocarán una reacción apropiada y creadora para resolverlos.¹⁵ La inminente ruina, unida a la promesa de beneficios prometidos (por inciertos que sean), pueden originar extraordinarios esfuerzos para evitarlo. Actualmente se aprovecha sólo una fracción de la energía producida por la presa de Aswan en Egipto. El hecho de que los servicios están ahora disponibles, pero se desperdician, está impulsando a un renovado esfuerzo para incrementar la capacidad industrial del país, especialmente de los grandes usuarios de energía. La destrucción de las pesquerías en el delta del Nilo, debido a los cambios operados en la ecología física del delta por la construcción de la presa, es ahora un nuevo incentivo para desarrollar nuevas pesquerías en el lago Nasser. El cambio de la inundación periódica a la fertilización artificial produce serios trastornos en el equilibrio ecológico que se había mantenido durante miles de años. Todo esto ha impulsado también a introducir cambios en las estructuras de la organización agrícola que permitirán a la población local llegar al siglo xx en pocos años.

El segundo principio es que una política, para disfrutar de un compromiso público a largo plazo, debe incorporarse en instituciones nuevas, capaces de resistir los cambios de gobierno periódicos. Pueden ensayarse tres formas de institucionalización. La primera es legal, y se la puede ilustrar mencionando la disposición constitucional del Brasil de destinar un porcentaje del ingreso nacional anual para desarrollar regiones determinadas.¹⁶ Esta disposición es obligatoria para todos los gobiernos (siempre que siga formando parte de la Constitución); tiene la desventaja de ser excesivamente rígida, y no guarda relación con los costos de las verdaderas oportunidades económicas de inversión. El monto total así acumulado puede ser insuficiente o excesivo, y conducir a un grave dispendio de los recursos nacionales.

La segunda forma de institucionalización es de carácter administrativo. Es posible explicarla mencionando la propuesta regionalización de la administración pública y las actividades de desarrollo en Fran-

15. Sobre el "principio de la mano escondida" véase Albert O. Hirschman, *Development projects observed* (Washington, The Brookings Institution, 1967), cap. 1.

16. Véase Antonio Cerqueira Antunes, "La política de industrialización del Nordeste Brasileño", *infra*, pp. 502 ss.

cia.¹⁷ En la medida en que esta regionalización es acertada, sacando de París el importante poder de decisión, tal reorganización del aparato administrativo francés será casi irreversible. Sin embargo, los obstáculos a la regionalización han demostrado ser formidables. La institucionalización por decreto administrativo puede resultar un instrumento demasiado débil para llevar a cabo cambios sustanciales en la probable distribución de los beneficios del desarrollo entre las diferentes partes del país.

La tercera forma de institucionalización es de carácter corporativo. Un ejemplo de ella es la Corporación de la Guayana en Venezuela.¹⁸ Esta autoridad corporativa posee amplios recursos financieros; ha estructurado gradualmente una base política de apoyo en la región en que tiene mayor influencia, y ha logrado atraer grandes capacidades técnicas y directivas. Su mayor inconveniente es su poder excesivo, problema ya estudiado. Sin embargo, es indudable la eficacia de este tipo de medida institucional. Actualmente la Corporación de la Guayana se ha convertido en la mayor empresa de Venezuela. Es posible que más adelante se restrinjan sus facultades, pero su existencia está asegurada por largo tiempo.

Los compromisos de política a largo plazo exigen a ésta resultados tangibles. Una política es más vulnerable durante los primeros años de su aplicación. Si los resultados no se producen a tiempo, sus adversarios podrán tener más éxito en sus esfuerzos por disuadir al gobierno a que la abandone en favor de su iniciativa preferida. Sin embargo, en las políticas de desarrollo espacial, los cambios frecuentes, además de ser contraproducentes, involucrarían cambios en los objetivos. Cuando esto ocurre, los resultados de una política serán contrarrestados por los resultados de las políticas alternativas y tenderán a anularse mutuamente. La necesidad de producir resultados visibles y rápidos constituye un argumento más en favor de los trabajos de construcción física. Una presa es visible; la edificación de una nueva capital es visible; un tren subterráneo es visible. Los efectos económicos y sociales de las obras de elaboración material, tales como un aumento en el empleo, ingresos más altos, administración más eficaz y el mejoramiento del transporte colectivo no son resultados igualmente visibles. Sólo se captan en las estadísticas, y en muchos casos es difícil atribuirlos a una política determinada. En realidad, aparte su posibilidad de me-

17. Rodwin, *Nations and cities*. Véase también Hansen, *French regional planning*.

18. Lloyd Rodwin y otros, *op. cit.*

dición, existe un prejuicio profundamente arraigado en el pueblo (no sin algún fundamento) que se resiste a confiar sólo en las mediciones estadísticas para justificar la continuación de ciertos programas. Es de todos sabido que los resultados estadísticos pueden ser decepcionantes. Además, los efectos de una política dada pueden demorar años en producir resultados estadísticamente significativos. Con frecuencia, los instrumentos de medición son insensibles a las variaciones secundarias, pero importantes, de los fenómenos observados. Si un programa de construcción material constituye una alternativa factible para un programa de orientación social de resultados intangibles, es probable que será preferido el proyecto material.

Un esquema de redistribución, por ejemplo, que conduzca a una rápida reasignación de la propiedad en favor del campesinado desposeído es probable que entre los políticos tenga mayor éxito que una política encaminada a fomentar el cooperativismo, desarrollar el crédito de producción y establecer nuevas disposiciones de comercialización como parte de un programa de reforma agraria. Esta última política sería de repercusión más lenta, y menor la cantidad total de tierras transferidas a los campesinos. Los políticos están tan interesados como el público en este gesto simbólico. Aunque dispuestos a gastar millones de dólares para un rápido esquema de redistribución de la tierra, pueden mostrarse reacios a apoyar un programa de reforma más elaborado y complejo cuyos resultados serán más graduales y en todo caso menos visibles y poco espectaculares.

Los altos costos de la inversión original de un proyecto pueden hacerlo irreversible una vez iniciado. El ex presidente del Brasil insistió en acelerar la construcción de Brasilia para que los gobiernos ulteriores no pudieran abandonar el proyecto. Durante su mandato se hicieron arduos esfuerzos para completar la infraestructura física de la ciudad. El pavoroso potencial de tener una capital totalmente desocupada forzaría a los gobiernos posteriores a ponerlo en movimiento. La adversidad conllevaría sus propias soluciones.

3. Concertación del uso de instrumentos para el desarrollo político.

Las medidas utilizadas para aplicar políticas regionales concretas son extraordinariamente variadas. Puede ordenarse un poco este caos clasificando las medidas principales de aplicación en las siguiente categorías: control de aprovechamiento material de la tierra, migración

dirigida, inversiones públicas e incentivos financieros de localización. Después de un breve análisis de estas medidas, se objeta que ninguna de ellas garantizará resultados significativos a menos de contar con otras medidas complementarias que influyan en forma coordinada y conjunta en una zona geográfica limitada.

Los estudios descriptivos, como el recientemente publicado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, son de escasa utilidad para los encargados de formular políticas, interesados como están en conocer la relativa eficacia de medidas particulares en una variedad de contextos.¹⁹ El excelente análisis de Rodwin sobre políticas nacionales para el desarrollo urbano y regional trata de dar un juicio equilibrado del éxito de dichas políticas, pero sus datos no son en su mayoría sino impresiones y sólo incidentalmente se relacionan con los instrumentos de ejecución actualmente disponibles.²⁰ Lo que se necesita y no está disponible es un esquema teórico para evaluar los diversos métodos de aplicación de las políticas regionales de alcance nacional en una variedad de condiciones socioeconómicas. Tan ambiciosa tarea está fuera del alcance de estas páginas, cuyas observaciones se refieren al problema de los límites inherentes a una serie de prácticas ampliamente utilizadas. El estudio más amplio de su eficacia relativa requiere un análisis sistemático.

a] *Controles físicos de aprovechamiento de la tierra*

Se ha realizado una zonificación del aprovechamiento de la tierra en escala nacional en varios países europeos, pero no, que se sepa, en ningún país recientemente industrializado. Un ejemplo típico es el plan de zonificación danés, que divide el país en cuatro partes: zonas de desarrollo urbano e industrial, áreas potencialmente atractivas para el desarrollo urbano e industrial, áreas de valor cultural y recreativo, y zonas agrícolas.²¹ De una subdivisión de estas categorías y de la estipulación de modelos de yuxtaposición espacial resultaría una clasificación más detallada.

Conceptualmente, el plan de zonificación de Dinamarca parece

19. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *The regional factor in economic development: Policies in fifteen industrialized OECD countries* (París, 1970). Véase también Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, *Massnahmen der regional Politik in den Mitgliedstaaten der EWG* (Bruselas, 1964).

20. Rodwin, *Nations and cities*.

21. Dinamarca, *Zoneplan 1962 for Denmark* (Copenhague, Landsplanvalget, 1962). En los Estados Unidos, Hawaii, Oregon y Maine han adoptado controles de zona que se extienden a todo el estado, y Colorado está estudiando una legislación semejante.

un ventajoso recurso para fijar la atención pública en las zonas de graves problemas del país. Su utilidad principal es servir de documento técnico para orientar las decisiones públicas. Pero a menos que existan incentivos positivos para asegurar el modelo deseado de localización, tal vez no sea muy eficaz el control esencialmente negativo de un mapa zonificado. La experiencia urbana estadounidense sugiere que la zonificación de aprovechamiento de la tierra es, en el mejor de los casos, un método que retarda el proceso de cambio de ocupación de la tierra.²² Como instrumento esencialmente negativo, destinado a evitar que se produzcan algunas consecuencias indeseables, no acarrea por sí mismo efecto alguno positivo.

A pesar de estos defectos, un plan sencillo de zonificación de fácil administración (mediante un sistema de licencias, por ejemplo) podría complementar provechosamente otras medidas más positivas, sobre todo en regiones de población relativamente densa. Así, para la región central chilena, se ha propuesto la designación de corredores agroindustriales y zonas de turismo, con el propósito de excluir de esas regiones las actividades manufactureras. También se ha sugerido la creación de un distrito de protección ambiental para controlar la contaminación urbana.²³ Sin embargo, estas medidas no han sido llevadas a la práctica. Dado el programa de prioridades existente en los países de reciente industrialización, es probable que sea escaso el atractivo político de las leyes de zonificación regional.

b] *Migración controlada*

Se ha intentado controlar directamente la migración en varias economías de planificación centralizada.²⁴ Antes de que una persona pueda adquirir residencia legal en ciertas ciudades, debe obtener un permiso oficial para trabajar, o, por lo menos, probar que ya encontró empleo y vivienda. Esto permite a la autoridad planificadora restringir la migración hacia las grandes ciudades y facilitar una política de

22. R. F. Babcock, *The zoning game: Municipal practices and policies* (Madison, University of Wisconsin Press, 1966).

23. Friedmann y Necochea, *op. cit.*

24. Véase, por ejemplo, la información relativa a Bulgaria en Philippe Bernard, *Growth poles and growth centres as instruments of regional development and modernization, with special reference to Bulgaria and France*: vol. III de *Growth poles and growth centres in regional development* (Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1970; UNRISD/70/C.25), y Kosta Mihailović, *Regional development in Eastern Europe: Experiences and prospects* (Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, 1970; UNRISD/70/C.49), pp. 93-101.

descentralización industrial, asegurando un suministro adecuado de mano de obra a los centros más pequeños.

Al igual que otros medios de control, este sistema de fiscalización directa de la migración es en el fondo una medida preventiva. Aun así, es difícil detener por completo la corriente de migrantes urbanos y mantener la población de las grandes ciudades en los límites que los planificadores señalan como ideales.

En varios países de la Europa occidental, la migración dirigida ha asumido la forma de una extensión de los incentivos financieros a los trabajadores, sin restringir la movilidad de la mano de obra en cuanto tal. Suecia es el país que ha llevado más lejos esta idea de la política migratoria. Se conceden asignaciones a los trabajadores que abandonan las zonas de depresión y a aquellos otros que se trasladan a los centros prósperos dentro de dichas zonas. Desde 1963, alrededor de 10 000 trabajadores del norte del país obtienen cada año subsidios especiales de traslado para trabajar en las regiones central y meridional y más de 6 000 trabajadores reciben subsidios análogos por trasladarse desde las regiones central y meridional a los empleos disponibles en los centros de crecimiento de las regiones del norte.²⁵

Programas de incentivo como los suecos parecen convenir más a los países plenamente industrializados que a los nuevos países en vía de industrialización, en donde la migración rural-urbana afluye a un ritmo que sobrepasa la capacidad de la economía urbana para absorber nuevos trabajadores. Para estos países, parecería más apropiado el control directo de la migración, tal como se aplica en algunas economías centralmente planificadas. Sin embargo, se debe reconocer la enorme tarea que representaría el manejo de semejante control. Esta política plantearía, inevitablemente, la cuestión de si debe o no restringirse la movilidad individual, tema que merece un estudio más detenido.

Como posible instrumento para atraer a la población cabe referirse, por último, a la instalación de viviendas y entretenciones sociales en las zonas urbanas seleccionadas. Esta política se ha aplicado en Israel y el Reino Unido como uno de los incentivos principales para impulsar a la población a trasladarse a las ciudades nuevas, donde las oportunidades de empleo tienen tendencia a seguir —más bien a preceder— la expansión de la fuerza de trabajo.²⁶ A veces se alega tam-

25. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *op. cit.*, p. 79.

26. "Population movements and the distribution of social services", en *International Social Development Review*, núm. 1; *Urbanization: Development policies and planning* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.68.IV.1), pp. 89-95.

bién que el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas rurales podría contribuir a contener el traslado masivo de la población a las ciudades, lo que no ha sido confirmado en la práctica. En general, es el sector más “urbanizado” de la fuerza laboral campesina el que muestra mayor tendencia a emigrar a las ciudades. Mientras más cercano esté el servicio de movilización colectiva y mayor sea la extensión de los medios de comunicación masiva —entre otros— mayor será el número de personas que probablemente dejarán sus pueblos para probar fortuna en las ciudades.²⁷

c] *Inversión pública directa*

La inversión pública directa es el método más usado en la aplicación de políticas de desarrollo regional. La idea fundamental es que el suministro de facilidades importantes en zonas determinadas, tales como plantas generadoras de energía eléctrica, medios de transporte, viviendas y otros beneficios sociales, o el establecimiento de grandes fábricas manufactureras de industrias básicas, ayudarán a crear condiciones favorables a los inversionistas privados, y pondrá en marcha un proceso de autosostenimiento para el desarrollo regional.²⁸ La mejor manera de llevar a cabo tales inversiones es realizarlas coordinadamente, con arreglo a un programa de desarrollo cuidadosamente elaborado. Es probable que esfuerzos aislados como la construcción de una planta de energía eléctrica, no produzcan cambios importantes en la atracción que pueda tener una región para los inversionistas particulares sin inversiones de apoyo en otros servicios. Esta consideración constituye un poderoso argumento a favor del enfoque corporativo en la planificación del desarrollo regional. Sin embargo, ni siquiera un criterio perfectamente coordinado garantiza la iniciación de un ciclo de crecimiento acumulativo continuado. Por ejemplo, el centro de crecimiento potencial de Concepción en Chile no ha podido atraer una cantidad suficiente de inversiones privadas como para hacer de esta importante ciudad provincial un rival de Santiago, como principal centro manufacturero del país, y esto

27. Las pruebas de ello están ampliamente diseminadas, pero casi todas las investigaciones sobre la materia concuerdan en este punto fundamental. Véase, por ejemplo, Joan Nelson, “The urban poor: disruption or political integration in Third World cities”, en *World Politics* (Princeton, N. J.), vol. 23, núm. 3 (1970), pp. 393-414.

28. Estudia la función de las inversiones en el proceso de urbanización Lowdon Wingo, Jr., “Latin America urbanization: plan or process?”, en Bernard J. Frieden and William W. Nash, Jr. (comps.), *Shaping an urban future: Essays in memory of Catherine Baeur Wurster* (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology Press, 1969), pp. 62-64. Un estudio más profundo figura en A. J. Youngson, *Overhead capital: A study in development economics* (Edinburgh, University Press, 1967).

a pesar de la abundancia de medios que posee Concepción, incluso una importante universidad. La lejanía de la ciudad respecto a los mercados nacionales, su costo de vida relativamente elevado, la ausencia de una estructura de servicios privados para la industria y la extrema centralización del poder de decisión en la capital del país, constituyen los factores que conjuntamente perjudican el crecimiento económico auto-sostenido de la región. Las inversiones generales adicionales, o incluso la ampliación de la planta siderúrgica gubernamental no lograrían atraer a los inversionistas particulares si es que no cambian las demás condiciones que impiden el crecimiento espontáneo. Bajo el actual gobierno chileno (Unidad Popular), la situación puede modificarse radicalmente como resultado del aumento del número de empresas estatales y de una reestructuración general del producto final de las compañías manufactureras, que dé mayor importancia a los bienes de capital y a los productos de consumo de la clase trabajadora.

Es probable que los fracasos en los programas de inversiones públicas de fomento al desarrollo económico sean comparativamente más numerosos que los casos exitosos. Aunque la infraestructura pública sea necesaria para el desarrollo regional, no es su condición suficiente. Puede ser necesario ofrecer incentivos adicionales, en especial de tipo financiero, para armonizar con las políticas proyectadas el cálculo privado de costos y beneficios. También es importante la reacción social de las comunidades locales ante los incentivos gubernamentales. Es posible que similares programas económicos no despierten similares reacciones en la comunidad. Un programa podrá provocar en ciertos casos una movilización en torno al desarrollo económico propuesto como objetivo, mientras que otras veces encontrará apatía o incluso resistencia pasiva. La capacidad de organización de la comunidad local para el crecimiento y desarrollo económico debe considerarse como una variable importante en la aplicación de políticas de desarrollo.

Casi no hay estudios empíricos sobre este punto y los existentes se basan esencialmente en impresiones personales.²⁹ Sin embargo, parecería que las estructuras sociales de las comunidades difieren en realidad con respecto a su capacidad de generar y absorber cambios conducentes al desarrollo económico. Algunas ciudades se muestran esencial-

29. La reacción social de las comunidades al desafío que representa el desarrollo económico es analizada extensamente por John Friedmann, "The future of urbanization in Latin America", en *Studies in comparative international development* (St. Louis, Mo., Washington University, 1969-1970), vol. v, pp. 179-197.

mente "abiertas" y dinámicas, propician el cambio y demuestran capacidad para adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones de vida; otras están sumamente controladas por *élites* tradicionales y son mucho menos receptivas. Este tema merecería ser estudiado más a fondo.²⁹

d] *Incentivos financieros de localización*

Los incentivos financieros de localización figuran entre los recursos más usados para fomentar el desarrollo de zonas seleccionadas en las economías de empresa privada o mixtas. Incluyen principalmente incentivos tributarios, reducciones en los aranceles de importación, subsidios de localización y créditos de inversión. Estas medidas se aplican a empresas individuales, con la esperanza de inducir las a invertir sus capitales en las zonas de desarrollo. La práctica ha dado pruebas contradictorias sobre su eficacia. He aquí cuatro problemas principales que presentan:

1. Es políticamente difícil restringir a pocas zonas la incidencia geográfica de los incentivos financieros. Sin embargo, la multiplicación de las zonas apropiadas para un tratamiento favorable estimularía una propagación excesiva de localizaciones industriales y disiparía la eficacia potencial de los incentivos. Colin Clark, del Reino Unido, formuló no hace mucho una interesante propuesta para un sistema de impuestos sobre planillas regionalmente diferenciadas. Dicho sistema involucraría tasas variables que gravarían en forma abrumadora las localizaciones londinenses y reportarían grandes beneficios a las firmas ubicadas en las Hébridas.³¹

2. A menos que los subsidios financieros compensen una proporción considerable de los costos variables totales de la producción según la localidad, dichos subsidios no inducirán a la industria a instalarse en zonas que en otros aspectos carecen de decisiva ventaja económica. El subsidio debe cubrir, por lo menos, los gastos más elevados en que incurra el empresario para el transporte de materias primas, productos acabados o ambos a la vez, así como los demás gastos en que puede incurrir al localizarse fuera de las regiones importantes ya existentes. Sin embargo, el suministro de importantes subsidios puede constituir

30. Chung-tong Wu prepara una disertación doctoral acerca de "las condiciones sociales del progreso económico en Hong Kong", en el Programa de Planificación Urbana de la Universidad de California (Los Angeles). Se espera que este estudio esclarezca las variables sociales importantes del desarrollo regional.

31. McCrone, *op. cit.*, pp. 187-188. Apoya fuertemente la regionalización de las políticas fiscales. Sin embargo, todavía no hay experiencia en que basar una evaluación razonable de tales políticas.

una carga excesiva para el sector público y retardar el proceso global de crecimiento económico nacional.

3. Los incentivos financieros pueden fomentar la industria en localidades ineficientes desde el punto de vista de la contabilidad privada de costos, reduciendo así la competencia global de la industria nacional en los mercados extranjeros. Tal vez esto haga necesarios otros subsidios a la exportación, lo que no haría sino aumentar los costos del desarrollo regional para el país.

4. La suspensión de los incentivos financieros, después del período inicial del proyecto, podría hacer que las industrias abandonasen la región y volvieran a las regiones importantes del país. Si así sucede y bastaría con la mera amenaza, acaso sería necesaria una política subvencionista permanente, con la consiguiente distorsión estructural del modelo de asignación de recursos, difícil de remediar.

El caso más conocido en que se recurrió a incentivos financieros es el programa de desarrollo regional del Nordeste brasileño.³² Entre 1960 y 1968 surgieron alrededor de 600 proyectos industriales a raíz de este programa.³³ Aún así, la cantidad de empleos disponibles no pareció crecer al mismo ritmo que la población regional y se informa que ha aumentado el desempleo. Además, los diversos incentivos financieros, tales como la reducción del 50 por ciento en el impuesto al ingreso empresarial por una cantidad equivalente de inversiones en la región, ha tenido un efecto regresivo en la distribución del ingreso.

El ya mencionado plan de desarrollo del Brasil es notable porque combina una serie de los elementos exitosos ya examinados. En efecto, se concentra en una sola región; ha adquirido forma institucional en la Superintendencia para el desarrollo del Nordeste (SUDENE); el sólido apoyo político con que cuenta en la región le ha permitido sobrevivir a varios cambios de gobierno, y ha alcanzado un alto grado de coordinación en el uso de instrumentos para el desarrollo.

En su estudio sobre las políticas de desarrollo regional en América Latina, Stöhr formuló una clarividente crítica de dicho programa. Vale la pena trasladar aquí sus conclusiones pues demuestran que ni siquiera los mejores programas logran plenamente los objetivos propuestos.

La creación del SUDENE se debió a la convicción de que un fortalecimiento directo de la economía y un mejoramiento del nivel de bienestar social eran esenciales para obtener efectos duraderos. Entre 1960 y 1968 surgieron unos 600 pro-

32. Cerqueira Antunes, *infra*, pp. 502 ss.

33. Stöhr, *op. cit.*, p. 62.

yectos industriales a raíz de este programa. Se estableció un sistema de carreteras y comunicaciones, se introdujo un moderno sistema educacional, se abrieron diversas oportunidades profesionales en la región, se inició un cambio en la política regional y en la formulación de decisiones, así como la oportunidad para que los estados participaran en la elaboración del programa para la asignación de fondos federales en la región. De los componentes de las estrategias originales del SUDENE —intensificación del desarrollo industrial, reorganización de la agricultura y reubicación de excedentes demográficos—, sólo el primero pudo llevarse a cabo con éxito. Como los principales incentivos se referían a los insumos de capital, la mayoría de las industrias nuevas resultaron empresas de grandes capitales y moderna tecnología, pero su contribución a la creación del ingreso regional y a la expansión de los mercados regionales fue relativamente reducida. En realidad, estas nuevas industrias siguieron siendo modernos enclaves dentro de un territorio extenso y atrasado. Estas industrias recibieron capital y tecnología del exterior, principalmente de la región Sudeste, y exportaron una cantidad cada vez mayor de sus productos a los mercados de esta región. El efecto esperado en las zonas rurales, mediante la absorción de la mano de obra y la creación de ingreso adicional para la población rural, no llegó a realizarse. Debido a la falta de expansión del mercado regional, estas nuevas industrias crearon otro problema más al país: para algunas industrias del Sudeste surgió la competencia subvencionada del Nordeste, y en algunos sectores quedaron capacidades inactivas debido a las limitadas posibilidades de absorción del mercado nacional.

Gran parte del ingreso producido por esta nueva industrialización vuelve al Sudeste. Se ha producido, además, un desequilibrio a raíz de la presión que los antiguos dueños ejercían sobre el gobierno para liberar la venta de las nuevas empresas que gozaban de privilegios tributarios. Esto indicaría una inclinación de los inversionistas del Sudeste a retirar su capital del Nordeste en cuanto han asegurado su beneficio tributario inicial.

El sector rural ha cambiado relativamente poco, primero porque casi todo el capital privado, en virtud de la legislación sobre ahorro tributario, se destinó a inversión industrial, no a inversión agraria, y en segundo lugar porque la relocalización del excedente de mano de obra agrícola continuó en forma muy lenta. A ambos proyectos se les ha restado importancia recientemente porque se teme que agravarán más el problema del desempleo.

En resumen, han surgido tres problemas fundamentales en relación con el programa del Nordeste. El primero es el fracaso en la creación de un proyecto autosostenido de desarrollo regional que dependa cada vez menos de los insumos extrarregionales. Ese fracaso se debe en gran parte a la ineficacia del multiplicador regional en virtud del cual el crecimiento debería basarse cada vez más en los ahorros regionales y se ampliarían los mercados de la región. El segundo problema se debe al fracaso del proceso de desarrollo en la tarea de difundirse desde los pocos enclaves industriales al resto de la región. El tercer problema es la insuficiente compatibilidad entre el desarrollo del Nordeste y las ideas sobre el desarrollo nacional.³⁴

34. *Ibid.*, pp. 62-63

4. *El mantenimiento del equilibrio nacional*

El análisis de los tres puntos anteriores pone de relieve la importancia de concentrar la atención en las necesidades concretas de desarrollo de una región dada. Es necesario ahora alejarse un poco para obtener una perspectiva nacional más amplia. Un país puede dividirse en varias zonas de desarrollo, cada una de las cuales presentará al planificador un conjunto de problemas distintos. Las estrategias de desarrollo regional deben reflejar estas diferencias, pero también proponerse un equilibrio en todos los demás programas del país, dentro de lo que podría llamarse un criterio "balanceado". Dicho enfoque es necesario ante todo porque los planes de desarrollo de los diferentes subsistemas espaciales están interrelacionados y además porque el país debe alcanzar el nivel más alto de integración en sus políticas. Un programa de desarrollo regional concebido y ejecutado sin tomar en cuenta el resto del país es probable que resulte perjudicial desde el punto de vista nacional. La acertada aplicación de una política regional depende, pues, de la capacidad de los planificadores para coordinarla funcionalmente con el desarrollo del país entero. Mientras el criterio exclusivista favorece algunas zonas con respecto a otras, el criterio balanceado requiere un mecanismo no sólo para diferenciar adecuadamente las estrategias de desarrollo regional, sino también para asegurar la conformidad de estas estrategias (y de los programas a través de los cuales se aplican) con la política global de desarrollo nacional. En otras palabras, todas las regiones del país serán objeto de atención particular, sin perjuicio de concentrar la atención en algunas de ellas. Las políticas y programas para todas las regiones deben coordinarse nacionalmente a través de políticas sectoriales e intersectoriales, de programas y de presupuestos. Por ser este arreglo bastante complejo, un diagrama ayudará a aclararlo.

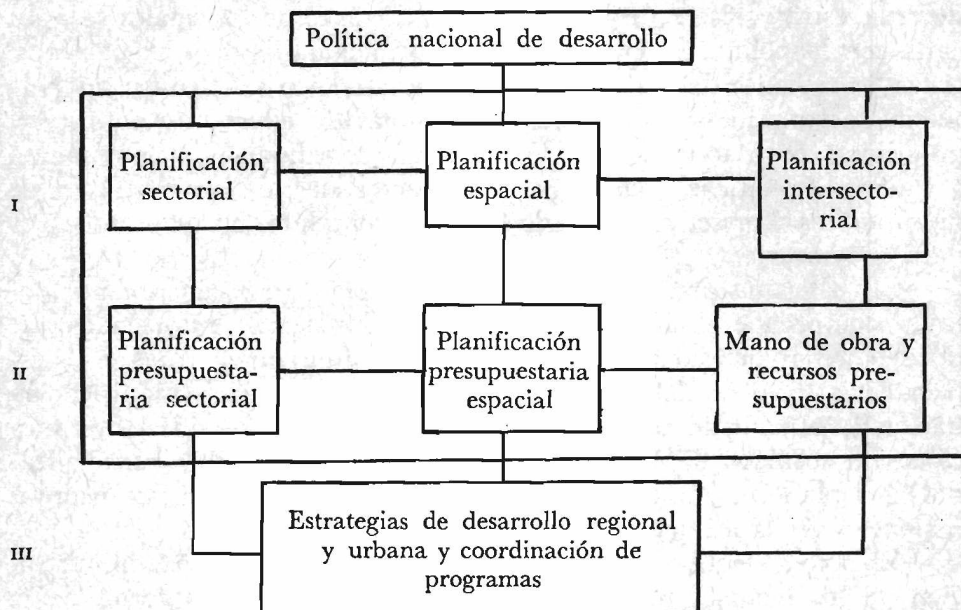
El diagrama presenta tres planos: El plano I, esencialmente político, comprende el consejo de ministros y las demás autoridades que pueden tomar decisiones; el plano II incluye fundamentalmente los especialistas técnicos del sistema de orientación central (planificación nacional, oficina de presupuestos, tesorería, banco central y los funcionarios técnicos de los ministerios y demás organismos especializados); el plano III une las funciones políticas y técnicas en las distintas regiones y ciudades del país.

El poder efectivo de este sistema se relaciona con la administración de los recursos presupuestarios. En el diagrama, la formulación

política, la planificación y la programación de inversiones están estrechamente vinculadas al poder efectivo. Para facilitar la comunicación conviene que la planificación y las funciones presupuestarias estén estrechamente relacionadas o incluso unidas en un solo organismo o ministerio de planificación. Además del presupuesto financiero, se sugiere una contabilidad separada de la mano de obra y de los recursos. Son pocos los países que han ampliado la administración hasta incluir la previsión presupuestaria de los recursos humanos especializados y de los recursos materiales imprescindibles pero debería hacerse así.

La planificación presupuestaria espacial está muy relacionada con el proceso presupuestario de planificación, tanto sectorial como intersectorial. Esta relación sugiere que la planificación espacial representa una nueva síntesis para la coordinación de los programas sectoriales e intersectoriales, según las necesidades de la política regional, lo que al mismo tiempo asegura la adecuación de estas políticas con la de desarrollo global del país.

*Sistema integral de planificación nacional,
programación y planificación
presupuestaria*



Para hacer posible este plan, es imperativo que el plano III se incluya en el sistema de planificación y presupuesto. Es necesario crear oficinas especializadas de planificación en cada una de las regiones de desarrollo (incluyendo las grandes ciudades), similares a las organizaciones nacionales. En las regiones de desarrollo intensivo, la autoridad regional tendrá estructura corporativa y poseerá fondos propios para llevar a cabo su trabajo.

Una compleja red de comunicaciones une estos elementos en un sistema interrelacionado. Las disposiciones administrativas pueden complicarse bastante, y en cada caso deben adaptarse a las circunstancias locales. Es posible que exista una serie de variantes de este esquema básico, según que el país interesado sea un estado federal o unitario, y en la medida en que diferentes grupos e intereses organizados participen en la planificación.

Este modelo de sistema integral de planificación del desarrollo regional se basa en un prototipo elaborado en Chile entre 1964 y 1969.³⁵ Disposiciones similares se han llevado a la práctica en Francia³⁶ y en Turquía.³⁷ Aunque hasta ahora ningún país ha logrado perfeccionar un sistema de programación presupuestaria regionalizada, en Chile se han hecho importantes progresos en este sentido, pues se usa un modelo econométrico interregional para armonizar las metas de crecimiento interregionales con las nacionales.³⁸ Cada año, la Oficina de Planificación Nacional entrega a las oficinas regionales un estado de situación de la política y pautas a seguir en los programas y topes presupuestarios, que se utilizan para detallar los componentes del programa anual de inversiones, en estrecha colaboración con los representantes de los organismos funcionales de la región. Se devuelve un esquema de este

35. John Friedmann y Walter Sthör, "The uses of regional science: Policy planning in Chile", en *Papers of the Regional Science Association* (Filadelfia, 1967), vol. xviii, pp. 207-222. Se encuentra una evaluación más detallada en Mariano Valle, *Planning regional development in Chile: Achievements and perspectives*, documento preparado para el Special Program on Urban and Regional Development (Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1969).

36. Hansen, *French regional planning*.

37. Rodwin, *Nations and cities*. Más información se encontrará en la obra de Turan Esroy, *Financing of housing and urban development in Turkey*, monografía número 17 presentada al Interregional Seminar on Financing of Housing and Urban Development (Copenhague, 25 de mayo al 10 de junio de 1970).

38. Chile, Oficina de Planificación Nacional, *A model of interregional programming and compatibility* (Santiago, 1968). Este modelo está basado a su vez en conceptos desarrollados por L. B. M. Mennes, Jan Tinbergen y J. George Waardenburg, *The element of space in development planning* (Amsterdam, North Holland Publishing Co., 1969). L. B. Mennes prestó por algún tiempo servicios como consultor en la Oficina de Planificación Nacional de Chile.

programa a la oficina nacional para que lo revise y coordine con los demás programas regionales, así como con las políticas económicas nacionales de alcance global, con la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y con el Consejo de Ministros. El esquema original presentado por la oficina regional se revisa varias veces con la activa colaboración de la oficina regional, hasta recibir una asignación suficiente de fondos de inversión. Por medio del Ministerio de Hacienda, todos los presupuestos regionales del país son sometidos al presidente de la República para su aprobación. Este presupuesto, sin embargo, no pasa al Congreso para acción legislativa, sino que queda como documento administrativo. Como la representación ante el Congreso tiene base territorial, el estudio explícito de las asignaciones regionales provocaría una inútil controversia, introduciría tantos cambios en el presupuesto que todo el proceso presupuestario resultaría inútil.

Sin embargo, aun como documento administrativo interno, el presupuesto nacional regionalizado tiene muchos usos. En efecto, da lugar a mucha consulta intersectorial, ayuda a concentrar la atención en la compatibilidad regional de los programas sectoriales, sirve para destacar las necesidades de algunos proyectos de importancia nacional, ayuda a verificar mejor el carácter sistemático de las relaciones interregionales y permite comprobar el equilibrio interregional en la programación de las inversiones nacionales. El presupuesto nacional regionalizado no disminuye la eficiencia en el aprovechamiento de recursos y hasta es posible que la aumente. En una palabra, es un principio alentador.

5. *Conclusión*

En cuanto componente a la planificación nacional, la del desarrollo regional es una innovación muy reciente. Su extraordinario atractivo se refleja en las frecuentes conferencias internacionales sobre el tema, en el número creciente de publicaciones técnicas sobre la materia y, lo que es más importante, en la aceptación de este nuevo método por un número cada vez mayor de gobiernos nacionales. Es indudable que todavía quedan muchos problemas conceptuales y prácticos por resolver. Pero ya existe la base para que cualquier país que desee obtener el mayor provecho de sus programas de desarrollo, pueda emprender la regionalización de los mismos. Existe un adecuado cuerpo teórico; se han señalado importantes problemas de las políticas para el desarrollo regional; pueden aplicarse eficientes métodos analíticos para suminis-

trar una práctica a la planificación espacial; existe un gran aparato de instrumentos de ejecución; se ha adquirido suficiente experiencia para deducir de ella diversos principios para la aplicación de políticas regionales, y los conocimientos técnicos necesarios están al alcance de todos, gracias a las Naciones Unidas y a los diversos institutos de desarrollo establecidos en distintas partes del mundo. Aunque todavía es grande la brecha entre el propósito y la realización, son patentes los progresos alcanzados.

INFORMACIÓN Y PLANIFICACIÓN: EL EJEMPLO DE LA REGIONALIZACIÓN PRESUPUESTARIA EN CHILE*

MARIANO VALLE

1. Introducción

En un país supercentralizado como Chile, donde más del 98 por ciento de todos los gastos públicos son decididos centralmente y donde la inversión pública directa e indirecta oscila entre los dos tercios y los tres cuartos de la inversión nacional, puede entenderse con claridad el papel básico que juega la regionalización del presupuesto en la implementación de la política regional.¹

La regionalización del presupuesto tiene implicaciones tanto técnicas como políticas. El objetivo general de la política regional es lograr la integración del país en sus aspectos físicos, económicos y sociopolíticos.² De esta manera, al considerar la integración sociopolítica como un objeto, éste debe traducirse en una mayor participación activa del nivel regional en el proceso de toma de decisiones. La asignación de recursos en el presupuesto es justamente uno de los principales elementos de este proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, las metodologías para distribuir recursos entre regiones están lejos de haber alcanzado un grado de desarrollo que permita asegurar el cumplimiento de los objetivos implícitos de eficiencia y equidad que se asocian a tal distribución. Incluso el problema general de la distribución de recursos entre las actividades sectoriales en un presupuesto, está lejos de haber alcanzado un pleno desarrollo, pese a los importantes adelantos logrados.³ La falta de datos cuantitativos (*hard*

* Este artículo fue originalmente escrito en inglés en 1969 bajo el título "Information and planning: A case study of budget regionalization", para MIT, Department of Urban Studies and Planning.

1. Aaron Wildovsky, *The politics of the budgetary process* (Boston, Little Brown, 1964), define el presupuesto como "el puente entre los recursos financieros y el comportamiento humano dirigido a cumplir los objetivos de política".

2. Detalles sobre la política regional pueden encontrarse en la publicación de ODEPLAN, *Política de desarrollo nacional: Directrices nacionales y regionales* (Santiago de Chile, 1968).

3. Una de las principales mejoras en este campo la constituye la introducción del "Sistema de planificación de presupuestos por programa" (PPBS). Puede hallarse un buen resumen de esta técnica en Harry P. Hatry y John F. Cotton, *Program planning for state, country*

data) es un problema crucial en la desagregación regional. Con todo ello, quizás más importante para lograr una distribución racional y realista es la necesidad en que se encuentra el encargado de definir políticas de tener flujos de comunicación que lo ilustren acerca de las preferencias de la comunidad. Como señala Dror, "la imagen subjetiva de la realidad que posee el encargado de definir políticas debe aproximarse todo lo posible a los aspectos de la realidad objetiva que son relevantes a sus valores, de manera que las políticas que defina puedan tener sobre la realidad objetiva los efectos perseguidos. El sistema de definición de política [que incluye la planificación], en consecuencia, debe tener un equipo sensor altamente desarrollado y ser capaz de aprender. Esto es, debe recoger deliberadamente datos y sugerencias (*intelligence*), mantener esta información al día y cambiar su imagen de la realidad a la luz de la retroalimentación de los efectos de sus políticas sobre la realidad objetiva".⁴ Se destaca en estas palabras la necesidad de contar con un sistema de información del que un subsistema principal debe ser el flujo apropiado de comunicación acerca de las expectativas y aspiraciones a diferentes niveles.

Este sistema de información y la participación que trae aparejada, en el caso de Chile debe empezar a desarrollarse dentro de las distintas esferas de la administración pública, teniendo en cuenta que hasta fecha reciente el esquema general correspondía a decisiones tomadas por pequeñas *élites* cuya competencia era nacional y que mantenían a sus delegados regionales como simples ejecutores de esas decisiones. Incluso la información sobre los programas que se ejecutarían en una región en particular era gestada y enviada unidireccionalmente, sin tener una retroalimentación desde la región de que se trataba. En algunos casos la centralización había alcanzado tal grado que ni siquiera se enviaba información alguna y se prescindía de la representación local hasta para controlar la ejecución del programa. Tampoco se habían desarrollado sistemas de coordinación entre las actividades sectoriales en uno y otro nivel. Tampoco había canales de comunicación formales o informales hacia otros grupos de la comunidad, salvo las presiones aleatorias de algunas organizaciones poderosas y de los políticos, en ambos casos buscando principalmente obtener beneficios para sus propios grupos, para ciertas localidades o para sus electores, según el caso. Aun más, aunque

and city, State-Local Finances Project of the George Washington University (Washington, 1967).

4. Yehezkel Dror, *Public policymaking reexamined* (California, Chandler Publishing Co., 1968).

existía la planificación, estaba establecida sólo para los aspectos de carácter global o sectorial. El organismo planificador además, estaba relativamente aislado del proceso real de la toma de decisiones, por hallarse adscrito a una agencia específica.

De esta manera las proposiciones presupuestarias se fundaban en la agregación de una base tecnocrática nacional y otra de presión. La base tecnocrática es útil si no se encuentra aislada debido en cierta medida a su carácter parcial y agregado, a la falta de datos y a que el estado actual de las técnicas de programación están aún lejos del ideal.⁵ La presión política comprometida, aun cuando aporte otro ángulo y complementemente las decisiones basadas en consideraciones tecnocráticas, está las más de las veces desvinculada de la realidad objetiva o no es suficientemente representativa de toda esa realidad.

Antes de seguir adelante, debe advertirse que en un presupuesto es necesario distinguir entre la proposición y la decisión final (acuerdo de los poderes ejecutivos y legislativo). En todo caso, sobre la decisión influye considerablemente la proposición inicial, pues ni el legislativo suele tener la adecuada base de información, ni es su función reformular por completo el presupuesto, sino controlarlo.⁶

Con todas estas consideraciones fue establecida en Chile una nueva estructura de planificación, compuesta de un grupo regional y otro nacional integrados en un mismo organismo. También incluía delegaciones regionales para canalizar la información desde ese nivel y para reforzar a las autoridades locales a través del conocimiento.

La estructura de planificación se esquematizará en los párrafos siguientes, pero destacando sólo la estructura para regionalizar el presupuesto. Tal aspecto, que incorporó una mayor participación al proceso de toma de decisiones, a través del diseño de un flujo de información desde y hacia las regiones, será expuesto como un ejemplo de las relaciones entre información y planificación.

Los resultados de esta experiencia muestran que dicha participación y la información relacionada con ella han ayudado a racionalizar el proceso de toma de decisiones, mediante una expansión de su universo que permite evaluar sus consecuencias. Sin embargo, esta experiencia está todavía lejos de consolidarse y de institucionalizar sus diversos componentes. El papel que juega la extensión de la base informativa es tal que si la planificación se entiende como una conci-

5. Una excelente exposición de este tema puede verse en Dror, *op. cit.*

6. Esta actitud del poder legislativo ha sido exhaustivamente analizada por Wildcysky, *op. cit.*

liación entre las posibilidades y las aspiraciones —asignación de recursos escasos—, ambas se hacen casi similares en el sentido de que la última se convierte en cierta medida en una mera manipulación de la primera, al disminuir la necesidad de suposiciones y abstracciones normalmente relacionadas a la planificación como respuesta a la falta de datos para planificar.

2. *La estructura de planificación en Chile*

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) fue establecida a finales de 1964 e institucionalizada mediante una ley en 1967.⁷ La característica básica del aparato planificador establecido en Chile es haber sido concebido como un *sistema* de planificación cuyas recomendaciones son imperativas para el sector público, pero cuyo organismo central, ODEPLAN, juega un papel de asesoría y depende directamente de la Presidencia de la República. El sistema de planificación desarrolla su trabajo en tres planos: global, sectorial y regional. La planificación global y la regional forman parte del organismo central, mientras que la sectorial, si bien depende técnicamente del mismo cuerpo central, está localizada física y administrativamente en los organismos sectoriales de ejecución, esto es, en los ministerios y agencias gubernamentales. Las principales tareas a cada nivel son formular el plan y coordinar y evaluar su ejecución. Junto con este sistema de planificación y con ODEPLAN actuando como secretaría técnica, un comité de ministros respalda políticamente el proceso de planificación. En cuanto al sector privado, la planificación se basa en una guía indicativa desde el gobierno, pero en cierta medida existe un grado de obligatoriedad indirecta de las recomendaciones del Estado a través de la relación entre las actuaciones del sector privado y las medidas gubernamentales. La base de ODEPLAN está formada por dos subdirecciones, la nacional (global) y la regional. Esta última se compone del Departamento de Planificación Regional, de alcance nacional, y de las Oficinas Regionales de Planificación (ORPLAN) en las diferentes regiones.

Desde un punto de vista nacional, el grupo de planificación regional tiene establecidas relaciones formales con los diferentes organismos sectoriales a través de sus oficinas de planificación. Esta relación se propone como objetivos principales la transferencia general de políticas,

7. Detalles sobre la estructura de planificación pueden encontrarse en la publicación citada de ODEPLAN.

evaluar la repercusión regional de los diferentes proyectos sectoriales, y determinar metas de inversión pública en cada región para definir el presupuesto anual de capital del gobierno nacional.

En cuanto a las regiones, además de los vínculos directos entre las Oficinas Regionales de Planificación y el organismo central planificador, se han desarrollado relaciones entre ellos y otras organizaciones regionales. Así, se han establecido diferentes comités sectoriales regionales, que tienen a los ORPLAN como secretaría técnica y que cubren la mayor parte de las actividades socioeconómicas regionales. Su tarea es similar a la que cumplen a nivel nacional, difiriendo sólo en que el ORPLAN desempeña en la respectiva región un papel de asesoría técnica más fuerte. En algunos casos también se ha logrado establecer relaciones con entidades regionales privadas.

La implementación de la política regional diseñada por los organismos de planificación se concibe como un proceso de coordinación, esto es, mejorando los mecanismos de coordinación y descentralizando parte de las decisiones desde las agencias ejecutivas nacionales hacia sus delegaciones regionales.

La coordinación se logra a través de grupos colegiados formados por las autoridades políticas (Consejos de Intendentes) y los comités sectoriales y regionales ya mencionados.

Todavía no se ha extendido esta estructura a todo el país, pero el esfuerzo que se realiza en las regiones que aún no la han desarrollado del todo va enmarcado en este esquema.

3. Regionalización del presupuesto de capital

Una de las principales funciones que la ley atribuye al organismo de planificación es la realización de estudios dirigidos a la definición de una política regional de desarrollo, que permita regionalizar el plan nacional de desarrollo y determinar las metas regionales para la inversión pública que deben ser propuestas anualmente. La política regional de desarrollo y la consecuente regionalización del plan ya fueron elaboradas.

El trabajo para regionalizar el presupuesto comenzó al ser creada la oficina de planificación, pero los primeros dos años se dedicaron a recoger los antecedentes de base —tales como la elaboración de cuentas sobre la inversión histórica regional, que era desconocida— y a desarrollar instrumentos analíticos y administrativos para la futura im-

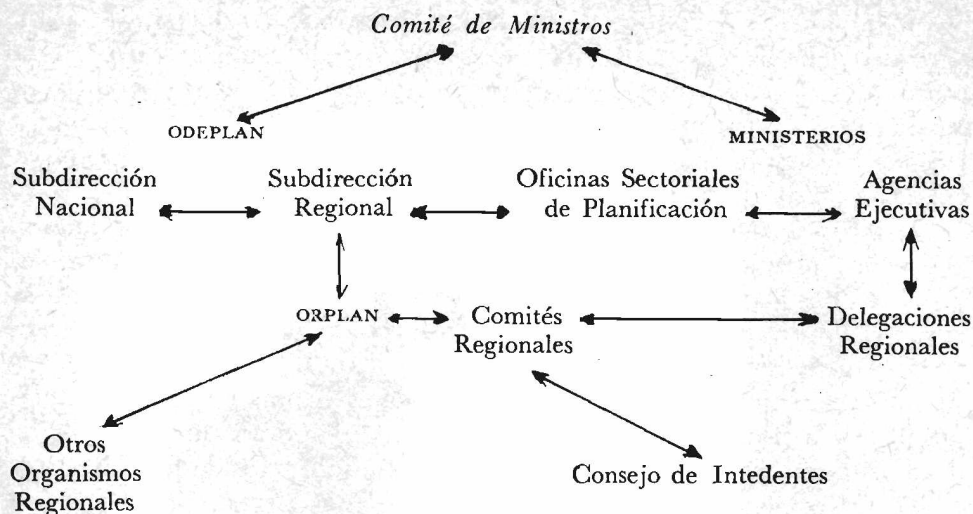
plementación de la regionalización del presupuesto nacional.⁸ Debe agregarse que la regionalización del presupuesto fue precedida por una reforma global del proceso presupuestario, en la que se introdujo la técnica de los presupuestos por programa (PPBS) de alcance nacional.⁹ Después, la regionalización presupuestaria empleó la misma técnica ya experimentada, pero por regiones.

En los años 1968 y 1969 se ha elaborado un sistema relativamente bien estructurado. El primer paso es enviar a las regiones, como guía, instrucciones generales que contienen los criterios sectoriales, las restricciones a límites de inversión pública en cada región, los programas sectoriales propuestos, etc. A continuación, las Oficinas Regionales de Planificación, junto con los delegados zonales de las diversas agencias públicas y a través de los comités regionales, elaboran una proposición de presupuesto para su respectiva región, dando prioridades a los programas y proyectos sectoriales específicos. Estas proposiciones señalan también las relaciones físicas y temporales entre los diferentes programas y su importancia regional, particularmente en lo que se refiere a generación de empleo.

Las proposiciones se analizan después en el Departamento de Planificación Regional, ajustándolas y ensamblándolas en permanente contacto con las Oficinas Regionales. La compatibilidad interregional y global se verifica nuevamente a través de discusiones con el personal de planificación global. Cumplida esta etapa, se realizan reuniones con representantes de la Oficina del Presupuesto (Ministerio de Hacienda) y de las Oficinas Sectoriales de Planificación. En tales reuniones se efectúa un proceso circular de análisis de la información y se discuten y ajustan las prioridades, hasta lograr un consenso de los diversos participantes que constituye la proposición final. Los diferentes niveles de coordinación y los respectivos flujos de información relevantes para la planificación regional se esquematizan en la gráfica adjunta.

8. Los datos obtenidos proceden de ODEPLAN, Departamento de Planificación Regional, *La inversión pública a nivel regional* (Santiago de Chile, 1969).

9. Hatry y Cotton, *op. cit.*



El acuerdo final se mantiene como un documento aprobado por todos los representantes del gobierno relacionados con el presupuesto, pero no se somete a la aprobación del poder legislativo. En efecto, la ley sólo requiere la discusión y ejecución parlamentaria de los gastos agregados por ministerios, aunque se requiere legalmente la elaboración de las proposiciones regionales. El cumplimiento de las proposiciones aprobadas es evaluado por las Oficinas Regionales y trasladado a la Oficina del Presupuesto.

Debe destacarse que el aumento del caudal de información disponible que provee la regionalización presupuestaria juega por sí mismo un papel importante en la racionalización de las decisiones. No fue fácil introducir este proceso en la maquinaria administrativa. Las reacciones adversas provinieron tanto de los ejecutivos centrales como de los planificadores globales. Ambos argüían que las regiones y las metas regionales no estaban aún suficientemente preparadas para intervenir en las decisiones. Estas reacciones han cedido, en gran parte por la convincente cantidad de nueva información que ha traído aparejada la regionalización, información que ha servido en sus respectivas labores tanto a planificadores como a ejecutivos. Sin embargo, aunque se está empezando a lograr una aceptación general y existen resultados concretos en forma de proposiciones presupuestarias y aunque se han logrado cambios significativos en las tendencias regionales de inversión, todavía falta mucho para mejorar los resultados y para dar a este esfuerzo carácter más per-

manente. Sólo así podrán aprovecharse el creciente esfuerzo y las expectativas regionales que han surgido y el respaldo que las regiones están dando a esta iniciativa. Además de los mejoramientos técnicos que requiere el proceso de regionalización presupuestaria, es necesario institucionalizar la regionalización del presupuesto como un proceso rutinario del gobierno y extender su participación a otros niveles.

4. Conclusiones

El esquema recién descrito, si bien aún en período de adaptación y consolidación, da una base útil para evaluar el papel de la información en un importante aspecto del proceso de planificación.

La principal información nueva derivada de este proceso es la siguiente:

□ Datos cualitativos: prioridades de los diferentes programas y proyectos desde el punto de vista de las regiones. Constituye un indicador de las aspiraciones regionales.

□ Datos cuantitativos: desagregación de los programas en proyectos específicos y medición de su repercusión regional, desagregación espacial de los programas y derivación de las relaciones temporales y espaciales de los diversos proyectos.

Nótese que las interrelaciones de todo tipo son un subproducto casi único de un sistema de información como el descrito, ya que normalmente no es posible detectarlas al realizar análisis agregados. Desde otro punto de vista, también las interrelaciones de proyectos son fruto de la coordinación provocada por este proceso.

El carácter subjetivo inherente a la asignación de recursos en este caso no es sino otra forma del bien conocido problema de comparación entre utilidades.¹⁰ (*inter-comparison of utilities*). El equipo sensorial requerido para disminuir la subjetividad queda ilustrado por la estructura de la planificación presupuestaria. Esta estructura es caracterizada como una red de comunicaciones en la que la información es continuamente generada y retroalimentada desde y hacia los participantes.

De esta manera el proceso presupuestario consultivo ha demostrado ser útil para ampliar el modelo de la realidad y también, debido al

10. Sobre este tema, véase Otto A. Davis, M. A. H. Dumpster y Aaron Wildovsky, "A theory of the budgetary process", en *The American Political Science Review*, vol. LX núm. 3 (septiembre de 1966), pp. 537-543.

proceso de participación desde el cual se deriva la información, para cumplir parcialmente el objetivo de ampliar la participación regional. El aumento de la información disponible también ha significado una herramienta importante para la descentralización, a través de la relación entre conocimiento y poder. Más aún, en cierta medida la estructura institucional está empezando a cambiar como resultado de la información aportada por este sistema.

A juzgar por los resultados obtenidos puede observarse que la ampliación de la base informativa ha disminuido las restricciones y ha dotado de una prueba de compatibilidad a la planificación en general. Por disminución de las restricciones se quiere decir que las elaboraciones propias de la planificación se basan ahora mucho menos en las metodologías tradicionales de establecer supuestos, normalmente asociados a la planificación. Al propio tiempo y como ya se ha dicho, una más amplia información de este tipo permite comprobar la compatibilidad de las metas nacionales, lo que de otra manera no podría efectuarse. Ello se debe principalmente a que en el proceso quedan a la luz las relaciones espaciales, técnicas y temporales entre los proyectos, las que no pueden detectarse en los análisis agregados. Todos estos factores hacen resaltar la correlación entre los mejoramientos en la planificación y los correspondientes de la información.¹¹ Incluso la ampliación de la base de esta última, que hace menos necesario el empleo de supuestos, viene a convertir a la planificación cada vez más en una combinación de esa información ampliada, en una herramienta que permite usar mejor la información para definir el modelo de la realidad requerido por quien tiene la responsabilidad de diseñar políticas.

11. Una exposición de las relaciones entre información y planificación, especialmente desde el punto de vista de la planificación física, puede encontrarse en Doris B. Holleb, *Social and economic information for urban planning*, Center for Urban Studies of the University of Chicago (Chicago, 1969).

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA*

EDUARDO NEIRA ALVA

A. INTRODUCCIÓN

A pesar de la presencia de ciertas reivindicaciones regionales en los países de ocupación más antigua, la preocupación por el desarrollo de nuevas regiones sólo en la década de 1940 aparece en América Latina, al menos de manera deliberada y explícita. Es posible que los primeros intentos en este sentido pueden haber aparecido principalmente como fórmulas para aumentar la eficiencia de las administraciones centrales, como formas de ampliar el espacio económico de metrópolis nacionales y hasta para ocupar espacios marginales por razones de estrategia política o militar. Sin embargo, la intención aparente fue la de desarrollar regiones deprimidas o de potencial no utilizado como medio de mejorar las condiciones de vida de esas regiones. En todo caso, parece claro que la Administración del Valle de Tennessee (TVA), esquema muy en boga en los años cuarenta, ejerció gran efecto demostrativo como modelo de desarrollo regional, circunstancia ésta que tal vez inhibió la búsqueda de soluciones propias e indirectamente contribuyó a desvirtuar los objetivos regionales que respaldaron los primeros esfuerzos latinoamericanos de descentralización.

La verdad es que sólo muy recientemente parece haberse reconocido la necesidad de incorporar nuevas capacidades regionales, integrar los nacientes mercados internos y aumentar la participación efectiva de la población del país entero, no sólo de los centros metropolitanos. También parece muy reciente el reconocimiento de que sin un papel activo de la población y las fuerzas económicas de la región, su desarrollo implicará siempre el peligro de crear nuevos enclaves económicos. Es posible, sin embargo, que las contribuciones puramente in-

* La primera versión de este ensayo fue presentada por su autor en el Seminario sobre Planificación Regional y Urbana (Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972) e incorporada a *Planificación regional y urbana en América Latina*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1974), pp. 239-254.

telectuales —todavía dominadas por esquemas influidos más por teorías externas que por la investigación original— resulten menos productivas que el análisis de esta corta experiencia para una teoría global del desarrollo regional dentro de condiciones de dependencia. Y, desde luego, para orientar con mayor seguridad las políticas de descentralización de los países de América Latina.

A este fin conviene distinguir dos conjuntos de circunstancias, cuyas diferencias son esenciales para explicar dos tipos de modelos con muy poca capacidad de interdependencia. En efecto, mal podrían ser explicadas algunas de las experiencias más interesantes, y por lo tanto deducir conclusiones de aplicabilidad recíproca, si no se establece una clara diferencia entre el Brasil y todas las demás repúblicas latinoamericanas. En este último grupo conviene distinguir además, entre los países grandes y medianos (Argentina, México, Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador) y los países más pequeños, en los cuales no se podría hablar en rigor de desarrollo regional si ello implica relaciones interregionales dentro de un país.

Las diferencias más notables entre el Brasil y el resto de los países latinoamericanos provienen básicamente de dos hechos: el grado de polarización regional del espacio geográfico y la existencia real de gobiernos regionales, derivada de una estructura efectivamente federal que proporciona a las autoridades de los estados brasileños un poder de representación de que carecen las unidades políticas subnacionales de todos los demás países latinoamericanos.

Los estados brasileños constituyen, en realidad, conjuntos de fuerzas políticas y económicas identificados mucho más por su dependencia a la capital estadual (siempre una ciudad relativamente importante) que por cualquier criterio de homogeneidad. En gran medida se trata de regiones polarizadas si se quiere aplicar la terminología perrouxiana. Aun cuando sus estructuras fisiográficas pueden ser muy heterogéneas, el tiempo ha consolidado mecanismos de relación centro-periferia bastante claros. Estos centros regionales han dado lugar en el Brasil a nueve regiones metropolitanas que cumplen funciones nacionales (São Paulo y Río de Janeiro) o que polarizan gran parte del territorio dejando vastos espacios indeterminados que, por lo tanto, no forman parte del mercado. Sólo en pocos casos se observa la existencia de capitales estaduales que gravitan alrededor de un centro económico que es, al mismo tiempo, la capital de otro estado. En este sentido puede decirse que el Brasil es el país latinoamericano con el grado más avanzado de polarización regional y, por lo tanto, el más preparado

para un verdadero proceso de desarrollo regional. Colombia es otro país de América Latina en el cual este grado de integración regional está relativamente avanzado. Ambos países son también los únicos en los cuales se observa un sistema de ciudades que corresponde a un sistema de regiones.

El Brasil es, por otra parte, el único país latinoamericano efectivamente federal, a pesar de que Argentina, México y Venezuela aparezcan formalmente organizados como tales. Los estados brasileños tienen poderes legislativo y ejecutivo diferentes a los del gobierno federal. Los gobiernos estaduais disponen de una importante dotación de recursos propios que pueden administrar libremente, gozan de una suma de poder efectivo a incluso de *status* superior al de cualquier otra autoridad política subnacional latinoamericana. El poder de decisión autónoma de los estados brasileños es efectivamente mayor, si se le mide por la participación de las autoridades estaduais y municipales en las decisiones relativas al gasto público.¹ Las capitales estaduais del Brasil concentraron, por otra parte, la mayor parte de las inversiones, los ingresos y los servicios de ahorro. Por ejemplo, el hecho de haberse creado, hace muchos años, bancos estaduais y de haberse descentralizado a nivel de los estados muchos servicios federales, ha contribuido a establecer una red de vínculos centro-periferia entre las capitales estaduais y el resto del Estado.

En estas condiciones, los gobiernos estaduais están dotados de poder de decisión política, capacidad de inversión de recursos y de iniciativa para enfrentar, con mayores medios, 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 autónomos de crecimiento, ni siquiera para concentrar en una zona geográfica, o en un sector económico determinado, una suma importante de recursos y capacidades. En verdad, el instrumento más poderoso en manos de los gobiernos estaduais es su poder de negociación determinado por su función representativa de los intereses públicos y privados de una región relativamente integrada. Este poder no existe en otras autoridades subnacionales de América Latina.

En efecto, sería difícil imaginar al gobernador de una provincia chilena o a un prefecto departamental peruano dirigiendo procesos de desarrollo regional. Para ello habría que dotar a los estados argentinos, mexicanos o venezolanos, y a los departamentos o provincias de los de-

1. Véase *infra*, p. 421.

más 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 ha sido necesario crear autoridades especiales como, por ejemplo, la Corporación Venezolana de Guayana o la Corporación Autónoma Regional del Cauca, en Colombia.

B. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

En las últimas dos décadas, prácticamente todos los países latinoamericanos hicieron algún esfuerzo para estimular el desarrollo de zonas o regiones interiores que, en comparación con los relativamente prósperos centros nacionales, presentaban problemas de desempleo, bajos ingresos, escasez de servicios, bajos niveles de educación y en general, ampliaban, dentro del marco nacional, las características del subdesarrollo. Las experiencias fueron de diversos tipos y los resultados muy variados. Con el auxilio de la información contenida en un interesante trabajo de Walter Stöhr,² se ha intentado una clasificación de los programas y proyectos regionales que se conocen en algunas categorías significativas.

1. *Intentos de regionalización*

Primero en la Argentina y después en Chile, el Perú y Venezuela se llevaron a cabo varios intentos de dividir al país en regiones geoeconómicas como medio de lograr una distribución espacial más homogénea del desarrollo. El ejemplo más interesante de este tipo de experiencia es, sin duda, el de Chile, país fuertemente centralizado en que más del 97 por ciento del gasto público se decide por el gobierno central y que concentra en su capital (el área metropolitana de Santiago) la mitad de la población del país y el 53 por ciento del producto bruto nacional. En 1965 fue creada la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), una de cuyas actividades principales fue el desarrollo regional. En su

2. W. Stöhr, *Materials on Regional Development in Latin America: Experience and Prospects* (julio de 1969), documento presentado en el Seminario Interamericano sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia, de la Organización de los Estados Americanos (Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre de 1969).

programa de regionalizar el país, ODEPLAN reagrupó las 25 provincias chilenas en once regiones y una zona metropolitana. En cada una de ellas se montó una oficina regional de planificación (ORPLAN) cuyas funciones principales son, por una parte, preparar información y proponer alternativas para las decisiones regionales del gobierno central, y por otra parte, coordinar las actividades del sector público y de éste con el sector privado dentro de cada región. Además ODEPLAN formuló, por primera vez en América Latina, una política nacional de desarrollo regional. Esta política define las prioridades de desarrollo global y los polos de crecimiento para cada región, así como las vocaciones regionales en función de sus respectivas estructuras de recursos naturales.

Mediante este esquema Chile no sólo consiguió un eficiente sistema de informaciones regionales, sino también logró montar el único modelo de crecimiento regional compatibilizado que existe en América Latina. Sin embargo, la "simetría intelectual" del esquema hace pensar en un amplio plan de reforma administrativa orientado a aumentar la eficiencia del sistema centralista más que a un deseo de transferir a la periferia cierta capacidad de decisión y de lograr una mayor participación de los sectores económicos y sociales de las regiones. Este supuesto parece comprobarse por la inelasticidad del sistema para absorber iniciativas locales.³

En el Perú y Venezuela se puede observar un esquematismo semejante. En el primero de estos países se creó una corporación de desarrollo en cada uno de los departamentos peruanos.⁴ En el segundo se agrupó a los estados venezolanos en ocho regiones. En ambos casos el resultado más evidente ha sido una cierta descentralización de las funciones de gestión, que hasta ahora no ha podido iniciar procesos permanentes de desarrollo. Es interesante notar que la Argentina, Chile y el Perú son acaso los países latinoamericanos de centralismo económico y político más acentuado y en los cuales, por lo tanto, cabe suponer que la regionalización pudo haber constituido una respuesta tecnocrática al problema político de la distribución desigual del producto.

2. Creación de autoridades regionales

Desde fines de la década de 1940, varios países latinoamericanos empezaron a crear autoridades regionales —algunas dependientes del go-

3. Véase *infra*, pp. 418-420.

4. Fueron eliminadas pocos años después.

bierno central, otras dotadas de diversos grados de autonomía— con el fin de ejecutar ciertos proyectos de propósitos múltiples fuera del centro metropolitano. De lo que se trataba, sin embargo, era de iniciar procesos de desarrollo regional a base de una concentración de inversiones del gobierno central.

En 1948 se creó en el Brasil la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río de 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) para 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 población regional sigue emigrando y hasta ahora no ha sido posible percibir los síntomas de un proceso continuado de desarrollo.

En México a partir de 1951 se crearon 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, Papaloapan, Grijalva-Usumacinta, Lerma-Chapala-Santiago, Pánuco y del Valle de México. El sistema de comisiones especiales, dependientes del gobierno central, ha permitido invertir recursos cuantiosos y ha favorecido asentamientos campesinos en gran escala (solamente el "Plan Lerma" cubre una zona de influencia en la cual vive casi la quinta parte de la población del país). Hasta hoy, sin embargo, no se ha conseguido diversificar las inversiones ni absorber el excedente de mano de obra que sigue afluyendo a las ciudades.

En Colombia se establecieron 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 construir importantes obras de riego, generación de energía y de infraestructura, pero tampoco estas obras consiguieron provo-

car 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, corporaciones regionales en el Zulia, la región Centro-Occidental, los Andes y la región Nor-Oriental, como parte de la mencionada política de regionalización. Salvo la Corporación de Guayana, a la que se hace referencia especial más adelante, las demás corporaciones venezolanas no han podido alcanzar un nivel de realizaciones apreciable.

En América Latina se observa 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 así como en la Patagonia argentina. La misma preocupación parece haber intervenido en el caso de la Superintendencia de Desarrollo del 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. También cabría demostrar sus limitaciones, su vulnerabilidad y la existencia de serios problemas sociales que resultan asociados con las actividades que favorece tal aumento de ingresos.

3. Creación de mecanismos de transferencia

La más interesante de las experiencias regionales de América Latina es sin duda la de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), en el Brasil. SUDENE fue creada en diciembre de 1959 para administrar los incentivos fiscales dispuestos por el artículo 34/18 de la Ley 4869/65. 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 de la renta, siempre que los recursos se apliquen dentro del área protegida de SUDENE (ocho estados del Nordeste y parte de otros dos). También existen otros incentivos financieros que proporcionan el Banco Nacional de Desarrollo Eco-

nómico, el Banco del Nordeste del Brasil (BNB) y los bancos estaduais de desarrollo. El sistema ha permitido transferir al Nordeste sólo en 1971 el equivalente a 320 millones de dólares y crear desde 1960 como 550 nuevas empresas industriales y agropecuarias, además de haber contribuido directamente a mejorar la infraestructura regional.⁵

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 importancia relativa dentro del producto interno bruto del Nordeste de 13 por ciento en 1959 a 12 por ciento en 1971. La tasa de incremento neto de empleos sobre el crecimiento de la población creció apenas desde 0.2 por ciento en la década de 1950 a 0.5 por ciento en la década de 1960, lo cual, a pesar de ser superior a la tasa del Brasil como un todo, ha sido hasta ahora totalmente insuficiente como medio de corregir el desempleo crónico del Nordeste. En efecto, la región sólo está ofreciendo un promedio de poco más de 100 000 empleos nuevos por año cuando se necesitaría 300 000. La situación es más seria porque se observa 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 por habitante subió de 80 dólares en 1960 a 207 dólares en 1970, crecimiento muy superior al del país en el mismo período.

Seguramente los efectos más importantes no son económicos. La acción combinada de SUDENE y el BNB, además de crear canales para la transferencia de recursos humanos, tecnología y capital, ha permitido sacudir la inercia tradicional de los estados nordestinos, iniciar procesos de modernización en sus economías, tecnificar las administraciones estaduais y, acaso lo más importante, incorporar iniciativas regionales a través de la competencia de los estados por atraer inversiones.

4. *Creación de polos de crecimiento*

Desde la última década se ha observado un creciente interés por la creación de polos de crecimiento y centros de desarrollo.⁶ Aunque pa-

5. Hasta el 31 de diciembre de 1971, SUDENE ha aprobado 893 proyectos industriales por valor de 13 400 millones de cruzeiros y 446 proyectos agropecuarios por valor de 2 100 millones además de más de 141 millones para desarrollo turístico.

6. Conviene distinguir entre polos de crecimiento, que se refieren a actividades económicas o sectoriales, y centros de desarrollo, que se refieren a las concentraciones urbanas donde se localizan dichas actividades.

rece haber cierta confusión con respecto al concepto de polos y a los mecanismos que operan el crecimiento regional, lo cierto es que han surgido algunos esfuerzos concretos destinados a favorecer ciertos procesos productivos y a inducir el desarrollo urbano de ciertos centros regionales. Es posible mencionar en este sentido algunos ejemplos como el de Monterrey y el de Concepción, pero tal vez los casos más interesantes sean el Recóncavo bahiano y la Ciudad Guayana en Venezuela.

El desarrollo reciente del Recóncavo bahiano, región central del estado de Bahía, no se podría comprender sin la presencia de SUDENE. Pero la sola existencia de los incentivos fiscales no puede explicarlo todo. Del total de los recursos movilizados por SUDENE, más del 36 por ciento se ha concentrado en Bahía. De 1966 a 1970 la capitalización industrial del Recóncavo ha sido de unos 300 millones de dólares. La estimación de las inversiones previstas hasta 1980, hecha a base de proyectos en instalación y en estudio, llega a más de 2 000 millones de dólares, parte importante de los cuales corresponde a un complejo petroquímico que en importancia sería el segundo del país.

Lo que hace interesante el ejemplo del Recóncavo es una tendencia general a racionalizar el proceso de desarrollo y a utilizar las inversiones públicas para atraer inversiones industriales. Esta tendencia se ha manifestado, por ejemplo, en la construcción, con recursos del estado de Bahía, del Centro Industrial de Aratú (que incluye un puerto en construcción) y en la definición de nuevas estructuras institucionales 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. En la actualidad se están iniciando estudios de mayor profundidad para un Sistema Metropolitano de Transporte y para un sistema de Abastecimiento de Alimentos para el Área Metropolitana. La estrategia aplicada 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 disponer de un estudio completo sobre la industria petroquímica mostró ser un valioso auxiliar para conseguir la decisión federal de

construir una central petroquímica en el Recóncavo. Sin embargo, este proceso de consolidación de las iniciativas regionales atraviesa todavía sus etapas iniciales y está lejos de considerarse irreversible.

Otra experiencia enteramente diferente, pero asimismo valiosa puede encontrarse en la Corporación Venezolana de Guayana (cvg), creada en 1960 bajo la dependencia directa del gobierno central, pero que goza de considerable autonomía de decisión. La cvg ha logrado poner en producción una planta siderúrgica de considerables dimensiones y construir dos plantas hidroeléctricas que cubrirán las necesidades energéticas de la mitad del país; está construyendo una planta de aluminio y ha creado una nueva ciudad que alcanzó los 150 000 habitantes en sus primeros diez años. De esta manera se ha creado un polo de crecimiento (generación de energía e industria pesada) y un centro de desarrollo (Ciudad Guayana).

Sin embargo, los efectos polarizantes del nuevo centro sobre su propia periferia son todavía poco apreciables. La zona de influencia inmediata ha variado muy poco en los últimos diez años y hasta 1970 no se puede ver todavía la aparición de empresas locales. En realidad no habría por qué extrañarse de esta situación. La zona de influencia inmediata de Ciudad Guayana tiene una densidad de población muy baja, escasa actividad económica con excepción de la extracción de minerales, ganadería extensiva, cultivos ocasionales y una estructura poco flexible de recursos naturales que ha marcado muy fuertemente la vocación metalúrgica de la región. En estas condiciones, Ciudad Guayana es un centro especializado, cuya influencia se hará sentir sobre el conjunto de la economía del país antes que sobre la misma región.

Es interesante destacar algunos de los problemas que tuvo que enfrentar la cvg, en especial la dificultad de retener en la región al personal calificado que se requiere para crear y administrar su capacidad productiva. Signo de esta dificultad es el hecho de que la sede de la Corporación esté situada en Caracas a pesar de la considerable distancia que la separa de Ciudad Guayana (800 kilómetros). Es posible que esta situación refleje la escasez de personal calificado, problema crónico en los países subdesarrollados, y que también pueda explicar el poco éxito observado en otras cuatro corporaciones regionales que, siguiendo el ejemplo de la cvg, se establecieron en 1964.

5. *Desarrollo de áreas metropolitanas*

La distribución de la población latinoamericana experimenta un impresionante proceso de cambio. En el Perú, por ejemplo, la población de la Sierra pasó de constituir los 2/3 de la población del país a sólo la mitad en doce años. En Colombia la concentración sobre las áreas costeras del Pacífico y el Caribe es, por lo menos, tan intensa como en el caso del Perú. Este proceso está siendo acompañado de un intenso fenómeno de "metropolización", a través del cual el esquema tradicional de ciudades aisladas se está transformando en un conjunto de regiones urbanas cada vez más extensas.

Esta situación, de enormes repercusiones para el desarrollo de América Latina, parece no haber sido percibida en toda su importancia. Efectivamente, en la actualidad sólo hay ejemplos aislados de organismos metropolitanos. Mientras en Medellín, Ciudad de Guatemala y San Salvador existen algunas indicaciones de interés e inclusive estudios bastante completos, sólo en São Paulo existe un organismo, el Grupo Ejecutivo del Gran São Paulo (GEGRAN) dedicado a la solución de los problemas de tránsito y transporte del área metropolitana. GEGRAN es una organización dependiente del estado que ha tenido destacada actuación en el proyecto en construcción del sistema de tránsito rápido (metro) y participa activamente en la solución de los demás problemas metropolitanos de São Paulo.

Es interesante notar, por otra parte, que en Brasil y Colombia existen importantes movimientos para crear nuevas formas de gobierno local mediante la creación de autoridades metropolitanas que ocuparían un lugar intermedio entre los estados o departamentos y los municipios. En ambos países se espera para este año la sanción por el gobierno central de proyectos de ley actualmente en discusión. En el Brasil el movimiento se ha reflejado en proyectos avanzados de organización metropolitana en São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre y Salvador.

Si en el futuro este tipo de desarrollo de espacios subnacionales cobra la importancia que parece estar adquiriendo, no sólo se podrá estimular de modo más efectivo el desarrollo de las regiones motrices más importantes, sino también se estará ante una nueva y más poderosa posibilidad de ordenar el crecimiento urbano, el cual hasta hoy no ha podido encontrar una forma eficiente de control.

En un informe reciente (1972), presentado a una comisión federal encargada de estudiar el crecimiento demográfico y su relación

con el futuro de los Estados Unidos, se anota: "La región urbana es una nueva realidad que se caracteriza por una completa desorganización. Se han llegado a crear enormes comunidades en espacios limitados del territorio, pero estas comunidades están políticamente desarticuladas y fragmentadas, dependen de una gran variedad de centros de decisión económica y están socialmente atomizadas. Bajo estas condiciones, ¿cómo adoptar decisiones efectivas o, por lo menos, establecer un conjunto racional de políticas?"⁷

Lo que este informe pide realmente es una nueva forma de gobierno regional de mayor amplitud que las autoridades tradicionales. Tal vez no sea precisamente ésta la solución que América Latina está buscando para desarrollar sus regiones periféricas por un lado y para resolver sus problemas urbanos por otra parte. Sin embargo, parece indudable que el único elemento que vincula en la actualidad el desarrollo regional y el desarrollo urbano en América Latina es la urgente necesidad de una estructura institucional que permita articular los intereses económicos y sociales de las regiones, inclusive las áreas urbanas, con los intereses nacionales, y a la vez incorporar un volumen mucho mayor de participación colectiva.⁸

C. OBSERVACIONES Y SUPUESTOS EMPÍRICOS Y TEÓRICOS

Concebido como ampliación del centro, el desarrollo regional puede ser analizado con simples criterios de eficiencia económica. Si se le entiende como un proceso de incorporación nacional de nuevos recursos y capacidades y de nuevos sectores de población a la vida y a la política del país, el desarrollo regional requiere una nueva perspectiva de análisis. Acaso se encuentre esa perspectiva en el examen de la interacción de centro y periferia, así como en el establecimiento de una diferencia entre desarrollo deliberado y desarrollo espontáneo.

7. Informe de Jerone P. Pickard a la Federal Commission on Population Growth and the American Future, citado por *The New York Times*, 16 de febrero de 1972.

8. Cf. *Desarrollo urbano, problema esencialmente institucional*, trabajo del autor presentado al Seminario de Población y Desarrollo Urbano (Río de Janeiro, abril de 1972), patrocinado por la OEA y el BID.

1. *Desarrollo regional espontáneo*

El inventario de programas y proyectos regionales de Stöhr sólo cubre lo que podría llamarse intentos de desarrollo deliberado de unidades subnacionales. Fuera de esto, existen regiones o centros subnacionales que se han desarrollado “espontáneamente”, destacándose sobre las demás regiones del país. En algunos casos estos centros han equiparado y hasta sobrepasado la posición económica del centro tradicional. Esto es lo que sucedió con São Paulo y Medellín. Es indudable que en estos casos existió cierta *capacidad de la periferia para aprovechar condiciones creadas por las políticas nacionales o por la evolución de la economía del país*.

En efecto, São Paulo pudo aprovechar las ventajas cambiarias establecidas por el gobierno federal en la década de 1930 y beneficiarse también —más que ningún otro estado del Brasil— con 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— los beneficios del comercio de exportación y participar activamente, como São Paulo, en la producción de bienes manufacturados de 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 son factores sociológicos más bien que geográficos. En todo caso, lo importante es destacar 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 embargo, existe otra experiencia que podría demostrar que en condiciones distintas las iniciativas regionales no llegan a vencer las dificultades creadas por el centralismo. En Chile, en la década de 1950, el gobierno nacional decidió concentrar una considerable cantidad de recursos públicos en Concepción para contrarrestar los problemas ocupacionales originados por una reducción de la actividad de las minas de carbón en la región del Bío-Bío. 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. A pesar de ello, hasta ahora no ha sido posible

integrar la economía regional ni crear un mercado interno de importancia. Difícilmente se podría decir en este caso, que no hubo respuesta del sector privado. En Concepción se organizó, por iniciativa privada, la Corporación Industrial de Desarrollo Regional del Bío-Bío. (CIDERE) que reúne a casi todas las empresas importantes, la universidad y los grupos profesionales de la región. Sin embargo, CIDERE no ha podido lograr un acuerdo con los organismos del gobierno nacional que le permita contribuir eficientemente al desarrollo regional. 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.

2. *La acción del centro*

Los gobiernos nacionales de América Latina son básicamente centralistas, aun en los países formalmente federales, al menos si se examina el grado de participación de los gobiernos centrales en las decisiones fiscales, como puede verse en el cuadro inserto a continuación. Sin embargo, el centro (gobierno central y sectores privados de las metrópolis nacionales) no puede permanecer indiferente ante las presiones regionalistas, las cuales suelen presentarse en forma de reivindicaciones políticas o de mercados potenciales para la producción y las 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 para conseguir un aumento de inversiones en la periferia. No obstante, las nuevas inversiones encuentran dificultades burocráticas en su ejecución, por lo que la creación de organismos regionales dependientes del gobierno central aparece como una solución práctica a problemas inmediatos y, al mismo tiempo, como una manera de aliviar las tendencias descentralizadoras sin perder el 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.

Centralización fiscal en América Latina
(Gasto público por nivel de gobierno)

| País y organización política | Año | Central ^a | Nivel de gobierno | |
|------------------------------|---------|----------------------|-----------------------|-----------|
| | | | Regional ^b | Municipal |
| | | | (porcentajes) | |
| <i>Estados federales</i> | | | | |
| Argentina ^c | 1963 | 68.86 | 22.98 | 8.16 |
| Brasil | 1966 | 57.99 | 34.01 | 8.00 |
| México | 1958 | 90.50 | 7.10 | 2.40 |
| Venezuela | 1964-68 | 87.06 | 10.46 | 2.48 |
| <i>Estados unitarios</i> | | | | |
| Bolivia | 1958 | 97.80 | — | 2.20 |
| Chile | 1966 | 97.48 | — | 2.52 |
| Colombia | 1958-60 | 70.60 | 17.00 | 12.60 |
| Costa Rica | 1966 | 95.60 | — | 4.40 |
| Ecuador | 1963 | 81.00 | 1.00 | 18.00 |
| El Salvador ^d | 1967 | 96.80 | — | 3.20 |
| Guatemala ^d | 1960-67 | 89.69 | — | 10.30 |
| Honduras ^d | 1966-67 | 90.50 | — | 9.50 |
| Nicaragua | 1962 | 95.20 | — | 4.80 |
| Perú ^d | 1962 | 95.62 | — | 4.38 |
| Rep. Dominicana | 1966 | 88.70 | 11.3 ^e | |

FUENTE: Walter Stöhr, *op. cit.*, cuadro 4.

a Incluye sector público autónomo y órganos descentralizados, empresas públicas e instituciones de seguridad social.

b Estado, provincia, departamento o territorio federal.

c Sólo gastos corrientes.

d Sólo gastos de capital.

e Incluye gobiernos regional y municipal.

Esta interpretación de la posición del centro con respecto al desarrollo regional parece comprobarse por la observación de la experiencia latinoamericana. De lo dicho en la sección se desprende 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 proyectos de uso múltiple), cuyo control no ha salido del gobierno central. En efecto, 33 de los 52 casos estudiados por Stöhr (es decir el 63 por ciento) depen-

den directamente del poder central, otros 14 (el 27 por ciento) son administrados por autoridades regionales designadas por el gobierno nacional y sólo 5 (el 10 por ciento) corresponden a iniciativas regionales. Además, únicamente 16 de esos programas y proyectos (31 por ciento) están dotados de funciones ejecutivas. Esas cifras parecen demostrar que, hasta ahora, sólo se ha tratado de mejorar la eficiencia de la administración central y que en realidad no se ha tenido la intención de incorporar nuevos espacios económicos ni desarrollar socioeconómicamente a las regiones menos avanzadas.

3. *La respuesta de la periferia*

Cuando los programas y proyectos regionales de los gobiernos centrales sólo obedecen al propósito de facilitar la ejecución de obras públicas fuera del centro, no se puede esperar que surtan efectos dinámicos permanentes en las economías regionales ni que 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, de escasa población y sin estructuras económicas adecuadas. Este tipo de periferia, que podríamos llamar indiferenciada,⁹ carece de condiciones para integrarse a la economía nacional y para promover cambios importantes dentro de la región. Así se explicaría la falta de integración de las cuencas mexicanas y la inercia del medio para reaccionar ante la creación de Ciudad Guayana y de 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 urbanizadas y económicamente organizadas, cabe esperar una respuesta de esta periferia que podría llamarse diferenciada (Periferia 1). Que de dicha respuesta se produzca efectivamente o no dependerá de la eficacia de los métodos utilizados y de la existencia de *élites* locales capaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Sin estudios más profundos es difícil saber si en el caso de las corporaciones regionales de Colombia, por ejemplo, la relativa pasividad de las economías perifé-

9. En un reciente trabajo brasileño se llama Periferia II a este tipo de espacios, en oposición a la Periferia I que reuniría condiciones para ser integrada a la economía nacional. En cierto modo estas regiones caerían dentro de la definición genérica de espacios homogéneos de la teoría de Perroux.

ricas que se trató de estimular se debió a deficiencias estructurales y/o funcionales en las corporaciones o a la falta de dirigentes locales que pudieran conducir procesos de modernización y absorción de capital y tecnología.

No es posible aventurar hipótesis al respecto. Aún suponiendo que el estancamiento de las corporaciones regionales se debió a fallas propias del sistema, todavía quedaría por explicar por qué otras regiones del mismo país pudieron desarrollar, como antes se señaló, economías regionales de importancia sin el auxilio de mecanismos explícitos de ayuda. ¿Es que estas regiones contaban con *élites* técnica y psicológicamente más preparadas? ¿O es que los mecanismos oficiales de asistencia son más aparentes que reales y existen otros canales de transferencia que pueden utilizar 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 efectivamente recursos del sector público y del sector privado, a pesar de las deficiencias observadas en la práctica. En efecto, hay razones suficientes para suponer que sin un mecanismo eficiente de transferencia de recursos, los estados del Nordeste no habrían podido iniciar o habrían tardado más en iniciar procesos de desarrollo regional. También existen razones para pensar que sin una estructura socioeconómica preexistente (periferia diferenciada), los estímulos del centro no hubieran podido ser aprovechados o se hubiese requerido un esfuerzo mucho mayor de los sectores públicos y privados para integrar la periferia a la economía del país.

Sin embargo, el análisis de la experiencia de SUDENE y sus efectos sobre los estados nordestinos plantea una serie de cuestiones sobre oportunidad y 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 en todos los procesos conocidos que ciertos sectores económicos crecen más rápidamente que los otros y en ciertas áreas se produce mayor concentración de riqueza, inversiones y poder político. Llamaremos polos de crecimiento a los primeros y centros de desarrollo a los segundos. Los conjuntos económico-geográficos actúan, entonces, como núcleos de propagación de corrientes económicas que pueden originarse en el mismo centro o en centros me-

tropolitanos externos. 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 desde el centro se propagan a la periferia. Cuando existe en ese centro capacidad de “internacionalización” 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 paulatinamente se hace menos dependiente del exterior, más autónomo.

Esta mecánica, esquematizada aquí en forma extrema, produce efectos polarizantes en el centro y efectos “despresivos” 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 en éste, a las ciudades más grandes. También, las migraciones que generalmente acompañan a los procesos de desarrollo son centrípetas y tienen un carácter selectivo que priva de sus recursos humanos más dinámicos a las regiones menos desarrolladas.

Por otra parte y especialmente en América Latina, el fenómeno de concentración territorial del desarrollo ha sido históricamente reforzado primero por los procesos de consolidación de los estados nacionales y después por efectos de la sustitución de importaciones. En la actualidad, la industrialización que ha asumido decididamente la dirección del crecimiento económico, se está produciendo con acentuado carácter de concentración geográfica. Este hecho parece haber sido un elemento activo en el proceso de crecimiento. En un estudio recientemente presentado en el Brasil se afirma que “la productividad de la mano de obra aumenta, en todos los ramos industriales, cuanto mayor es el tamaño del parque industrial del estado en que se encuentra la unidad productiva. Además, se ha podido verificar que más que el tamaño de la unidad, y más que la relación capital/trabajo, es el tamaño del parque industrial del estado, el factor que explica las diferencias de productividad de mano de obra en todos los ramos industriales”.¹⁰

10. *Desenvolvimento regional e a utilização dos recursos nacionais*, documento técnico preliminar para discusión de comisiones presentado a la II Reunión del Consejo Nacional de las Clases Productoras o CONCLAP (Brasilia, marzo de 1972).

Las relaciones centro-periferia son esencialmente las mismas cuando se trata del conjunto del país y cuando se trata de regiones subnacionales. No obstante, las relaciones económicas que se establecen entre el centro del país y la periferia nacional son muy diferentes según se trate de periferias indiferenciadas o de periferias ya económicamente organizadas. En el primer caso no habrá reacción del medio, mientras que en el segundo se producirá una transformación de la economía.¹¹ Ello equivale a decir que la primera condición para una integración económica de la periferia es la polarización de los espacios subnacionales alrededor de centros de desarrollo y polos de crecimiento. De ahí que el territorio de todo país desarrollado presenta un conjunto de regiones estructuradas alrededor de centros bien caracterizados con funciones específicas tanto más especializadas cuanto más desarrollado es el país. Esta situación coincide con la relación directamente proporcional existente entre grado de desarrollo y jerarquización del sistema de ciudades (Zipf, Christaller, Lösch, Berry).

Se conoce menos bien cuáles son los factores económicos y políticos que determinan esta forma de comportamiento del espacio geográfico. No hay duda que las economías externas y de aglomeración forman parte de la explicación del fenómeno, pero tal vez el análisis de los agentes del crecimiento industrial —las empresas— puede aportar conocimientos teóricos adicionales. José Ramón Lasuén ha indicado que en el proceso de evolución de la empresa industrial moderna hay elementos que pueden ayudar a comprender la propagación del crecimiento económico. Según él sólo las empresas que alcanzan cierto volumen de operaciones y cierto grado de modernización pueden generar capacidades de innovación susceptibles de ser transferidas a otros lugares y, por lo tanto, de producir nuevos procesos de polarización.¹² Como esas empresas están siempre ubicadas en áreas metropolitanas más grandes, se comprende que en gran parte sean productos de un medio industrial que domina un espacio económico de grandes proporciones.

El examen del papel de la empresa en el desarrollo regional puede

11. En un país pequeño, sin embargo, las distancias son relativamente cortas por lo que se confunden desarrollo regional y desarrollo nacional. De ello podría extraerse un corolario: la tecnología del transporte decide, en última instancia, la necesidad de desarrollo regional como medio de lograr el desarrollo total del país.

12. 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: la interacción de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas", en *Planificación regional y urbana en América Latina*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1974), pp. 59-95.

contribuir también a esclarecer algunos 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 limitadas solamente por medidas políticas (proteccionismo arancelario, acuerdos internacionales de comercio y producción) o por la acción de empresas multinacionales.

Es interesante notar dos aspectos importantes: a] 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 pocas regiones diferenciadas, y b] la organización económica de estos países es, en gran medida, la consecuencia de políticas proteccionistas que en un primer momento permiten crear empresas nacionales, pero que en un segundo momento limitan su escala de operación. Como el espacio económico suele ser pequeño en escala internacional, las empresas nacionales resultan en posición desventajosa frente a empresas extranjeras que están protegidas por corporaciones con gran capacidad financiera y por la política expansionista de sus países. 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 pueden proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación que es indispensable para asegurar un desarrollo nacional autónomo. Para corregir estas desigualdades en el orden internacional se han postulado los procesos integrativos internacionales y su consecuencia lógica, la empresa multinacional regional.

Es también importante destacar 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 debe 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 con relación a la periferia. En efecto, todavía no se conoce un proceso de desarrollo descentralizado y continuo que haya podido lograrse sin un sentido de identificación 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 el desarrollo de unidades espaciales subnacionales:

1. En primer lugar aparecerían, espontáneamente o por efecto de ciertas medidas de gobierno, condiciones de polarización del centro (metrópoli nacional). Es posible que 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 permitir cierta acumulación de ahorro en el centro. En todo caso, parece necesario que los centros nacionales lleguen a cierto tamaño mínimo o crítico antes de que sea posible 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 público 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, por razones políticas (sector público) y económicas (sector privado), para crear mecanismos de propagación de innovaciones y transferencias hacia la periferia. La relación entre el sector público y el sector privado determinaría el grado de nacionalismo de las políticas regionales principalmente como consecuencia de la autonomía política del país y del tamaño de las empresas nacionales.

4. Para que estos mecanismos funcionen eficientemente se requiere que la periferia tenga condiciones de respuesta, es decir, que algunos espacios subnacionales estén ya polarizados como consecuencia de procesos económicos anteriores y que existan o puedan crearse *élites* locales en dichos centros.

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

1. *Los temas de la política económica regional*

a] *Algunos conceptos básicos*

Una imprecisión de lenguaje, generalmente aceptada en virtud del uso repetido, ha extendido el significado de la palabra regional, en sus usos operativos, a temas relativos a la dimensión espacio en teoría económica, con un sentido más amplio que el de una región determinada. Al amparo de esta licencia, por política económica regional se entiende aquí la aplicación de elementos de juicio extraídos del análisis económico al tratamiento de problemas económicos propios de la configuración espacial de una economía nacional, de la economía de una región y de sus posibles subdivisiones. Sin embargo, los planteamientos presentados a continuación se ciñen a los aspectos generales de la política económica regional, razón por la cual se confunden prácticamente con los problemas nacionales que implica esa política.

Por definición, la política económica regional se refiere a la ocupación y al uso del territorio para fines económicos. Estos aspectos —que corresponden a la ubicación de los factores productivos en el territorio y a los modos de articularse en combinaciones específicas— constituyen el núcleo de la temática regional y establecen las condiciones en que puede darse la movilización de factores en su situación espacial.

Esto significa que la forma como se presentan los problemas económicos depende de la forma como es utilizado el territorio para fines económicos, lo que permite manejar con cierta libertad los conceptos espacio (entendido como un campo abstracto en el que se representan la localización de los factores y las transacciones económicas) y territorio (entendido como el lugar donde se realizan estas transacciones). Al referirse la política económica regional a las formas de uso de los factores en su situación territorial, afecta inevitablemente el modo de usar el espacio, tanto en lo que se refiere a la economía nacional en su conjunto como en lo referente a regiones específicas.

Esta relación esencial con problemas de uso del espacio define la posición de la política económica regional en el cuadro general de la política económica. Definida ésta como la aplicación sistemática del cuerpo de conocimientos que suministra el análisis económico para lograr objetivos considerados previsibles, por extensión puede considerarse que la política económica regional, en cuanto forma subordinada de la política económica, puede concebirse como una forma especial de aplicación de análisis económicos para lograr objetivos de política en su relación con las formas de uso del territorio.

Igual que sucede con la política económica en general, al utilizar los conocimientos que proporciona el análisis económico para resolver problemas de política económica relacionados con el uso del territorio, se introducen indirectamente juicios de valor emanados de la perspectiva histórica y social en que se sitúan sus responsables.¹ Estos elementos axiológicos pueden referirse a aspectos fundamentales, como la determinación de la configuración espacial de la economía, o a aspectos más inmediatos, como la preferencia por una u otra forma de distribución espacial de las actividades, pero en todo caso siempre están presentes y de algún modo deben ser identificados.

La identificación y el examen de estos aspectos, relacionados con los juicios de valor en la política económica, anticipan y sitúan el análisis de los problemas relativos a la selección de objetivos. Como toda política económica presupone una selección de objetivos, implícitamente se refiere siempre a una visión perspectiva del proceso económico y de las formas institucionales y de organización económica en que se cumple dicho proceso.² Esto lo caracteriza como una actividad que depende de las orientaciones básicas con que se administra la economía de un país y la separa de las funciones de la planificación económica. En ésta, la aplicación de la teoría económica depende de las técnicas de

1. Véase a este respecto Gunnar Myrdal, *Asian Drama* (Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1968 [ed. resumida, México, Siglo XXI, 1975]). Myrdal muestra que en la madurez del pensamiento en una ciencia social es imprescindible conocer los antecedentes del propio pensamiento. Véase también J. A. Schumpeter, *History of economic analysis* (Nueva York, Oxford University Press, 1966), caps. 1, 2 y 4. Su exposición de este tema es fundamental para cualquier interpretación de la estructura del pensamiento económico.

2. La elaboración de un análisis y la formulación de una política económica son siempre precedidos del planteamiento de algunas hipótesis —explícitas o no— que reflejan la teoría con que se interpretan los fenómenos tratados. La ubicación de estas hipótesis y de esta teoría en el contexto histórico-social es lo que asegura a la Economía Política su carácter de ciencia social. Véase Gunnar Myrdal, *op. cit.*, p.24. Su tratamiento de este tema es de inestimable valía, por despejar importantes problemas metodológicos de la economía aplicada.

planificación, pues se ocupa de traducir en metas cuantitativas los objetivos seleccionados en la política económica y de distribuirlos en un período dado. En otras palabras, la política económica establece directrices de estrategia y la planificación provee la mecánica para realizar tales directrices, asegurando la consistencia mutua de las metas, pero aportando poco respecto a su significación en el proceso económico nacional y a su función estratégica en el conjunto de la política económica nacional.

Esta diferenciación de alcance y funciones se observa también en el campo regional, donde la política económica debe resolver los problemas de uso del espacio correspondientes al tipo de desarrollo que la economía nacional experimente. Al hacerlo no puede menos de referirse a una subdivisión del territorio nacional en unidades funcionales de la planificación espacial, que son las regiones.³ Estas son, por lo tanto, puntos de referencia comunes al cumplimiento de las funciones que teóricamente corresponden a la política económica y a la planificación económica.

Con estos antecedentes, la política económica regional puede situarse en un plano lógicamente anterior al de la planificación regional.⁴ Sus funciones básicas se definirán en cada caso de acuerdo con la precisión de las orientaciones dadas por la política económica nacional, que serán sus antecedentes lógicos. Considerando indispensable ubicar las determinaciones de la política económica nacional en el marco espacial, puede decirse que las funciones básicas de la política económica regional son las siguientes:

- i] Establecer las alternativas más probables del desarrollo futuro de la economía nacional a que se refiere, basándose en una interpretación preliminar del proceso económico en curso.

3. El concepto "región" utilizado en estas páginas es el de unidad territorial inmediatamente menor en tamaño que la unidad nacional, en cuya definición pueden usarse, alternativamente, criterios físico-geográficos, económico-sociales y político-institucionales. La funcionalidad de una regionalización depende del modo como se adapta a uno de estos criterios. Se descarta la idea de combinarlos, por la imposibilidad de controlar los márgenes de error consiguientes a la integración de informaciones heterogéneas.

4. Esta separación entre política económica regional y planificación regional es exclusivamente teórica y su objeto no es otro que aclarar la exposición de conceptos que de otro modo difícilmente podrían precisarse. En la práctica el ejercicio de la planificación regional siempre está mezclado en parte con deliberaciones de política económica, aunque no es frecuente lo contrario. Esta distinción puede simplificarse considerando que la planificación regional siempre supone la adopción de medidas y la realización de inversiones y corresponde al manejo directo de factores en el ámbito regional. Puede decirse que la política económica regional es anterior a la planificación en el sentido de que teóricamente puede consistir en un conjunto de decisiones que sin extenderse al uso de factores, orientan el tipo de planificación que se ejecuta.

- ii] A consecuencia de lo anterior, formular las líneas básicas de una estrategia de desarrollo que represente las opciones fundamentales de la política económica nacional.
- iii] Resolver los problemas de movilización de los recursos necesarios para ejecutar la política económica elegida.

La interpretación general del funcionamiento de la economía nacional y de las tendencias de su desarrollo, necesaria para cumplir la primera de estas funciones, supone un análisis de tipo macroeconómico que por las variables que maneja —como las relaciones con el exterior— excede el ámbito del análisis económico regional. Cabe suponer que esta interpretación económica global forma parte de las funciones regulares de los organismos de política económica nacional. Si no se dispone de un análisis de este tipo como antecedente para formular la política económica regional, será necesario establecer algunas hipótesis generales, interpretativas de las perspectivas del desarrollo nacional, que cumplan esa función. Tal trabajo contendrá, por lo tanto, una semblanza de interpretación de las condiciones y de las perspectivas del desarrollo en cuanto fenómeno integral que se traduce en formas de uso del territorio.

De lo anterior se desprende que la estrategia regional —entendida como la versión espacial de una estrategia nacional de desarrollo— no puede separarse de las posibilidades de la economía nacional en su conjunto ni de sus restricciones. La estrategia regional debe aportar una exploración más detenida de las perspectivas de desarrollo —o de superación del subdesarrollo— fundada en esfuerzos por modificar o flexibilizar las restricciones al desarrollo, cambiando para ello la distribución espacial del uso de los factores de producción y las formas regionales de organización económica de dichos factores. De no ser así, la estrategia regional estará limitada a planteamientos comprobatorios de las condiciones relativas en que se encuentran las diferentes regiones de un país dentro de un estilo nacional de funcionamiento económico.

Lo dicho implica un juicio de valor respecto a las posibilidades de la política económica regional, en la idea de que la característica biunívoca de la relación entre la forma general de funcionamiento de una economía y su configuración espacial permite modificar la primera mediante cambios ordenados y sucesivos en la segunda. Tal juicio de valor, que representa una posición relativamente optimista respecto a la eficacia de la política económica en general, difícil de evaluar *a priori*, queda condicionado al modo como se presentan los problemas

del subdesarrollo propios de cada economía nacional, como se articulan en el cuadro internacional y al propio desarrollo de la política económica regional, entendida como actividad regular.

Más aún, en la elaboración de estrategias regionales (espaciales), debe reconocerse la precedencia de las estrategias nacionales, que condicionan el uso de factores en su situación territorial. Debe aceptarse la idea de que siempre hay una política económica nacional, explícita o no, aunque no sea el resultado de un conjunto de deliberaciones y aunque sólo refleje las reacciones de los organismos de decisión frente a problemas inmediatos. Sea como sea, las decisiones de política para la economía nacional en su conjunto, por ser más amplias que las regionales, viene a condicionar a estas últimas en cuanto subordinan las orientaciones del uso de factores en su ubicación territorial a las orientaciones generales que se imprimen al proceso de desarrollo en su sentido más amplio.

Esto lleva a considerar la movilización de factores en escala regional como el segundo aspecto de la política económica regional, subordinando a su vez a los rasgos generales de la movilización de factores en la economía nacional. En escala regional puede verse con mayor claridad la relación entre la movilización de los factores afectados al proceso de producción y los procesos de incorporación y destrucción de recursos que son inherentes al proceso productivo. Son representativos de este proceso los consabidos casos en que se contraponen soluciones de intensificación de uso de la tierra labrada, incorporada a la agricultura, y la ampliación de la superficie cultivada. Esto es precisamente lo que descubre la inconsistencia teórica de los análisis y los esquemas de política económica que, ateniéndose exclusivamente al ámbito de las proporciones de factores —como en las funciones del tipo Cobb-Douglas—, excluyen de los problemas de la política económica la relación entre las proporciones en los usos actuales de los factores y los procesos de incorporación y destrucción de recursos.⁵ Tales problemas también están excluidos de las preocupaciones que pueden deducirse de la visión organicista del uso del territorio, que ha quedado circunscrita a sus formas exteriores, es decir, a examinar los efectos finales de los procesos de movilización de factores, tal como los expresa la configuración actual de cada economía regional.

La variedad con que es posible atender estas tres funciones centrales

5. Las implicaciones teóricas de esta orientación fueron descubiertas por Joan Robinson, "Production function and theory of capital", en *Collected economic papers* (Oxford, 1960), vol. 2, pp. 114-131.

de la política económica muestra que su flexibilidad para seleccionar sus propios medios de ejecución es mayor que en la planificación, cuyo uso como instrumento sistemático de política también es materia de decisión de la propia política económica.

El modo de tratar todos estos aspectos depende del nivel en que se sitúan las deliberaciones y la adopción de decisiones de política económica regional, lo que puede hacerse coordinando los diversos programas regionales o contemplando sólo un determinado programa regional. Este antecedente define el alcance de la política económica regional e indica sus márgenes de incertidumbre. Establece también un marco a partir del cual se definirá la forma de la articulación nacional de las políticas regionales. Así, el modo de articular lo nacional y lo regional en cada país es un dato que debe señalarse con precisión a fin de evaluar la equilibrabilidad de las políticas económicas regionales.

Esta interdependencia de las características estructurales de cada economía nacional y la flexibilidad de elección para escoger una temática congruente con sus necesidades llega a ejercer una influencia dominante en la orientación de la política económica regional. Ésta, en definitiva, al igual que la política económica nacional, debe captar el sentido de la jerarquía entre los diferentes problemas del sudesarrollo y la prioridad de sus respectivas soluciones.

b] *Problemática económica regional*

Para identificar el conjunto de problemas que trata de resolver la política económica en el plano espacial es necesario tener en cuenta tres elementos principales: la dotación de recursos de la economía nacional en su configuración regional; la forma como un determinado proceso económico se refleja en la ocupación y en el uso de ese territorio; y el orden de precedencia de sus problemas económicos en la medida en que afectan la continuidad de dicho proceso.

El tratamiento de estos elementos requiere conocer la disponibilidad de recursos —capacidad de producción en sus varias formas— y la intensidad de su uso, tal como éste resulta de las peculiaridades del proceso económico predominante. Requiere también un juicio respecto al modo como una acción sobre la dinámica del uso del territorio puede revertir sobre la orientación de la economía nacional.

De este planteamiento resalta una preocupación general por los problemas relativos a la forma de la concentración espacial de la economía y una preocupación directa e inmediata por las peculiaridades del proceso económico que inciden sobre esta concentración, dándole sus

rasgos peculiares, agravándola o definiendo su significado en el cuadro general de la evolución económica de cada país. Como la concentración territorial de la economía no es más que un aspecto externo de la mecánica del uso de factores en el territorio, es claro que la acción de la política económica regional debe incidir sobre esa mecánica y no limitarse a cambiar la forma de uso del territorio mediante decisiones —o conjuntos de decisiones— de inversión que implanten extemporáneamente actividades adicionales en una región determinada.

No por enfatizar la dinámica interna de las economías nacionales, debe entenderse que esta concepción del alcance y los usos de la política económica regional tienda a restringir la problemática regional a la de una economía cerrada, como de hecho sucedería si se limitara la discusión a los problemas de política económica de una región determinada. Cuando más, implica una calificación del modo como la política económica nacional se articula con los problemas inherentes a las relaciones económicas internacionales. Las interrelaciones con el exterior, tanto las que se dan directamente como consecuencia de interrelaciones del proceso de producción como las relacionadas con los movimientos de capital en general y del capital financiero en particular, se concretan en relaciones de la economía nacional con el exterior y sólo indirectamente son perceptibles en el análisis económico regional.

En suma, los rasgos dominantes de las diversas economías nacionales y sus relaciones internacionales, al situar las posiciones relativas de diversas regiones subnacionales en la correspondiente economía nacional, son los que definen las líneas básicas de la problemática regional de cada país.

Los progresos logrados en los últimos años en la caracterización de las economías nacionales y en sus relaciones internacionales, han destacado diversos aspectos esenciales de la problemática económica y social de los países latinoamericanos, revelando peculiaridades de los procesos de desarrollo y subdesarrollo. El primer concepto termina por ser bastante genérico, refiriéndose realmente a la reproducción de un esquema determinado y a la consecuente transformación de las estructuras que genera y en que se concreta. Así, el significado y el contenido del desarrollo dependen de las características de la evolución histórica a que se refiere.

No sucede lo mismo con el concepto de subdesarrollo, que en vez de describir características positivas, expone aquellas condiciones en que, por no haberse logrado superar las estructuras generadas por el proceso, se generan efectos subordinados, internos, que tienden a agra-

var las tensiones internas características del propio subdesarrollo. Situados en ese marco y permitiendo tratar las economías nacionales como conjuntos, los temas relativos a la superación del subdesarrollo coparon, directa o indirectamente, la problemática regional, con lo que las alternativas de política económica regional pasaron a definirse en función de su pertinencia⁶ y de su eficacia para enfrentar problemas de subdesarrollo en su versión espacial.

De ahí que sea necesario revisar las interdependencias de las medidas de política para resolver problemas inmediatos y las que se toman para resolver problemas de más larga duración.⁷ Es evidente que la posibilidad de resolver problemas económicos que requieren acción prolongada depende que se reduzcan al mínimo posible las interferencias a dicha acción. La solución de problemas inmediatos aparece entonces como requisito indispensable para la ejecución de medidas que se *extienden en el tiempo*.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, los problemas de la política económica regional puede ser analizados en dos planos: aquel en que se ubican los objetivos económicos en el cuadro de las aspiraciones sociales y aquel otro en que se califican los mecanismos que rigen los procesos de concentración espacial de los factores y de las transacciones económicas. En ambos casos hay un problema general de evaluación de las posibilidades ciertas de la política económica para intervenir en la realidad, situación en que se discute: a] la extensión y la consistencia del campo planeado de la política económica, campo cubierto por decisiones aseguibles; b] el campo indeterminado de la política económica, que es el de la problemática conocida, no cubierto por decisiones ante

6. En su *Teoría económica y regiones subdesarrolladas* (México, Fondo de Cultura Económica, 1959), Gunnar Myrdal propuso sustituir la clasificación habitual de variables en endógenas y exógenas por la de variables pertinentes o no pertinentes al análisis de un problema determinado, alegando que es la pertinencia de una variable la que define su posición en la estructura del problema. La postura es sin duda correcta, pues la clasificación en variables endógenas y exógenas únicamente indica cuáles son parte de la estructura del problema y cuáles no lo son, pero sin juzgar la función que cumplen en el problema. La clasificación en variables pertinentes y no pertinentes señala la funcionalidad de la variable con respecto al problema y permite abandonar las que nada aportan a su explicación, sean o no endógenas.

7. Como advirtió Joan Robinson, *Economic heresies* (Basic Books, Nueva York, 1971, p. 18), todo suceso económico tiene lugar en una situación de corto plazo, pudiendo tener consecuencias observables a corto o a largo plazo. Las definiciones habituales de corto y largo plazo (comportamiento de producto, ingreso y empleo a una capacidad dada de producción o con cambios en esa capacidad) por su imprecisión y por su fundamentación teórica espúrea, pueden tener graves consecuencias negativas para la política económica, pues separan corto y largo plazo y los tratan como unidades diferentes, haciendo olvidar que siempre comienzan juntos.

la falta de información o de un análisis económico ordenado de base, o a causa de deficiencias lógicas del propio conjunto de decisiones de política; c] el campo correspondiente al componente aleatorio —a los elementos del azar en general— en la política, en sus diversas acepciones, comprendiendo la incertidumbre propia de la ejecución de las decisiones tomadas en el lapso que les corresponde y comprendiendo la intromisión de elementos imprevistos durante el período de decisión y ejecución de la política.⁸

Al discutir la ubicación de los objetivos económicos de la política regional en el cuadro de las aspiraciones sociales, se termina inevitablemente, por interpretar o por hacer uso de una interpretación, del curso futuro probable del desarrollo de la economía nacional entre aquellas alternativas que pueden anticiparse como viables, dadas las condiciones institucionales vigentes y el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas. Se contemplan así soluciones que en diferentes proporciones combinan objetivos como el aumento de la capacidad de producción —generalmente vinculado de modo confuso con el crecimiento de la producción y el ingreso—, la justicia social y la canalización de los cambios propios del desarrollo en el marco político institucional del estado nacional en su evolución habitual.

La opción por una determinada mezcla de objetivos expresa una combinación de las decisiones de política y las condiciones específicas de cada país, en la cual destacan su nivel de desarrollo y la magnitud de su economía (tamaño de mercado, complejidad del sistema financiero, tecnología incorporada, calificación de la mano de obra, etc.).

Esta “opción” no es casual o completamente arbitraria. Es realmente la elección entre un pequeño número de alternativas viables de entre el gran número de las lógicamente factibles que es posible visualizar. Ésta ha sido una de las principales deficiencias de la planificación económica: omitir una evaluación realista de la mezcla de objetivos de cada país y atribuir la selección de los objetivos prácticamente a la

8. Se perfila en todo ello una cuestión que pertenece a los fundamentos gnoseológicos de la política económica, el que trata de la reductibilidad de los problemas a decisiones racionales coherentes, tema que ha sido tratado con rigor por filósofos, no por economistas. Los problemas de incertidumbre, tratados en la economía política, no son sino una pequeña parte del problema de reductibilidad, tal como lo ha investigado Nicolai Hartmann, *Rasgos fundamentales de una metafísica del conocimiento* (Buenos Aires, Losada, 1957; 2 vols.). Este análisis está estrechamente vinculado con el estudio de una metafísica de problemas, en el que se centra la atención en definir con precisión los problemas antes que situarlos en sistemas, procurando caracterizar la situación estructural de los problemas e identificar cuáles son problemas propiamente dichos, es decir, solubles y cuáles son aporías, es decir, no solubles.

racionalidad de decisiones específicas como las de inversión, consumo, etcétera.

Este examen sistemático del marco de referencia histórico y de los límites de viabilidad que plantea pertenecen a la ciencia política y a la política económica nacional propiamente dicha, que se encuentran en las condiciones lógicas adecuadas para tratar todas las variables implicadas en este problema. La posición de la política económica regional es nítidamente subordinada y sólo puede aportar juicios al examen que gobierna la política económica nacional en la medida en que pueda sorprender aspectos del manejo espacial de la economía que condicionen activamente la conducción de la economía nacional en su conjunto.

En el otro plano en que suelen presentarse los objetivos económicos regionales, se estudian los diversos modos como un determinado proceso de desarrollo o subdesarrollo promueve, consolida o impugna una forma de utilizar recursos, considerada en su ubicación territorial. Con esta perspectiva trata los problemas de concentración espacial de la economía, de incorporación y destrucción de recursos, de cambios en las combinaciones de factores productivos y de cambios en los procesos de formación y acumulación de capital. Sólo de este modo aborda objetivos económicos propiamente dichos, por cuya realización se puede juzgar la eficiencia de las políticas económicas regionales como medio para actuar sobre el proceso nacional de desarrollo.

En este ámbito, la política económica regional puede valerse del análisis económico, el cual debe aportar un conocimiento cuantitativo de los fenómenos económicos y esforzarse por expresar racionalmente los problemas de uso y movilización de recursos, incorporando en forma sistemática las restricciones correspondientes a la inmovilidad de los recursos naturales, al de la movilidad limitada —condicionada por factores económicos— de la mano de obra y del capital. En esta función, cuando el análisis económico regional supera sus formas más elementales de describir fenómenos económicos en su circunstancia territorial, aporta elementos de juicio respecto a los modos como se combinan los factores y respecto a la mecánica de su concentración y las restricciones económicas para su descentralización. Las referencias al análisis económico regional que se hacen en este ensayo supondrán que éstas son sus líneas de actividad aceptadas.

2. *La estructuración institucional nacional y la política económica regional*

a] *Organización nacional y política económica regional*

Al situar los fenómenos regionales en el ámbito de la economía nacional es necesario definir el cuadro de antecedentes institucionales en que esta economía opera. En su forma actual, las instituciones de un país son el resultado final de un proceso evolutivo cuyo principal punto de referencia es la unidad nacional y que siempre tiene una expresión espacio-temporal. Esta estructura institucional establece el campo de acción para la política económica y condiciona la eficiencia de los instrumentos que sirven para ejecutarla.

El esfuerzo por delimitar con precisión estos antecedentes institucionales debe preceder al análisis económico sobre el que se apoya la política económica regional, ofreciendo la base necesaria para situar los elementos de juicio que aporta el análisis económico en su circunstancia social e histórica. No se propone una investigación exhaustiva de dicho cuadro institucional, que en sí constituiría un análisis paralelo al económico y de igual envergadura, sino tan sólo definir de modo resumido algunos elementos de los que depende explícitamente el ejercicio de la política económica.

Al decir esto no se pretende restar importancia al conocimiento sistemático de los antecedentes institucionales, que en realidad son aspectos sumamente importantes de las dimensiones interdisciplinarias de la política económica. Pero al situar esta discusión en la perspectiva económica, es necesario absorber los elementos institucionales como un aporte neto de otras disciplinas y limitarse a plantearlos en su forma material e inmediata.

Entre los aspectos institucionales que afectan de modo más evidente la ordenación de los elementos propios de la política económica regional se encuentran los que describen la organización institucional de la economía nacional. Son al menos los siguientes: a] posición y grado de autoridad de las medidas que componen la política económica de cada región y de las decisiones necesarias para ejecutarlas; b] coordinación de las decisiones de política económica regional en sus articulaciones con la política económica nacional en su conjunto y en su desglose sectorial; c] definición de los márgenes de autonomía de la política económica regional con respecto a la política económica nacional y a la sectorial.

En su dimensión nacional, la política económica regional enfrenta

considerables dificultades de coordinación, ya que para su ejecución se utilizan esquemas institucionales que difieren en mucho de la distribución tradicional de trabajo en los gobiernos, representada por los ministerios. Esto agrega inevitablemente nuevas instancias de coordinación a las que normalmente utiliza la planificación sectorializada, y, por consiguiente, nuevos márgenes de incertidumbre respecto a la eficiencia con que se opera.

Esta complejidad de las formas institucionales de operación de la política económica regional se revela en toda su extensión en sus alternativas de centralización y descentralización, que de un país a otro varían en extensión e importancia. Más que por sus connotaciones formales —como la forma de organización de la administración pública—, centralización y descentralización son temas que responden a la organización política del estado nacional, dimensión en que de hecho escapan a las limitadas posibilidades de juicio de la política económica regional. En el ámbito de esta última, los problemas de descentralización se manifiestan muy concretamente en la autonomía para tomar decisiones de inversión, decisiones que afecten el nivel del empleo y, sobre todo, decisiones sobre el financiamiento de sus economías.

La descentralización (entendida como descentralización de decisiones) ha sido generalmente considerada un objetivo político deseable en los países latinoamericanos, porque en gran medida se confunde la rigidez centralista de las formas tradicionales de administración con los requisitos modernos de rapidez de decisión, aunque muchas de las formas contemporáneas de administración —al igual que en muchas grandes empresas— tienden a nuevas formas de centralización. Es claro que la descentralización siempre se refiere a una situación determinada que implícitamente se considera como centralización excesiva. Una posición como ésta requiere la aclaración adicional respecto a qué nivel de descentralización se considera deseable para lograr los objetivos sociales y económicos del desarrollo. Dada la extrema variedad de combinaciones entre las formas de administración y decisión económica en los países latinoamericanos, esta cuestión no es de fácil respuesta y requiere mucho más análisis empírico que el disponible hasta ahora.

De todos modos, al reconocer que los objetivos de descentralización y centralización deben ser calificados y ubicados en la situación espacio-temporal de cada economía, se acepta que probablemente cualquiera de los dos puede ser válido durante un período determinado (hasta lograr el grado deseado de descentralización, por ejemplo) para alcanzar ciertos fines específicos. Se acepta incluso la posibilidad de tra-

bajar con objetivos de descentralización y centralización combinados.

Parece indispensable definir objetivos de política con duración limitada, pues en el campo regional no es fácil prever que un conjunto de medidas pueda continuar siendo válido en sucesivos momentos de un proceso de desarrollo. En otras palabras, no sería posible descentralizar indefinidamente la administración pública so pena de llegar a la atomización. Por la misma razón habrá que trabajar en situaciones en que coinciden casos de centralización y descentralización, los cuales sólo podrán ser tratados mediante otros tantos conjuntos de medidas mixtas, selectivamente orientadas para resolver cada uno de los dos tipos de problemas.

Con esto se plantean problemas de ajuste entre la estructura institucional y las necesidades antepuestas por las diversas combinaciones de centralización y descentralización —a veces subordinadas la una a la otra— que se manejan en forma simultánea en la política regional. Se rechaza, por lo tanto, la idea de que sea posible reducir las diversas combinaciones de organización de actividad a una sola línea de política, ya sea de centralización o de descentralización.

b] *La asignación de recursos por niveles de decisión económica*

Las observaciones anteriores sobre la descentralización y sus problemas indican que el examen de las estructuras institucionales siempre incluye una referencia al período en que su influencia se concreta en la configuración espacial de la economía. Precisamente en este sentido se articulan entre sí el conjunto de antecedentes institucionales y los aspectos económicos propiamente dichos de la política regional.

En este último aspecto destaca el hecho de que todo planteamiento de política implica una elección entre usos de factores en una distribución temporal. En los análisis que no se ocupan de la incorporación y la destrucción de recursos durante el proceso de producción, el problema teórico de la asignación de recursos entre usos alternativos —conocidos los rendimientos económicos—, se reduce al de la relación entre la proporción y el costo de los factores utilizados.⁹ La aplicación de este tipo de análisis al campo regional lleva necesariamente a programas y políticas de mediano plazo, donde el horizonte de desarrollo de cada región en el contexto de la economía nacional se define por diferencias de costo de oportunidad del capital que pueden estimarse comparando

9. Un planteamiento de este tipo se encuentra, por ejemplo, en R. S. Eckans, "The factor proportions problem in underdeveloped areas", en *The American Economic Review*, vol. XLV, núm. 4 (septiembre de 1955), pp. 539-565.

proyectos de inversión conocidos. Las posibilidades de extender esta comparación a alternativas de aprovechamiento potencial de recursos son bastante limitadas y su inclusión rompería la racionalidad de lo que pudiera llamarse cálculo económico de la planificación.

Investigaciones teóricas recientes respecto a las implicaciones de la sustitución de técnicas —por mencionar un aspecto limitado del problema— aportan una crítica importante a la pertinencia de aplicar a este campo los resultados del análisis marginal,¹⁰ dada la poca confiabilidad del conocimiento respecto a la absorción y a la sustitución de técnicas en la economía de la incorporación de recursos nuevos a la producción. Como en el campo regional gran parte de las soluciones que pueden proponerse a las zonas menos desarrolladas incluyen la incorporación de recursos y cambios en el modo de utilizarlos, resulta difícil ignorar esta crítica.

Al examinar con más cuidado los problemas teóricos que presenta el proceso de incorporación, uso y destrucción de recursos, surgen nuevas interrogantes que constituyen otros tantos problemas de análisis económico no resueltos. Hay también ciertas relaciones entre la forma como se destruyen recursos a través de sus usos específicos actuales y la forma de incorporar recursos nuevos a la capacidad de producción. Ello se debe a que las posibilidades concretas de una economía para incorporar recursos dependen de la composición de su capital fijo, de su acervo tecnológico, de sus recursos humanos y de otros elementos perfectamente limitados y que no son transferibles de una economía a otra ni comparables en las distintas economías. Así, prescindiendo de diferencias interregionales en cuanto a dotación de recursos naturales, las diferencias de capitalización y de tecnología incorporada a la producción configuran las condiciones concretas en que puede darse el desarrollo de cada región.¹¹

De este modo, la relación incorporación-destrucción de recursos, que constituye un proceso *sui generis* indisolublemente vinculado al proceso de uso de recursos, obliga a situar este último en condiciones de dinámica, es: que como sostenía Harrod,¹² los conceptos de oferta y de-

10. Véase L. L. Pasinetti, "Switches of technique and the rate of return in capital theory", en *Capital and growth*, comp. por G. Harcourt y N. Laing (Penguin, 1971).

11. Un excelente ejemplo es el caso estudiado por Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil* (Fundo de Cultura, Rio, 1959) de las relaciones económicas entre los estados del noreste de Estados Unidos y las Antillas en el siglo xvii, en que aquéllos pudieron lograr una acumulación de capital en condiciones aparentemente desfavorables.

12. Roy F. Harrod, "Second essay in dynamic theory", en *The Economic Journal*, vol. lxx (junio de 1960), pp. 277-293.

manda deben sustituirse por relaciones que expresen las condiciones generales de la economía en que estas funciones se cumplen. Sólo en estas condiciones de dinámica es posible apreciar los efectos indirectos de una expansión de la capacidad productiva sobre la capacidad de incorporar recursos a la producción en el futuro y sobre la destrucción inmediata de recursos, ya sea por desgaste o por superación técnica.¹³

Al lado de estas restricciones económicas a las decisiones de asignación de recursos hay otras que resultan de las diferencias entre los ámbitos de poder a que corresponden las decisiones de asignación de recursos y que son atribuidas al sector público. Destaca el hecho de que las decisiones de asignación de recursos resultantes de las líneas generales de la política económica nacional anteceden a las decisiones regionales de política y establecen las condiciones básicas de autonomía de cada región para elegir entre conjuntos de decisiones específicas para lograr sus objetivos particulares. Sin embargo, hay una diferencia esencial entre la forma que reviste la coordinación intersectorial, tal como se presenta en política económica nacional y la forma que adopta cuando se tiene en cuenta la ubicación territorial de los factores de producción como parámetro que afecta los cálculos de costos de producción.

La forma de distribución de los recursos en el territorio nacional condiciona las posibilidades de ejecución de la política económica nacional. Coincidentemente, las indicaciones nacionales de política aportan un conjunto de parámetros a los posibles modos de utilización de recursos en cada región particular, y para cada sector productivo tanto en escala nacional como regional. De éste resultan múltiples problemas de coordinación de política económica, desde la compatibilización nacional de los conjuntos de medidas por regiones y sectores, hasta similar compatibilización intersectorial en cada región.

Como las directrices nacionales de política económica se suelen desglosar por sectores, la compatibilización entre los niveles nacional y por regiones de la política económica regional obliga a desglosar también en sectores la política económica de cada región. Este segundo des-

13. Un examen adecuado de estos temas escapa a las posibilidades y propósitos de este ensayo. De todos modos debe tenerse presente que el análisis de la destrucción de recursos cae en el campo del análisis de la intensidad de uso de los diferentes tipos de capital fijo y ahora seguramente también del equilibrio ecológico. Describe un fenómeno que tiene lugar en el ámbito de una combinación determinada de factores como el de una planta industrial. La destrucción por superación técnica describe un fenómeno resultante de relaciones típicas entre diferentes combinaciones de factores, en cuyo ámbito tienen lugar determinados procesos de sustitución tecnológica y financiamiento de la producción.

glose se presenta asimismo en términos macroeconómicos, es decir, en decisiones relativas a resultados agregados. Deja abierto, por lo tanto, el esfuerzo de traducir la política para cada región en programas y proyectos de inversión, o sea en concretar la planificación de cada región.

Esta misma situación se da en las regiones multiestatales, que de hecho representan decisiones operativas respecto a cómo manejar los problemas regionales de planificación. La coherencia interna de la política económica es siempre nacional, suponiéndose que toda regionalización debe cubrir por completo el territorio nacional. Las mayores dificultades, por lo tanto, surgen de situaciones en que se trabaja con ciertas regiones definidas con criterios especiales, creadas para resolver problemas específicos que les impiden apoyarse en la coherencia nacional de las medidas y decisiones de política.

El cuadro de la política económica regional se subdivide entonces en dos grupos de decisiones diferentes en su estructura: al conjunto de decisiones que se refieren directamente a las regiones y el conjunto de decisiones complementarias, que captan las relaciones entre regiones y que deben ser manejadas en conjunto desde el centro nacional de decisiones.

Esta situación cambia por completo al tomarse como referencia los estados o provincias, puesto que en ellos hay otro punto de coherencia de la política, en el que es posible consolidar el uso de los recursos en un cuadro administrativo sólidamente institucionalizado. En esta ubicación institucional, la política económica regional —entendida como el conjunto de las decisiones que afectan una región determinada— comprende tres niveles de decisión que operan de modo simultáneo: el regional nacional, que ofrece la visión espacial de la economía nacional; el regional propiamente dicho, que se refiere a regiones determinadas, y el interregional, que resulta de una coordinación promovida desde la esfera nacional y que también comprende decisiones pertenecientes a la esfera regional. Precisamente esta complejidad es la que plantea mayores dificultades para articular todo el conjunto de decisiones que compone una política regional de modo que se asegure el cumplimiento de los objetivos básicos elegidos en el contexto de la política económica nacional. De ahí que sea recomendable considerar que los sucesivos pasos hacia la articulación y la compatibilización de las decisiones emanadas de los diferentes niveles de poder constituyen un proceso de doble control, en el cual debe procederse por un lado de lo general (nacional) a lo particular (regional) y por otro lado en sentido inverso, para llegar a una decisión global de política que capte simul-

táneamente: a] los problemas de coherencia y compatibilidad definidos en el plano general, y b] las peculiaridades de los problemas de desarrollo de cada región.

3. *Los plazos y la instrumentación de la política regional*

a] *Horizontes temporal y espacial de la política regional*

En política económica el concepto de plazo se emplea con dos objetivos perfectamente diferenciados: para indicar la duración de los períodos necesarios a fin de llevar a cabo las diversas medidas de política y para indicar la duración de los fenómenos resultantes de dichas medidas. Los lapsos requeridos para ejecutar la política y para registrar sus resultados son las referencias básicas utilizadas en la definición del corto, el mediano y el largo plazo.

Se consideran como de corto plazo las medidas de política que dan resultados inmediatamente después de su ejecución y de mediano plazo las que sólo dejan sentir sus efectos mediatos. Al aumentar el lapso entre una medida de política y sus resultados se introduce en la política económica un margen creciente de incertidumbre, consecuencia de la disminución continua y desigual en la confiabilidad de las proyecciones y de la intromisión de fenómenos inesperados, genéricamente definidos como el componente aleatorio de la política económica.

Estos elementos se combinan con un aumento de complejidad de los efectos de la política en el proceso económico, que obliga a considerar los efectos indirectos de cambios en los factores productivos (por ejemplo, en la formación de capital fijo y los cambios en su composición), que modifican las perspectivas de desarrollo de la economía regional. Con esto se abren oportunidades para la interferencia de los elementos aleatorios, que llegan a ejercer una influencia preponderante en el largo plazo.

En una interpretación teórica de los alcances de la política económica es fundamental observar que el componente aleatorio se distribuye de modo imprevisible en el tiempo, propiciando innumerables posibilidades de cambio en el comportamiento de las variables económicas y pudiendo alterar de este modo el funcionamiento de las economías regionales. Se trata de un elemento propio del campo de problemas de la política económica cubierto por el conjunto de decisiones de política. Aparte queda el campo correspondiente a los problemas de

política económica sobre los que no se dispone de información o que simplemente no son abordados por el conjunto de decisiones de política, campo este último que constituye un área indeterminada para esas decisiones. En resumen, puede decirse que la relación entre el campo determinado (campo de las decisiones) y el campo indeterminado mide la significación de la política económica considerada sobre el proceso económico a que se refiere.

Cada política económica se compone de un conjunto de decisiones, cada una de las cuales equivale a proposiciones lógicas determinadas. Por su significación, estas proposiciones pueden clasificarse en dominantes o proposiciones básicas generales y subordinadas, que son los sucesivos órdenes de decisiones derivadas de las anteriores. A cada proposición corresponde un componente aleatorio. En relación con el conjunto de proposiciones —dominantes y subordinadas—, el componente aleatorio disminuye paulatinamente al disminuir la generalidad de las proposiciones y al aumentar las referencias concretas que se encuentran en cada una de ellas y por extensión, las posibilidades de llegar a decisiones precisas en el ámbito de un conjunto de decisiones generales de política, hasta la elección precisa ente alternativas de uso de recursos.

De modo análogo puede verse la propiedad de las medidas de política en su horizonte espacial. Cuanto más amplio sea el horizonte espacial y de mayor complejidad la estructura de las decisiones, mayor será la incertidumbre de los resultados. Así, la estructura de decisiones que corresponde al máximo horizonte espacial —el espacio económico nacional— sólo puede ser coherente a un alto nivel de generalidad, en el que no se distinguen con claridad las contradicciones y los márgenes de error consiguientes a la actuación simultánea de los varios niveles de decisión. De manera sucesiva, en los escalones espaciales más limitados puede conocerse mejor la confiabilidad de las decisiones en relación con la correspondiente gradación de política. Sin embargo, no podría conseguirse aquí el mismo sentido de gradualidad que en el horizonte temporal, porque en el horizonte espacial la ejecución de las decisiones puede ser simultánea —como de hecho suele serlo— e implicar procedimientos de coordinación e instrumentación cuya complejidad no es función de la distancia entre el lugar de decisión y el lugar de ejecución de la política.

Estos antecedentes conceptuales revelan que la dimensión espacial complica el manejo de las decisiones de política en sus aspectos secuencial y de interdependencia. La conexión entre las decisiones de política económica regional requiere cierta simultaneidad, que necesariamente

lleva a definir ciertos paquetes de medidas que se yuxtaponen y cubren aspectos propios de esquemas de mediano plazo y aspectos esenciales a la política de corto plazo. Estas dificultades tienen la ventaja de mostrar que la separación entre corto, mediano y largo plazo sólo es formal, pues en la práctica comienzan simultáneamente el corto, el mediano y el largo plazo. Los resultados de las decisiones de corto plazo afectan la viabilidad de la política de mediano plazo y los resultados de ésta condicionan a su vez la viabilidad de la política de largo plazo.

Todo esto se traduce en una considerable dificultad para articular la política regional con la nacional —especialmente en los países grandes y de organización federativa— y exige usar un instrumental más complejo que el generalmente utilizado en la política económica nacional.

b] *Instrumentos regionales de política económica*

La razón principal para estudiar los instrumentos de política económica regional como tema independiente en este campo es que la inclusión del componente espacial plantea problemas difíciles de captar y requiere soluciones que no pueden lograrse con los instrumentos habituales de la política económica nacional. Al tener el espacio como referencia central de la política, implícitamente se califica la relación entre el sujeto de la política —centro de decisión— y el objeto de la política —regiones, subregiones, estados o provincias—, lo que hace necesario contar con ámbitos de autoridad espacialmente definidos. En consecuencia, la posición y la calificación de los instrumentos de política depende de la naturaleza de la autoridad que los usa y, por lo tanto, del grado de autonomía que se tiene para usarlos.

De esto resulta que al clasificar los instrumentos de política en directos e indirectos y en reales y financieros prácticamente se subordinan a las posibilidades de aplicación de cada uno de estos grupos, en cada uno de los niveles de autoridad que intervienen en la versión espacial de la política económica.

En el caso de la clasificación de los instrumentos de política en directos e indirectos, la posibilidad de aplicar estos últimos varía mucho con la distancia administrativa entre el sujeto y el objeto de la política. El uso de los instrumentos indirectos correspondería a los ámbitos más amplios de decisión, en los cuales a] hay una importante interpenetración de la política económica espacial y la política económica nacional

global; b] es mayor la variedad de instrumentos y de posibles combinaciones de instrumentos, y c] puede aceptarse asimismo mayor variedad de márgenes de error en los resultados, por la posibilidad de compensarlos. Tal sería el caso, por ejemplo, al aplicar una política tarifaria para fines de desarrollo regional.

Este tipo de instrumento suele generar diversos efectos positivos y negativos simultáneos y su aplicación se decide cuando es previsible un saldo positivo en sus resultados. Su potencial —en términos de la amplitud de su uso y de su eficiencia posible— se manifiesta en toda su plenitud en aplicaciones de amplitud nacional, tendiendo a reducirse mucho en aplicaciones especiales o restrictas a una región determinada.

Al definir programas regionales específicos que hayan de traducirse en inversiones, es de esperar que predominen los instrumentos directos, puesto que se buscan resultados inmediatos, definidos en el tiempo y en el espacio con mucho más rigor. Los programas económicos para subregiones, zonas y ciudades requieren una identificación más precisa entre el alcance del programa económico y el área en que se registrarán sus resultados. Los márgenes de error se perfilan con mayor claridad y difícilmente pueden compensarse como en escala nacional, dada la poca diversidad de las situaciones a que se refieren. Este caso se observa en decisiones concretas, como son las de construcción de puertos, selección de localización para construir escuelas y en la política de infraestructura urbana.

La definición del uso de instrumentos financieros de política en el campo espacial es más compleja, porque la composición de los recursos financieros —públicos y privados— es distinta en cada región y porque la eficiencia en la movilización de recursos financieros para el desarrollo de regiones determinadas también depende de factores propios de la economía de cada una de ellas, como son su formación de capital, el nivel de desarrollo de su sistema financiero y la forma de su distribución del ingreso. Por eso mismo, porque estos elementos no son independientes de la situación general de la economía nacional, la capacidad de decisión directa en una región respecto a la movilización de fondos depende también de parámetros nacionalmente establecidos. De ello resulta que los esquemas regionales de financiamiento del desarrollo están siempre articulados con un esquema general, nacional, de financiamiento de la economía en su conjunto.

Así, la separación entre instrumentos reales y financieros puede lograrse con más propiedad en el plano nacional que en las regiones. Como la participación nacional en el financiamiento de la economía de cada

región es muy importante, la absorción de los recursos nacionales —entendiendo por tales los que transfiere el gobierno central— se hace siempre en función de objetivos reales, generalmente financiando obras para las regiones. De ahí que la capacidad efectiva de una región para inducir gastos nacionales dependa de un acuerdo entre los objetivos nacionales de desarrollo y aquellos otros que se definen como regionalmente prioritarios. De ahí también que la región deba tomar la iniciativa de inclinar a la política económica nacional hacia ciertas orientaciones que se justifiquen por su prioridad, tanto regional como nacional.

Todo esto lleva a concluir que en los hechos la selección de instrumentos de política económica y la decisión respecto al modo de usarlos depende de una investigación empírica previa respecto a su composición en el ámbito nacional y en el de las regiones. Esta actitud conduce a limitar las generalizaciones respecto a los instrumentos a un simple ejercicio teórico, útil solamente en cuanto ofrezca un marco de referencia para el aludido estudio empírico. Intentos de llevar el análisis formal más allá de esta función metodológica pueden muy fácilmente restar pertinencia a la evaluación de las posibilidades reales de aplicación de cada política y dificultar la identificación correcta de problemas en vez de ayudar a resolverlos.

4. *Observaciones finales*

El estudio de los problemas de la política económica regional en las condiciones en que debe realizarse en los países subdesarrollados ofrece una oportunidad excelente para revisar los relativos a la aplicabilidad del análisis económico, especialmente del análisis económico regional, a fin de establecer alternativas para fomentar el desarrollo de las regiones. Revela también una serie de limitaciones que deben tenerse en cuenta para definir con realismo al alcance de cada política regional de desarrollo. De este esfuerzo resultan inquietudes respecto a las definiciones básicas y a las líneas que ha seguido el análisis económico regional. En este sentido, el examen de los problemas de política económica ofrece ideas para desarrollar el análisis. ¿Cuáles deben ser las orientaciones de la investigación en el campo de la política económica regional? Tal es sin duda una cuestión que merece particular atención.

Del examen de lo poco que se ha hecho sobre esta materia se perfilan tres alternativas. Primera, seguir la orientación de las investigaciones

formales hechas sobre política económica general (disciplina o arte), para encontrar su fundamentación gnoseológica y lógica. Segunda, acercarla a los experimentos —lamentablemente también formales— de investigaciones sobre las aplicaciones del análisis macroeconómico en sus varias formas a la planificación, para resolver problemas de mediano plazo. Tercera, revisar la naturaleza de los problemas de que se trata y las condiciones reales en que se opera, para llegar a proposiciones factibles, ubicándolas en las correspondientes condiciones de incertidumbre.

Un relativo pesimismo respecto a las dos primeras alternativas condujo este trabajo hacia la tercera de ellas, aceptándose que existe una estrecha relación entre la investigación del fenómeno —el subdesarrollo en regiones— y la investigación de la política económica. Estos temas, aquí abordados de modo preliminar, son un desafío inevitable para los economistas dedicados a los problemas regionales del desarrollo. Al enunciarlos no se ha pretendido más que señalar líneas de trabajo, sobre las que habrá de volverse con más amplitud y profundidad.

CAPÍTULO V

**EVALUACIÓN DE ALGUNAS EXPERIENCIAS EN
PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL**

DESARROLLO DE LA GUAYANA VENEZOLANA EN UNA PERSPECTIVA REGIONAL*

JOHN FRIEDMANN

1. *Introducción*

¿Qué podemos aprender del experimento “Guayana” en cuanto a desarrollo de recursos regionales? ¿Es un experimento único, irreproducible, que no aporta lecciones especiales a otros planificadores, o llegará a ser, como el programa del “Valle del Tennessee”, un modelo que inspira esfuerzos análogos en otras partes del mundo? Sus similitudes con este último son en muchos aspectos asombrosas. Los dos tienen la misma escala ambiciosa, la misma determinación de someter ante una autoridad central del gobierno nacional el manejo de los recursos naturales dentro de una amplia área geográfica y principalmente con objetivos económicos. Sin embargo, parecen más interesantes los contrastes entre las dos empresas gigantescas. Su análisis comparativo puede llevarnos a un entendimiento más perfecto sobre la singular contribución de Guayana a la teoría y a la práctica de la planificación regional. A continuación se resumen los puntos más sobresalientes de divergencia entre ambos programas.¹

Guayana

1. *Propósito*

Desarrollo económico de la nación
a través del desarrollo coordinado

Tennessee Valley

Desarrollo económico de una región
decadente a través del desarrollo coor-

* En su versión inglesa, este artículo forma parte de la obra de Lloyd Rodwin y otros, *Planning urban growth and regional development: The experience of the Guayana Program of Venezuela* (Cambridge, Mass., MIT Press, 1969). Fue traducido por Norma Servantí H. con autorización del autor y publicado antes en la *Revista de Planificación: Vivienda, Ciudad, Región* (Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, Universidad de Chile), núm. 3 (Santiago, junio de 1966), pp. 93-106. La presente versión incorpora algunas correcciones de estilo.

1. Para una revisión general de la experiencia TVA, véase Roscoe Martin (comp.), *TVA the first twenty years* (The University of Tennessee Press, Knoxville, Tenn., 1956). En relación con esta materia véase también John Friedmann, *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley* (The University of Chicago, Department of Geography, Research paper núm. 39, marzo de 1955).

de todos los recursos naturales incluyendo el agua pero no limitándose a ella, en una región relativamente nueva y poco poblada: las consecuencias regionales son de importancia secundaria ante el significado nacional del programa.

La región

Un área remota de nueva colonización definida geográficamente en forma vaga pero concentrada sobre un complejo urbano-industrial nuevo y en rápida expansión, dentro de una economía nacional en proceso de industrialización.

2. *Énfasis en programación sectorial*

Industria manufacturera; energía eléctrica; desarrollo urbano; minas; transportes; desarrollo agrícola.

3. *Participación local*

La voluntad nacional impuesta en la región con una participación mínima de los intereses locales, estatales o regionales, habiéndose buscado y obtenido el apoyo político sobre bases nacionales.

4. *Estilo de planificación de la Corporación de Desarrollo*

Planificación formal e institucionalizada: estudios de planificación a largo plazo para el desarrollo económico y urbano-físico de la región.

5. *Criterios de realización*

Número de nuevas plantas industriales; producción industrial; ex-

dinado, principalmente de sus recursos de agua para usos múltiples relacionados entre sí y la recuperación y conservación de las tierras: se consideran secundarias las consecuencias nacionales ante el significado regional del programa.

Un área antigua y económicamente retrasada definida en primer lugar como la hoya o valle de un río y en segundo lugar como un área de distribución de energía dentro de una economía nacional ya industrializada y técnicamente avanzada.

Desarrollo y conservación de los recursos de agua y tierra; desarrollo agrícola y rural; forestación; energía eléctrica; navegación fluvial; turismo.²

Énfasis doctrinario en la participación local, estatal y regional; grandes esfuerzos para reformar las instituciones locales y para obtener apoyo político dentro de la región en favor de los planes de desarrollo.

Planificación informal: ausencia de estudios de planificación a largo plazo para el desarrollo económico de la región; tal planificación se deja en manos de los estados y de las empresas privadas.

Solvencia financiera y eficiencia económica de la autoridad de desarrollo;

2. En la medida en que la TVA ha completado su tarea de desarrollo físico del área fluvial para fines múltiples y ha dirigido su atención principal hacia la producción y venta de energía eléctrica, se ha interesado también en el desarrollo industrial. Sin embargo, este interés ha permanecido esencialmente pasivo, y la autoridad ha continuado descansando en

portaciones y empleo total; crecimiento de la población regional; integración de la región con el desarrollo económico nacional.

medidas físicas de aumento de la producción regional (energía eléctrica, tráfico fluvial, áreas reforestadas, etc.); consumo de energía eléctrica por habitante; aumento del ingreso social por habitante con respecto al de la nación.

Estos contrastes en la forma de encarar el desarrollo regional en Guayana y en el Valle del Tennessee son notorios y reflejan esenciales diferencias en las condiciones estructurales para la planificación en cada caso. Guayana es una economía de nueva colonización, en un país cuyo gobierno está organizado como estado unitario y cuya economía está aún en fase de industrialización. La administración está típicamente centralizada en alto grado; la participación local en decisiones públicas aún no se ha popularizado y todavía falta una fuerte base institucional al sector privado. Por otra parte, el Valle del Tennessee era, por lo menos al comenzar el programa, una economía regional retrasada con una larga historia de colonización, un gran sector agrícola y una población urbana considerable dividida entre muchas ciudades y pueblos medianos y pequeños. A su vez, los Estados Unidos ya tenían un gobierno federal en el cual tanto los estados como las municipalidades gozaban de considerable autonomía. Su economía, incluso durante la década de 1930, era industrialmente la más poderosa del mundo, y su estructura institucional privada estaba imbuida de un gran sentido de independencia.

Por lo tanto, cada uno de los dos programas de desarrollo regional puede ser considerado como tipo. El experimento "Guayana" surge como una respuesta aparentemente exitosa a los problemas de regiones de nueva colonización en economías en desarrollo, organizadas como estados unitarios; el programa "Tennessee Valley" representa un esfuerzo también exitoso, pero mucho más antiguo, dirigido a solucionar los problemas de atraso económico regional dentro de una sociedad industrial ya avanzada y organizada como federación de estados. De ahí que las lecciones de Guayana parezcan especial-

grupos estatales, locales y privados para fomentar el crecimiento de las industrias manufactureras de la región. En forma similar la rva ha tenido un efecto estimulador sobre las zonas carboníferas de la región durante los últimos años, por cuanto ha comenzado la construcción y puesta en marcha de una cantidad de inmensas plantas termoeléctricas. Pero en ningún momento la rva ha considerado la posibilidad de verse activamente envuelta en los problemas de la industria misma de las minas de carbón.

mente apropiadas para los países de América del Sur, del África y del Medio Oriente, que ofrecen condiciones similares y en los cuales las regiones de nueva colonización podrían jugar un papel decisivo en el desarrollo nacional.³

Las regiones de nueva colonización son áreas alejadas de los principales centros poblados de un país. Nacen como resultado de un convenio, generalmente con firmas particulares, para la explotación comercial de fuentes naturales importantes o complejos de recursos.⁴ Su principal característica es su aislamiento del resto del país por barreras naturales que impiden al transporte, tales como desiertos o montañas; están controladas, al menos inicialmente, por intereses foráneos que dominan la minería y otros importantes establecimientos económicos de la región; sus economías están centralizadas en una ciudad o colonia semiurbana, la que sin embargo, tiene funciones de servicio central muy limitadas a causa del gran vacío que la rodea; su futuro depende en gran parte del comportamiento de los mercados extranjeros y a largo plazo de las reservas de recursos estratégicos económicamente disponibles en la región. Su sistema social aun siendo extremadamente transitorio, está estratificado en alto grado.

Guayana reunía todas estas condiciones cuando en 1958 el gobierno de Venezuela decidió transformar esta lejana área de nueva colonización en parte integral y duradera de la economía nacional, creando en las distantes playas del río Orinoco un gran centro de industria manufacturera basada en minerales de hierro, bosques de madera dura, potencial de energía hidroeléctrica, gas natural y petróleo. Este propósito fue atractivo para los venezolanos no sólo porque las riquezas lógicas en recursos de la región podrían ser incorporadas a la economía, sino también por el descontento general a causa del continuo crecimiento de la capital, Caracas, en perjuicio de la periferia provincial. De ahí que se invocaran dos importantísimos objetivos nacionales como apoyo al esquema de desarrollo propuesto: la diversificación y fortalecimiento de la base de exportación del país y la descentralización en términos regionales de actividades productivas y de la población. La ciudad nueva de Santo Tomé de Guayana llegó a ser considerada como un contrapeso de Caracas y entró a competir con la capital, en

3. Sobre diferencias en planificación regional entre economías en transición y economías industrializadas, véase además John Friedmann, "Poor regions and poor nations: Perspectives on the problem of Appalachia", en *The Southern Economics Journal*.

4. Para mayores detalles sobre las características de áreas remotas de nueva colonización y estrategias de desarrollo regional, véase John Friedmann, *Regional development policy: A case study of Venezuela* (The MIT Press, Cambridge, Mass., 1965), cap. 5.

cuanto a inversiones y también con respecto a sus grupos profesionales y directivos.

La manera como fue abordado este problema puede estudiarse analizando una cantidad de decisiones que afectaron en grado importante el curso del desarrollo de Guayana. Debe reconocerse que no siempre se eligió entre las alternativas propuestas con pleno conocimiento de lo que implicaban. Por lo general, después de todo, las decisiones no se hacen: ocurren.

2. *Puesta en marcha del Plan: Planificación coordinada vs. planificación corporativa*

La alternativa era si el desarrollo de los recursos económicos de Guayana podría llevarse a cabo en forma eficiente y expedita, a través de la acción coordinada de muchas oficinas públicas, o si la complejidad y escala de la tarea requeriría una organización dotada de amplios poderes ejecutivos. Se trata de una alternativa muy típica en planificación regional.

En el caso de Venezuela, el gobierno optó por la segunda solución, creando la Corporación Venezolana de Guayana (cvg) e invistiéndola de plenos poderes para planificar, programar e implementar las inversiones que habrían de hacerse. ¿Cuáles fueron las razones de una elección de tanta trascendencia? Algunas eran sutiles e intangibles y por ello mismo muy importantes para el éxito final de la empresa. Primera: una Corporación de Desarrollo subrayaría la determinación del nuevo gobierno respecto a asignar prioridad máxima al Programa Guayana, anteponiéndolo a todos los demás asuntos que reclamaban su atención. Segunda: Sería más fácil lograr la acción decisiva y coordinada deseable concentrando en una sola institución toda la autoridad y el poder económico necesarios para llevar adelante eficientemente la empresa. Tercera: Los recursos para el desarrollo regional probablemente se podrían movilizar a través de una Corporación con responsabilidades amplias pero exclusivas, más fácilmente que a través de un programa disperso, coordinado casualmente, que incluye muchos centros de poder. Cuarta: Una Corporación sería capaz de tener una visión global del Programa y de las relaciones estratégicas entre minería, industria, urbanización, transporte, vivienda, agricultura, forestación, servicios sociales y energía eléctrica, nombrando sólo los sectores principales.

En resumen, la misma complejidad del Programa sugirió la necesidad de una concentración de poderes, capaz de sobreponerse a las muchas limitaciones inherentes a la tradicional burocracia gubernamental. La experiencia habida en Venezuela en coordinación interinstitucional casi nunca resultó positiva y fue un poderoso argumento en favor de una estructura institucional centralizada para asegurar un rápido progreso. Es indudable que la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) o la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) podrían haber desempeñado un papel importante dentro de la coordinación, pero CORDIPLAN tendría que ser cuidadosamente apartada de responsabilidades ejecutivas y la escala del Programa Guayana era demasiado ambiciosa para confiarla a la CVF como una más de sus multifacéticas actividades.⁵

Además y sobre todo, dada la tradicional autonomía de los ministerios, ninguno de ellos podría haberse hecho claramente responsable del Programa. Tal vez se pensó en una Corporación de Desarrollo Regional, que en el trato con los poderosos intereses mineros extranjeros que actuaban en el área, es probable que hubiera sido más capaz que un programa en el cual las responsabilidades estarían divididas y cuya autoridad máxima con razón sería considerada incierta.

3. Límites regionales: Fijos o indeterminados

Un tema de constante preocupación para los planificadores regionales es la delimitación del área por planificar. En el caso Guayana el problema era determinar con precisión el área dentro de la cual la cvg tendría autoridad para tomar decisiones. El problema se complicó ante el hecho de que faltaban límites naturales claros. El concepto geográfico de Guayana mismo era demasiado ambiguo, una vaga denominación para toda el área al sur del Orinoco que abarca dos tercios del territorio nacional. El concepto de valle fluvial, por otro lado, habría sido inapropiado en vista de la preocupación de la cvg por el desarrollo de otros recursos naturales, aparte los del agua. A falta de criterios físicos convincentes, fue difícil no ser arbitrario en el trazado de los límites.

5. Sobre la función de CORDIPLAN en la planificación nacional y sobre la respuesta de este organismo al desafío de la planificación regional, véase John Friedmann, *Venezuela: From doctrine to dialogue* (Syracuse, Syracuse University Press, 1965).

Al cabo se encontró una solución original. Una región es un continuum tiempo-espacio. ¿Por qué investirla entonces con propiedades euclidianas? Era claro desde el principio que el impacto mayor de la cvg afectaría una zona pequeña, estrechamente circunscrita al área que rodea la confluencia de los ríos Caroni y Orinoco. Éste sería el centro de la cvg, y en la legislación que establecía la Corporación fue cuidadosamente descrito por un sistema coordinado, aun cuando el mapa correspondiente nunca fue publicado. La cvg sería todopoderosa dentro de la zona de desarrollo.

Pero —y aquí estaba la novedad— se autorizó legalmente a la Corporación para emprender programas de inversiones *más allá* de esta zona siempre que fuese posible demostrar su relación con actividades de aquélla. Como resultado de esta decisión, la cvg explota ahora una mina de carbón en la costa, —distante más o menos 400 kilómetros de la zona de desarrollo— ayuda a financiar proyectos de construcción de caminos a través de las provincias orientales y ha iniciado un gran programa de mejoramiento del terreno en el delta del río Orinoco. Este ingenioso mecanismo de delimitación regional sirve para constreñir los poderes de la Corporación estableciendo un criterio de pertinencia, pero dejándola libre para solucionar problemas que no podían vislumbrarse cuando se hizo la reglamentación inicial. Sobre todo, ayuda a concentrar la atención de los planificadores de la cvg al mismo tiempo que da menor importancia a los conflictos potenciales con los gobiernos provinciales y los ministerios nacionales.

4. *Estrategia regional: Activación de un polo de crecimiento*

Desde el comienzo, la zona de desarrollo fue concebida para ser en primer lugar una región urbana de tamaño metropolitano. En el lenguaje de la teoría regional, la elección fue crear en el límite del espacio efectivamente colonizado de Venezuela un polo de crecimiento cuyo desarrollo exitoso fue considerado esencial para el logro de los objetivos nacionales. La nueva ciudad, Santo Tomé de Guayana, no sólo debería impulsar la economía de Guayana y sus provincias orientales sino también contribuir a integrar al desarrollo nacional, como elemento funcionalmente especializado, las riquezas en recursos de la Guayana. Así, los planificadores de la Guayana tuvieron que afrontar una tarea única e inmensamente difícil: cómo coordinar el desa-

rollo físico de una metrópoli nueva con el desarrollo económico de un medio complejo y extenso.

Se definió esta tarea como un problema empírico; no hacerlo así habría resultado imposible. El comienzo de la construcción de un alto horno, la primera de una serie de represas hidroeléctricas sobre el río Caroni y trabajos afines en caminos locales de acceso, vivienda para empleados y otros servicios, atrajeron a gran número de inmigrantes desde todos los puntos de la Venezuela oriental. En pocos años la población de Santo Tomé de Guayana aumentó de 5 000 a 70 000 personas. A esta creciente población hubo que proveerla de casas y servicios esenciales y las inversiones adicionales en servicios urbanos hicieron más atractiva aún a esta región central para los migrantes de las áreas rurales, quienes continuaron afluyendo a la región a razón de más o menos un millar de personas por mes. La tasa de empleos nuevos que se producían fue insuficiente para absorber la mano de obra que aumentaba con regularidad y surgieron presiones en el sentido de aumentar la base económica de la comunidad. Así se puso en movimiento una rápida espiral ascendente que contribuyó a la urgencia política de la empresa y confirió al desarrollo urbano una importancia por lo menos igual a la de los programas económicos de la región.

Esta interacción fue más notoria en Guayana que en Caracas, donde la función de desarrollo económico quedó oscurecida ante la urgencia de encontrar solución a los problemas urbanísticos de esta metrópoli en rápida expansión. La planificación física y habitacional se manejó desde Caracas con apreciable ignorancia de las fuerzas económicas subyacentes, con resultados tan claramente insatisfactorios que se procedió a dar primera prioridad a la descentralización urbana como objetivo de política nacional.

Por otra parte, en Guayana se llevó a cabo la planificación física de la metrópoli en estrecha colaboración con la planificación económica de la región. Esto se reflejó no sólo en la distribución de tipos y ubicación de viviendas, sino también en la selección de la estructura apropiada del equipamiento comunitario y en los trazados principales de la red de circulación interna. Debe destacarse, sin embargo, que el plan físico para Santo Tomé de Guayana no se derivó completamente del plan económico para la región, sino que se puso en sí mismo una importante contribución. La competencia interregional, especialmente con Caracas, sugirió la necesidad de crear en la Guayana un medio urbano capaz de atraer y retener a los grupos profesionales y

empresariales. De ahí que la finalidad del desarrollo urbano fuera no sólo dar un mínimo de comodidades a la mano de obra industrial, sino crear una comunidad socialmente diversificada en función de las necesidades culturales y físicas de los sectores medios en forma tal que superara el mínimo funcional de una ciudad puramente industrial.

Tres lecciones se deducen de esta estrecha y activa relación entre desarrollo urbano y desarrollo económico, a saber:

Primera: El crecimiento a largo plazo de la ciudad fue puesto en movimiento concentrándose inicialmente en la exportación de productos manufacturados de la región. La sola exportación de materias primas no conducía a la urbanización. Faltando un mercado local con capacidad suficiente para mantener por sí solo una estructura industrial que pudiera generar una expansión, la economía de Guayana entró a depender vitalmente de una serie de proyectos industriales que, en primera instancia, servirían ante todo a los mercados internacionales y nacionales. Por ello, asegurar la ventaja competitiva de Santo Tomé de Guayana como centro de localización llegó a ser un objetivo importante de la periferia en el desarrollo regional. Para esto fue necesario una cuidadosa adaptación entre la planificación física y la económica.

Segunda: El potencial pleno del desarrollo urbano sólo podría lograrse saliendo del núcleo urbano mismo y desarrollando los recursos naturales de las áreas circundantes, de las cuales tendría que depender el crecimiento de la ciudad como centro manufacturero. La ciudad juntaría y organizaría los recursos naturales de la región a través de sus varios complejos industriales. De este modo, los intereses de la ciudad se consideraron complementarios con los de la región, y la ciudad, actuando a través de la cvg, se abriría hacia el exterior asegurándose por sí misma el adecuado abastecimiento de los materiales básicos de los cuales depende su propio progreso. Fue importante también la concentración en la ciudad de una red de rutas de transporte que canalizaría las materias primas y energía (caminos, ferrocarril, tuberías y líneas de alta tensión) hacia sus industrias, llevando los productos de la ciudad a otros lugares de la nación y al resto del mundo (navegación, rutas de alta velocidad, aeropuertos).

Tercera: El desarrollo de esta región central tendría gran repercusión sobre otras áreas de la nación. Así, las áreas rurales de las cuales la ciudad obtenía su población serían drenadas de su mano de obra y deberían ajustar en consecuencia sus economías locales. En otros centros urbanos tendrían que establecerse industrias y servicios de mer-

cado complementarios, sobre todo a lo largo del cinturón costero de las provincias orientales, obteniendo de Guayana productos semielaborados para su elaboración final. Se prestó poca atención a esta fase del esfuerzo de desarrollo regional, en parte porque se consideró que el problema estaba fuera de las responsabilidades específicas de la cvg. No se pudo obtener toda la ventaja deseada del Programa Guayana porque faltó una política nacional de desarrollo regional y una intensificación de esfuerzos de desarrollo regional en otros puntos del país, problema que será tratado más adelante.

5. Eficiencia de localización: Proyectos vs. programas

La estrategia de localización del Programa Guayana estaba dirigida a llevar a un punto máximo las llamadas economías externas que cabría obtener de la implementación coordinada de un grupo de proyectos industriales relacionados. Siendo prácticamente imposible medir las economías externas con algún grado de precisión, esta estrategia fue más bien un acto de fe que una determinación completamente racional. La alternativa habría sido una aproximación fragmentada en la cual cada proyecto fuera evaluado separadamente comparándolo con proyectos potenciales similares de otras ubicaciones. ¿Cuál habría sido la ubicación óptima para una planta de acero? ¿Qué habría sido más económico: un número de pequeñas plantas térmicas que usan gas natural, ubicadas en la vecindad de los grandes centros de consumo, o la represa Guri, con su potencial eléctrico equivalente a varios millones de kilovatios? ¿Qué adelantos en los puertos y en qué ubicaciones habrían sido más provechosos para la economía de Venezuela como un todo? Podría ser enteramente cierto que algunas de las inversiones eventualmente localizadas en Santo Tomé de Guayana habrían estado mejor ubicadas en otra parte, si dada determinación se hubiese hecho separadamente y en forma independiente de los otros proyectos. Sin embargo, la dispersión de los componentes individuales que formaron el programa Guayana habría dejado a la región más o menos como estaba a comienzos de la década del 50: un área típica de nueva colonización, dominada por intereses foráneos, y una economía minera ajena en la periferia de la nación. La movilización de los recursos para proyectos no relacionados con un programa regional habría sido más difícil. Se podrían haber puesto en movimiento las fuerzas políticas internas, y

éstas, en fin de cuentas, habrían luchado entre sí hasta llegar a una ayuda mutua. Podría no haberse creado una nueva región central, con lo que menos recursos nacionales se habrían incorporado tal vez a la corriente de producción nacional.

El programa Guayana constituye un caso en que las eficiencias de ubicación de sus proyectos separados sólo pueden ser medidas *a posteriori*, ya que el beneficio máximo de las economías externas sólo es apreciable cuando un programa ha alcanzado su madurez y han sido ubicadas todas sus partes componentes. El proyecto Guayana, por lo tanto, debe considerarse ante todo como un programa destinado a establecer las condiciones para una localización industrial eficiente. La prueba final será la vitalidad y la capacidad de mayor crecimiento de Santo Tomé de Guayana y su región, una vez que las inversiones públicas descendan hasta niveles comparables a los existentes en otras ciudades venezolanas.

6. *Estrategia de planificación: Desequilibrio vs. equilibrio*

La estrategia general de planificación para Guayana estaba estrechamente relacionada con la decisión sobre estrategia de localización y en su énfasis sobre las economías externas y de aglomeración. Las dos grandes alternativas eran aquí desequilibrio o equilibrio en el desarrollo de los diferentes sectores de la economía regional. En favor de la primera ha argumentado eficazmente Albert Hirschman, y en pro de la segunda Paul Rosenstein-Rodan en su teoría del *Big Push*.⁶ Una estrategia del desequilibrio permitiría a un organismo de desarrollo concentrar sus recursos en un pequeño número de sectores o proyectos clave sin tomar en cuenta las inversiones complementarias. Según la teoría de Hirschman, los desequilibrios resultantes crearían presiones políticas que movilizarían otros frentes y eventualmente conducirían a una redistribución de recursos sobre una base de urgencia. De esta manera, el péndulo oscilaría de atrás adelante, de crisis en crisis, manteniendo en todo momento un alto grado de impulso hacia adelante.

6. Albert C. Hirschman, *The strategy of economic development*, (New Haven, Yale University Press, 1958); Paul Rosenstein-Rodan, "Notes on the Theory of the 'Big Push'" en Howard S. Ellis y Henry C. Wallich, (comps.), *Economic development for Latin America* (Nueva York, St. Martin's Press, 1961), pp. 57-81.

Es dudoso si esta estrategia habría resultado en Guayana, donde la cvg controlaba todos los elementos esenciales del programa. A falta de “poderes de contrapeso” (*countervailing powers*), los desequilibrios muy bien podrían seguir siendo desequilibrios mientras la Corporación luchaba abriéndose camino dramáticamente en unos pocos sectores clave, tales como la planta siderúrgica y la represa del Guri. La cvg se creó precisamente para hacer una planificación “equilibrada”, pues se temía que los desequilibrios creados por otras soluciones administrativas no se corregirían por sí solos.

Principalmente por esta razón, la cvg instituyó un proceso de planificación formalizado cuya finalidad era avanzar al mismo tiempo en varios frentes manteniendo un balance general entre ellos. (La TVA, que actuaba en un medio institucional más rico, pudo prescindir de la planificación formal y de los equilibrios internos.) Construyendo rápidamente un equilibrado medio físico y económico, la cvg esperaba engendrar el dinamismo que aseguraría el crecimiento sostenido de la región, crearía una “matriz de ubicación” eficiente y expandiría la magia del éxito, tan necesaria en una empresa de tanta importancia como Guayana. A base de esta experiencia, cabría sugerir que la teoría del *Big Push* quizás sea más aplicable para activar polos de crecimiento en economías en transición, que para el desarrollo económico nacional con su complejo montaje institucional.

7. Control: Orden vs. crecimiento

El camino a la planificación a través de una serie de equilibrios internos da automáticamente preferencia a la estética del orden sobre la dinámica del crecimiento rápido. Si cada componente de un programa equilibrado tuviera que colocarse en su justo lugar y su programación en el tiempo determinada con precisión, entonces todo el asunto podría estar sujeto a un criterio estético lo que transformaría al plan en algo sumamente rígido y sería difícil modificarlo en el transcurso de su cumplimiento. El problema podría reducirse a un asunto de control: ¿hasta qué punto se deberían controlar las fuerzas espontáneas en aras de la armonía y el orden? Durante los primeros años de existencia de la cvg hubo gran interés en que existiera orden controlado, actitud que reflejaba la típica parcialidad planificadora en favor de arreglos equilibrados, dirigidos en el largo plazo a maximizar el bienestar de la comunidad. Luego se hizo patente la imposibilidad de conciliar el orden

con el crecimiento, a medida que los distintos elementos del programa rehusaban ponerse en su lugar de acuerdo con el Plan. Por ello hubo que rebajar el deseo de control universal a un deseo de controles *estratégicos*. En consecuencia, la planificación fue cada vez menos precisa como medio de imposición de un esquema preconcebido, pero ganó importancia como marco general para tomar decisiones. Ni la forma física actual de la ciudad ni la secuencia temporal de las inversiones industriales pudo ser determinada de antemano por los planificadores de la cvg; su planificación tenía que reflejar la realidad de la economía regional evolucionando espontáneamente. Si la planificación equilibrada o comprensiva contribuyó a la institucionalización de su función dentro de la cvg y habló en favor del ejercicio amplio de poderes formales de control, las exigencias de crecimiento espontáneo fueron desplazando poco a poco los formalismos de la planificación. A los planificadores de la cvg no les fue posible controlar las decisiones desde arriba; tuvieron que contribuir a las decisiones con el conocimiento especializado adquirido por ellos mismos en sus estudios y proyecciones a largo plazo.

8. *Relaciones interregionales: Improvisación vs. política nacional*

Una de las consecuencias no previstas del programa Guayana fue el intenso interés que produjo en toda Venezuela por la planificación regional del desarrollo. Se puede considerar este movimiento como un despertar de la conciencia regional y como expresión del interés provincial por participar más activamente en la gran tarea de transformación nacional. Tan obvio fue el éxito de la cvg al concentrar los recursos financieros para el desarrollo de los recursos regionales, que otras partes del país desearon imitar esta experiencia y apremiaron al gobierno central para que creara corporaciones de desarrollo con poderes igualmente extensos.

Así se hizo, pero sin diferenciar en forma suficiente los problemas regionales. Mientras la cvg parecía un intento exitoso para integrar una remota área de colonización nueva a la economía nacional, los problemas de áreas atrasadas, decadentes, tales como la región andina, podrían necesitar un enfoque totalmente distinto. La Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) resistió cuanto pudo estas presiones pues temía que la extensión de la planificación regional

a otras áreas distraería energías de las tareas principales del desarrollo nacional. Por otro lado, faltaba una visión clara de la economía regional de Venezuela, de la estructura urbana del país en términos de especialización funcional y de las estrechas relaciones entre los problemas de desarrollo regional. No se vio, por ejemplo, que el atraso de la región costera en las provincias orientales podría empeorarse hacia el sur a causa del programa Guayana, o que éste podría utilizarse en combinación con otros esfuerzos encaminados a resolver los tradicionales problemas económicos del área. Lo que faltaba, por lo tanto, era una política nacional de desarrollo regional que pudiera usarse para encauzar dentro de sendas constructivas el entusiasmo que suscitaba el desarrollo regional y para prevenir medidas tan obviamente equivocadas como la creación de la Corporación de los Andes usando como modelo a la cvg.

Serían numerosas las dificultades para implementar una política nacional de desarrollo regional si, al mismo tiempo, se deseara evitar la multiplicación de las corporaciones de desarrollo como medio de solucionarlas. En un momento dado, un país del tamaño de Venezuela es difícil que pueda soportar más de un esfuerzo de desarrollo regional concentrado y administrado centralmente. Las dificultades inherentes a los procesos normales de coordinación llevaron a la creación de la cvg. Otras regiones deberían conformarse con soluciones de organización más sencilla. Sin embargo, no se podrían dar los pasos iniciales en esta dirección hasta que CORDIPLAN adquiriera el conocimiento íntimo de las economías regionales de Venezuela y sus relaciones, lo que sería necesario para aportar indicaciones centrales en esta área de la política. El fracaso en desarrollar tal conocimiento técnico dejó un vacío crítico entre la política de inversiones nacionales elaborada a lo largo de líneas sectoriales y la realización de proyectos específicos. También la hizo incapaz de ejercer la dirección sin la cual las iniciativas de desarrollo regional podrían actuar en contra de los propósitos básicos del desarrollo nacional. El problema sigue sin solución, pero parece que CORDIPLAN está tomando más interés que antes en el problema y puede que gradualmente vaya adquiriendo la pericia necesaria para llenar este vacío.

9. *Conclusión*

El análisis precedente parece demostrar la pertinencia del experimento Guayana para otros países. Dicho experimento, como medio de transformar una zona de nueva colonización en parte integral de la econo-

mía del espacio nacional y de activar un polo de crecimiento potencial como parte de este esfuerzo, debe ser considerado un éxito sobresaliente, que permite deducir importantes enseñanzas para la planificación regional teórica y práctica.

Habría sido relativamente fácil que el programa no resultara. Los puntos de decisión crítica eran muchos y numerosas las posibilidades de error a falta de una teoría clara. Basta imaginarse lo que habría sido de este experimento si se hubiesen adoptado las posibilidades alternativas:

- ☐ Si se hubiese sustituido una coordinación vaga por la planificación corporativa;
- ☐ si un sistema espacial de referencia esencialmente arbitrario hubiera sido concretado en la ley con la consecuente dispersión de energías y la inclusión (o exclusión) de recursos estratégicos por mera casualidad;
- ☐ si en lugar de concentrarse en la activación de Santo Tomé de Guayana como polo de crecimiento, se hubiesen elegido simultáneamente varios centros locales de fomento o si no se hubiese relacionado funcionalmente la urbanización con el desarrollo de recursos;
- ☐ si en lugar de un programa regional de desarrollo se hubiesen evaluado proyectos de inversión individual sin tomar en cuenta las complementaciones mutuas y las economías externas y de aglomeración;
- ☐ si se hubiese seguido una estrategia del desequilibrio en la esperanza de que los desequilibrios serían autocorregibles en última instancia a través de los mecanismos de presión política o por la acción autónoma de los empresarios privados y las instituciones públicas, y
- ☐ si se hubiese preferido un orden planificado a un esquema más flexible adaptado a las exigencias de una situación en fase de rápida evolución.

No importa que todas estas alternativas no hubiesen sido internamente armónicas entre sí. Una o dos elecciones mal hechas habrían bastado para reducir la efectividad del programa.

Mirando retrospectivamente la experiencia guayanesa, surge una idea básica que parece deslizarse como tema constante a través de todas las decisiones que afectan al programa y que, más que ninguna otra cosa, fue responsable de que las elecciones resultaran correctas en la mayoría de los casos. Esta idea es la integración: la integración de la

economía de recursos de Guayana con la economía nacional; la integración de los espacios vacíos de Guayana con los espacios verdaderamente organizados del país a través de una región central funcionalmente especializada; la integración de la economía urbana de Santo Tomé de Guayana, y la integración del desarrollo físico urbano con la planificación como base económica de la ciudad. No parece inapropiado llamar a ésta la idea maestra de la planificación regional. Donde ha sido ignorada o donde se han tomado medidas poco efectivas para implementarlas, es difícil que tenga éxito la planificación del desarrollo regional en sociedades en transición.

¿CIUDAD GUAYANA, POLO DE DESARROLLO?

FERNANDO TRAVIESO*

A. MARCO DE REFERENCIA NACIONAL-REGIONAL

1. *Ubicación histórica*

El desarrollo de lo que hoy es Venezuela estuvo sobrecondicionado por factores externos desde sus comienzos. Las civilizaciones precolombinas fueron, por lo general, eliminadas o absorbidas con el establecimiento del poder colonial. La Venezuela de la Colonia se caracterizó por la existencia de una serie de regiones organizadas en función de los puertos, comunicadas con España a través de la extracción de materia prima y muy poco comunicadas entre sí. Dicho sistema se mantuvo durante los períodos posteriores a la independencia de España hasta llegar a la etapa actual. Esta última se caracteriza por constituir un proceso incipiente de industrialización capitalista y por ser como en épocas anteriores, altamente dependientes de factores externos.

2. *Sistema regional*

En su aspecto espacial, la Venezuela de hoy tiene una región central en crecimiento, mientras que el resto del país funciona como periferia estancada.¹ Según la teoría clásica de localización de industrias, éstas son atraídas, en virtud de la acción de los llamados factores de localización, hacia las fuentes de materias primas o hacia los mercados. En el caso de Venezuela, con un proceso de industrialización basado en la importación de productos semielaborados para su ensamblaje final en

* Publicado antes, en versión no revisada, en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, núms. 92-93 (Caracas, septiembre-octubre de 1971).

1. El Centro está formado por el Distrito Federal, y los estados Miranda, Aragua y Carabobo, destacan en él los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, así como las ciudades de Caracas, Maracay y Valencia.

el país (sustitución de importaciones), éstas se han localizado entre los puertos (materia prima) y la aglomeración principal (mercado), es decir, en la región central. Este proceso margina a vastas regiones del país productoras de materias primas, ya que se utilizan fundamentalmente importadas. Esta ausencia de encadenamientos hacia el interior del país explica la incapacidad del proceso de industrialización sustitutiva para integrarse tanto verticalmente (industrias básicas e intermedias) como horizontalmente (regiones periféricas). La tendencia a la concentración espacial del empleo industrial y la consecuencia de la marginación periférica de este proceso, pueden apreciarse en los cuadros 1 y 2.

CUADRO 1. *Venezuela: volumen de empleo en la industria, 1953-66*
(Porcentajes)

| | 1953 | 1958 | 1963 | 1966 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Centro | 48.1 | 60.9 | 68.6 | 70.8 |
| Periferia | 51.9 | 39.1 | 31.4 | 29.2 |
| Venezuela | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), *Desarrollo urbano y desarrollo nacional* (Caracas, 1971).

CUADRO 2. *Venezuela: distribución del ingreso por habitante, 1970*
(Porcentajes)

| | <i>Menos de Bs. 80/mes</i> | <i>Entre Bs. 80 y Bs. 250/ mes</i> | <i>Más de Bs. 250/ mes</i> |
|-----------|--------------------------------|--|--------------------------------|
| Cento | 28.6 | 48.6 | 22.8 |
| Periferia | 50.0 | 39.1 | 10.9 |
| Venezuela | 42.9 | 42.2 | 14.9 |

FUENTE: La misma del cuadro 1.

Dentro de esta realidad se inscribe el Plan de Guayana, cuyo objeto es crear en la periferia un polo de desarrollo que sirva de asiento a las industrias básicas del país.

B. EL PROYECTO GUAYANA

1. *Características*

El Proyecto Guayana, que ha venido siendo implementado desde hace algo más de una década, está concebido esencialmente en función del desarrollo nacional y regional. Su magnitud es impresionante. Se estima que la población del área metropolitana excedería el medio millón en una generación; que el 20 por ciento del producto de la industria manufacturera del país y de las exportaciones serán generados en la región; que la generación de electricidad llegará a los diez millones de kilovatios; y que las inversiones requeridas entre 1963 y 1975 serán de cuatro mil millones de dólares.

El desarrollo de la explotación de las minas de hierro de El Pao y Cerro Bolívar, al comienzo de los años cincuenta, marca el comienzo del desarrollo de la región. Los concesionarios fueron las empresas norteamericanas Bethlehem Steel y U.S. Steel, respectivamente. En la misma época el gobierno nacional decidió construir una gran planta siderúrgica en Guayana y aprovechar el vasto potencial hidroeléctrico del río Caroní, no sólo para abastecer a la siderúrgica sino también al resto del país. La Corporación Venezolana de Fomento fue encargada de llevar a efecto el Programa, cuyos componentes principales fueron tomando forma en el transcurso de los años. Así, están en explotación las minas operadas por empresas extranjeras; han sido terminadas dos grandes represas hidroeléctricas, la siderúrgica propiedad del Estado, y el dragado del Orinoco desde el mar hasta la desembocadura del Caroní, donde llegan los ferrocarriles provenientes de las áreas mineras. Miles de trabajadores y sus familias se establecieron en la región.

En los años sesenta, un cambio de gobierno hizo variar los objetivos e instrumentos del Proyecto Guayana. El objetivo principal pasó a ser el desarrollo integral de la región de Guayana y sus recursos. Para lograrlo se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana, como instituto autónomo con amplios poderes.

El Plan de Guayana pasó a ser una pieza fundamental en la ideología del nuevo gobierno. Guayana debería convertirse en la demostración de un nuevo énfasis regional en la política gubernamental. Por ello, el objetivo fundamental pasó a ser el desarrollo económico y social de la Guayana tradicional. Al mismo tiempo, Guayana pasaría a convertirse en la base fundamental de la industria pesada del país y se la

integraría totalmente dentro de la vida de la nación como un elemento permanente. La meta sería lograr un crecimiento acumulativo autosostenido y un mejoramiento gradual del nivel de vida de la población de la región. Esta nueva orientación se tradujo en el diseño y construcción de una nueva ciudad como centro vital de la región: Ciudad Guayana. Según el informe anual de la Corporación Venezolana de Guayana para 1961: "Ciudad Guayana será el centro de una región rica en recursos naturales, el punto focal para el desarrollo de la región Sur-Este de Venezuela. Tendrá atracciones urbanas comparables con las de las otras ciudades importantes del país, de manera tal de inspirar y ganar la lealtad de sus habitantes." Para lograr este propósito se crearían las condiciones adecuadas para atraer industrias.

El futuro de la ciudad dependería casi exclusivamente de su capacidad para atraer capital industrial. Las actividades de servicios serían inicialmente pocas.

La creación de un nuevo polo de desarrollo significaba la aparición de una "matriz de localización" en la periferia del país, capaz de competir eficientemente por las nuevas inversiones en industrias con ciudades tales como Caracas, Maracay y Valencia. Toda nueva empresa que viniera a Guayana encontraría allí un equipamiento completo de servicios urbanos, áreas industriales urbanizadas, facilidades para el entrenamiento de la mano de obra y asistencia financiera.

A fines de 1964 habían sido identificados más de 50 nuevos proyectos, entre los que destacaban los siguientes:

- ☐ Hierro esponja
- ☐ Aluminio
- ☐ Fósforo elemental
- ☐ Pulpa y papel
- ☐ Maquinaria pesada
- ☐ Agricultura en el delta del Orinoco.

El complejo de maquinaria pesada debería ser la clave para realizar los objetivos del Programa.

2. Resultados

Al terminar el año 1971, Guayana estaba muy lejos de haber logrado los objetivos propuestos. Los cuadros 3 y 4 resumen algunas estadísticas fundamentales que reflejan esta aseveración.

CUADRO 3. *Venezuela: distribución del ingreso familiar, 1970*
(Porcentajes)

| | <i>Menos de 500 bolívares</i> | <i>De 500 a 2 500 bolívares</i> | <i>Más de 2 500 bolívares</i> |
|----------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Caracas | 11.9 | 66.7 | 21.4 |
| Maracay | 19.6 | 68.4 | 12.0 |
| Valencia | 14.6 | 67.9 | 17.5 |
| Ciudad Guayana | 22.4 | 65.9 | 11.7 |

FUENTE: *Estudio del mercado real de la vivienda en Venezuela* (Caracas, 1970), MERCAVI-70.

CUADRO 4. *Venezuela: déficit de viviendas, 1970*
(Porcentajes)

| | |
|----------------|------|
| Caracas | 20.2 |
| Maracay | 17.7 |
| Valencia | 17.1 |
| Ciudad Guayana | 46.1 |

FUENTE: La misma del cuadro 3.

Encuestas realizadas por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)² muestran que Ciudad Guayana funciona como una isla dentro de su región, la cual continúa en la órbita de influencia de Ciudad Bolívar. Como es históricamente observable, el sistema jerarquizado de ciudades tiene una gran tendencia a permanecer, lo cual reduce al mínimo el impacto regional de las nuevas ciudades.

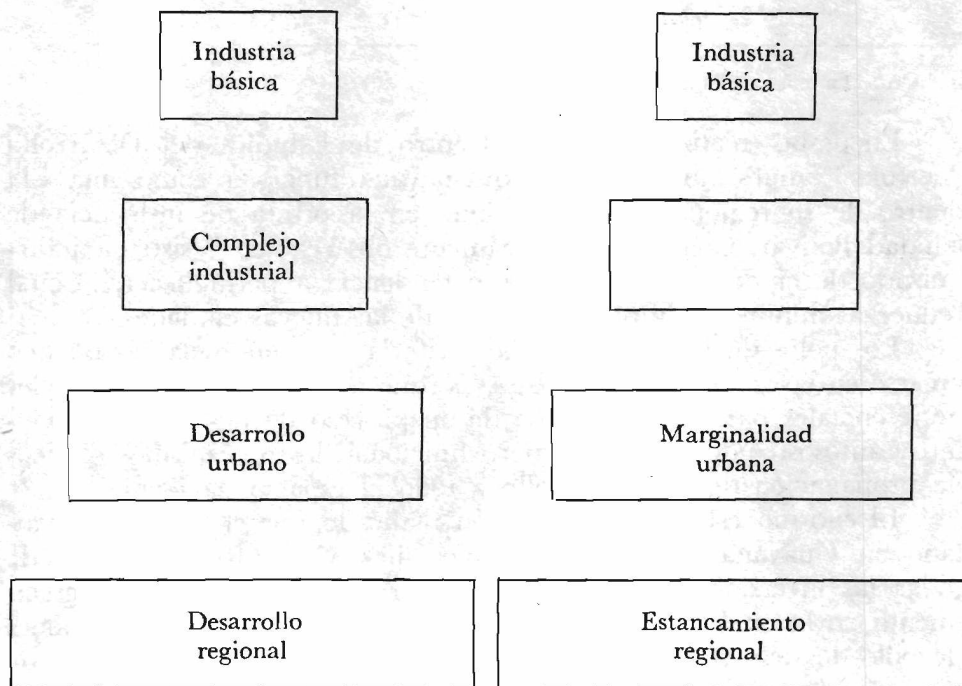
Los polos de desarrollo en la periferia de Venezuela no pueden crearse en las condiciones actuales, porque a] no se dan las condiciones esenciales para la generación de un proceso de desarrollo autónomo y autosostenido; b] ni tampoco funcionan los mecanismos clásicos de propagación de este desarrollo a todo el espacio nacional.

El enorme esfuerzo de inversión realizado por el Estado venezolano en Guayana durante los últimos diez años (10 por ciento de todas las inversiones del Estado) ha permitido una etapa de crecimiento en la cual Ciudad Guayana cumple algunas de las funciones de polo de desarrollo. En efecto, han aparecido en ella una serie de

2. Véase CENDES, *Desarrollo urbano y desarrollo nacional* (Caracas, 1970).

industrias y se ha creado una aglomeración urbana. Sin embargo, como sus encadenamientos no van hacia su propia región, sino hacia el Centro y hacia el extranjero, no cumple su función en cuanto a polo de desarrollo para la región de Guayana. El hecho de que los encadenamientos de las industrias básicas sean hacia afuera impide también la aparición del complejo industrial (maquinaria pesada), lo cual hace que la región siga dependiendo de factores externos y no se autosostenga.

El proceso que, a través de la dependencia externa, ha impedido que Ciudad Guayana sea hoy un polo de desarrollo regional, tal como se esperaba, puede ser comprendido con claridad en el gráfico que sigue. Lo que se esperaba generara desarrollo regional, en la situación actual y debido al predominio de los encadenamientos externos, genera estancamiento regional y marginalidad urbana, como consecuencia de la incapacidad de las economías dependientes para crear complejos industriales.



Analizando los objetivos declarados del Plan, puede afirmarse que, aunque Guayana se ha constituido en la base fundamental de la industria pesada del país, distan mucho de ser alcanzados los demás objetivos debido a las conocidas deficiencias estructuradas de la economía venezolana. En efecto:

- a] No se ha logrado el desarrollo integral (económico y social) de la región de Guayana y sus recursos.
- b] Ciudad Guayana no está totalmente integrada dentro de la vida de la nación como un elemento permanente; por el contrario, su población presenta una alta movilidad.
- c] La elevada dependencia de factores externos no ha permitido un crecimiento acumulativo autosostenido, el cual sigue siendo ampliamente subvencionado.
- d] El crecimiento de Ciudad Guayana no ha modificado sensiblemente los niveles de vida del resto de la región, y hasta son inferiores a los de las ciudades con los cuales se intentaba competir (véase el cuadro 3).
- e] El hecho de que Ciudad Guayana funcione como una isla dentro de la región, la cual continúa orientada hacia Ciudad Bolívar, ha impedido que ésta se convierta en el punto focal para el desarrollo de la región Sur-Este de Venezuela.
- f] Las atracciones urbanas de Ciudad Guayana no son comparables a las de otras ciudades importantes del país (véase el cuadro 4).
- g] A pesar de las altísimas inversiones para crear las condiciones adecuadas, en lo fundamental no ha sido posible atraer nuevas industrias, echándose de ver sobre todo la ausencia de industrias de maquinaria.
- h] La gran cantidad de conflictos sociales, así como la alta movilidad de su población, muestran que Ciudad Guayana no ha sido capaz de inspirar y ganar la lealtad de sus habitantes, los cuales, por el contrario, parecen preferir a Ciudad Bolívar, con sus características urbanas tradicionales, como metrópoli de la región, llegando muchos de ellos incluso a vivir en Ciudad Bolívar y trabajar en Ciudad Guayana.
- i] En una palabra, el Proyecto Guayana no ha sido capaz de frenar la tendencia a la concentración del crecimiento industrial en la región central (véase el cuadro 1), ni mucho menos ha aliviado la gran diferencia de ingresos que existe entre el centro y la periferia en Venezuela (véase el cuadro 2).

De esta forma, grandes esfuerzos de desarrollo como la Siderúrgica del Orinoco y la Central Hidroeléctrica del Guri, no han tenido todo el efecto deseado. Las características estructurales de la economía venezolana, generadas por el carácter altamente dependiente de su proceso de desarrollo, han incidido de manera decisiva en las deficiencias en cuanto al cumplimiento de los objetivos observables en el Proyecto Guayana. Por otra parte, no parece posible que estas deficiencias sean subsanadas mientras persistan las características mencionadas.

La conclusión que se desprendería de todo ello es que el crecimiento de una región central y el marginamiento de las regiones periféricas parece la manera óptima de funcionamiento en el espacio de un proceso de industrialización sustitutivo, capitalista y dependiente de factores externos.

¿QUIÉNES SON LOS BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL?*

DAVID BARKIN

1. *Introducción*

El desarrollo, ya sea regional o nacional, es un proceso dual de enriquecimiento y cambio estructural. Por un lado, aumenta el ingreso al usar más productivamente recursos disponibles y acumular recursos adicionales para aumentar la producción. Por otro lado, generalmente involucra la transformación de una economía de origen principalmente agrícola y de subsistencia en una estructura más diversificada en la que se genera un superávit que permite inversiones subsecuentes. Este proceso dual tiene su contrapartida humana —lo que suelen ignorar los interesados en el desarrollo económico que también involucra enriquecimiento y cambio estructural. En este caso, sin embargo, las estructuras que deben alterarse son las de clase social y la distribución del ingreso, aspecto este último que constituye el principal objeto de las páginas que siguen.

Uno de los dogmas básicos del desarrollo económico ha sido la búsqueda desencadenada de niveles de ingreso más altos con el reconocimiento explícito de que esto puede causar a corto plazo algún deterioro en la distribución del ingreso, esto es, mayor concentración en las manos de unos pocos. Los estudiosos creen, y los políticos lo afirman con agrado, que una vez solucionado el problema básico del ingreso bajo y de la tasa de crecimiento inadecuada, será más fácil atacar los problemas distributivos que el proceso de crecimiento inicial pudiera haber exacerbado. Este ataque al problema de la concentración podría llevarse a cabo mediante un bien diseñado programa de medidas impositivas y de gasto orientadas a redistribuir el ingreso y

* La versión inglesa de este ensayo, "A case study of the beneficiaries of regional development", fue publicada en *International Social Development Review*, de las Naciones Unidas, núm. 4 (Nueva York, 1972), pp. 84-94.

estimular la actividad económica para proporcionar nuevos empleos productivos a la población de más bajos ingresos.

Los programas de desarrollo regional pretenden reducir las diferencias de ingreso entre personas y regiones. La necesidad de ello resulta de las desigualdades que surgen durante el proceso de desarrollo, éstas son el resultado de patrones autorreforzantes del crecimiento económico que generan la inversión, y a su vez la reinversión de utilidades en los actuales centros de producción. El proceso de reinversión, elemento importante para sostener el crecimiento económico, ayuda a explicar la manera cómo los ingresos llegan a concentrarse cada vez más tanto a nivel personal como regional; quienes cuentan con el capital o tienen acceso a él pueden prosperar al llevar a cabo empresas re-dituables que generan mayores excedentes para reinversiones posteriores. La política gubernamental refuerza este patrón al aumentar las utilidades de las inversiones existentes y alentando reinversiones para acelerar el crecimiento económico. Las economías de escala y la aglomeración se combinan con factores culturales, políticos e históricos para favorecer la concentración de inversiones en una *élite* en algunos centros de crecimiento urbano rápido. Las escasas instalaciones de producción existentes en estas áreas, generalmente están muy atadas a recursos naturales particulares o dependen de la disponibilidad de un tipo específico de trabajador que no se encuentra en las zonas prósperas.

Los programas de desarrollo regional responden a la necesidad —a veces política— de ocuparse de los problemas de áreas que quedaron a la zaga del crecimiento económico de un país. Por un lado, están planeados generalmente para usar mejor los recursos naturales y humanos del área y, por el otro, para alentar la integración de grupos aislados de la prosperidad económica. Al movilizar recursos no utilizados, a menudo se espera que tales programas contribuyan al crecimiento nacional mientras se aumentan los ingresos de las regiones que habían quedado fuera del proceso de crecimiento.

Para ser efectivos, los programas de desarrollo regional deben desviar la actividad económica de los centros de producción existentes a las áreas seleccionadas para el desarrollo. Si los programas de inversión se concentran en actividades de producción primarias tales como agricultura y minería, entonces las posibilidades de crecimiento autosostenido están limitadas; las actividades de maquila también son autolimitantes, y si no se lleva a cabo un proceso de reinversión para establecer una base productiva creciente, resulta pobre la perspectiva del desa-

rollo regional. Para asegurar el éxito de tal proceso, con frecuencia es esencial que el gobierno proporcione subsidios especiales y haya inversiones de infraestructura. Sin embargo, a veces esta ayuda no es suficiente y para proteger el alto costo inicial de producción, hay que combinar medidas adicionales con una política coactiva de ubicación para alentar la descentralización.

Los programas de desarrollo regional, aunque tengan éxito, no necesariamente facilitan o permiten una redistribución del ingreso personal. A menos que se tomen medidas para proporcionar recursos financieros a quienes no los tienen, con limitaciones efectivas para excluir a las *élites*, los programas de inversión tan sólo proporcionarán a los ricos oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades. El control sobre los recursos naturales potencialmente valiosos puede permitir al propietario mejorar su condición económica, pero sólo se dispone del crédito o el capital necesarios para explotarlos; en ausencia de tales recursos, es probable que el control efectivo sobre los recursos naturales pasará a quienes tienen las posibilidades financieras necesarias para desarrollarlos. Esto es, no sólo es necesario relocalizar la actividad económica, sino que es imperativo rediseñarla para facilitar el acceso de gente que de otra manera no podría aprovechar las nuevas oportunidades.

Como se demuestra más adelante, este enfoque del problema en dos niveles —relocalización de la actividad económica y apertura de nuevos canales de acceso— es fundamental para comprender algunos de los principales obstáculos al éxito de los proyectos de desarrollo regional desde el punto de vista social. Lo que aquí se sustenta es que en el primer nivel —el económico y de ubicación— es relativamente fácil llevar a cabo los objetivos manifestados; pero aun en él, en el programa mexicano estudiado en este artículo, el crecimiento regional autosuficiente no se logró debido al poco interés en subsidiar la industrialización regional. En el segundo nivel —el humano— los problemas estructurales de cambios son mayores aún y tal vez no son apreciados plenamente por quienes tratan de hacer que las regiones se desarrollen en lugar de lograr simplemente un crecimiento a una tasa más elevada: en México parece que la descentralización de la actividad económica alcanzada no alteró en forma sustancial la tendencia nacional de concentrar el ingreso y el acceso a las oportunidades económicas en pocas personas.¹

1. La estrategia del crecimiento económico manifestada por el gobierno mexicano, en realidad, se proponía explícitamente concentrar recursos para estimular ahorros e inversiones

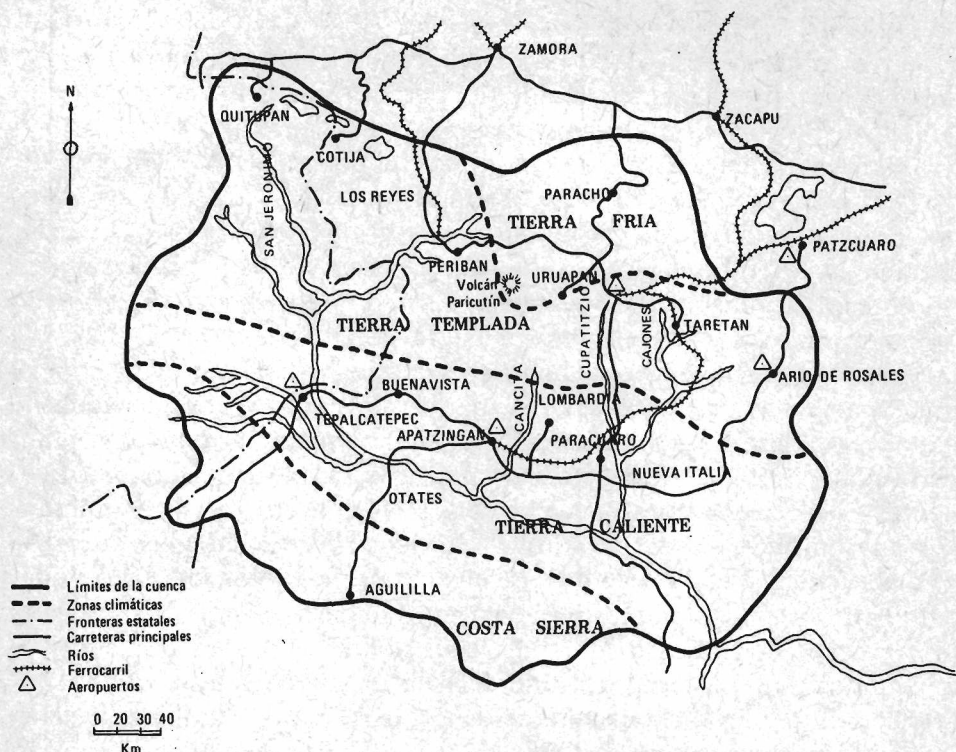
2. *Un programa de desarrollo regional en México*

El marco de este análisis es uno de los programas de desarrollo regional de más éxito en México, cuando se mide por el instrumental económico. Por lo menos durante un siglo se ha profesado en México gran preocupación por el desarrollo regional, pero el programa que se examina aquí en detalle empezó en 1947, al establecerse una comisión gubernamental semiautónoma para aprovechar las aguas de la cuenca del río Tepalcatepec,² localizada en los estados de Michoacán y Jalisco, unos 320 km al oeste de la ciudad de México. Dentro de los estándares nacionales de México, el proyecto es pequeño, con una inversión total aproximada de 600 millones de pesos durante veinte años, en un área de sólo 18 000 km². La población total de la cuenca es actualmente de 600 000 personas. El programa de construcción incluyó una serie de presas, canales de riego, caminos y obras hidroeléctricas. Las instalaciones quedaron en operación al final de los años cincuenta y desde entonces ha disminuido el programa de construcciones en la región. En 1960, la Comisión del río Tepalcatepec quedó absorbida por la Comisión del río Balsas, que tenía jurisdicción sobre un área mayor de 100 000 km² en ocho estados y ahora dedica su atención y recursos a otras regiones menos desarrolladas dentro de esta jurisdicción mayor.

La región de que se trata en este artículo, se define por el alcance geográfico de las actividades de la Comisión del Tepalcatepec. El área abarca desde las zonas muy calientes y áridas de Tierra Caliente, hasta las montañosas de Tierra Fría. La región también es bastante diversa en términos culturales. En Tierra Caliente, migraciones recientes han llevado al área gente de todas partes de México y la población es semejante a la del resto del país: mestiza con alto grado de integración a la cultura nacional. En las partes altas de la región, mucha gente no emplea todavía el español como medio principal de comunicación; el purépecha o tarasco, es aún la lengua más corriente, aunque buen nú-

adicionales. La Secretaría de Hacienda, durante el período 1958-70, claramente manifestó esta política en su discurso ante el Banco Mundial, septiembre de 1969. Véase Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizado: Una década de la estrategia económica en México", en *Mercado de Valores*, núm. 44, 3 de noviembre de 1969.

2. Pueden verse mayores detalles acerca de la preocupación por el desarrollo regional en México en David Barkin y Timothy King, *Desarrollo económico regional: Enfoque por cuencas de México* (México, Siglo XXI, 1970), caps. II y IV. Los caps. V y VII del mismo libro exponen con mayor detalle el programa de desarrollo regional de la cuenca del Tepalcatepec.



mero de personas es bilingüe pues necesita asistir a los mercados regionales.

Uruapan y Apatzingán, dos ciudades de la región, son centros importantes de mercado y sede de oficinas regionales de agencias gubernamentales y de la Comisión del río Balsas. Uruapan, que se localiza en la zona templada, es la mayor de las dos (82 672 habitantes). Como sucede en la mayoría de las ciudades secundarias de México, la migración de zonas rurales, en este caso del área montañosa de los alrededores, ha aumentado la población. Los indios de Tierra Fría se mezclan con los mestizos para intercambiar artesanías y otros productos regionales en el gran mercado del pueblo. Apatzingán (44 819 habitantes) está en la Tierra Caliente y ha quintuplicado su población en los últimos veinte años, desde que se estableció la Comisión, como resultado de un gran aumento de la producción agrícola y de la consiguiente necesidad de mano de obra.

Más del 60 por ciento de la inversión de la Comisión durante los primeros veinte años, se realizó en Tierra Caliente. Aunque Tierra Caliente durante siglos fue habitada por grupos de tarascos e indios nahuas, la población estaba muy dispersa y sus tierras no se cultivaban por la falta de capital para desarrollar su potencial. A principios de este siglo se establecieron inmigrantes italianos en la zona y construyeron obras de irrigación para plantar arroz, huertos de limones y criar ganado. Emprendieron la explotación de casi 64 000 hectáreas que fueron expropiadas en 1938 y convertidas en ejidos colectivos en virtud del programa mexicano de reforma agraria.³

Después de la expropiación, los trabajadores tomaron el control de las haciendas que antes controlaban los italianos y con la ayuda de bancos agrícolas del gobierno, trataron de aumentar el cultivo y plantar nuevas cosechas. Al construirse nuevas obras de irrigación e incrementarse las ya existentes en la región, se formaron nuevas comunidades y se amplió el área de cultivo. Se construyeron además obras de infraestructura que han tenido efectos impresionantes en Tierra Caliente. Durante dos decenios de inversiones gubernamentales, los enlaces de la región con el resto del país consistentes en sistemas primitivos de caminos que sólo eran utilizables en la temporada de secas, se convirtieron en una red de carreteras de primera clase. También se construyeron aeropuertos y se regularizó el servicio postal. Se aumentaron escuelas, hospitales y otros servicios públicos y disminuyó en gran medida la incidencia de la malaria y la disentería al mejorarse las condiciones sanitarias. Los servicios de salud pública contribuyeron también a reducir la tasa de mortalidad de 16 a 10 por mil.

a] *Desarrollo agrícola*

La Comisión de Tepalcatepec dedicó la mayor parte de su energía y sus recursos a la agricultura. Entre 1950 y 1970, el área cultivada en Tierra Caliente aumentó 2.5 veces y la zona de irrigación aumentó a casi seis veces el tamaño de la extensión original. Un cambio lento de la agricultura tradicional de subsistencia a la de exportación, acompañó a la expansión del área de irrigación. El algodón desplazó al maíz como cosecha principal, pero recientemente el aumento de los costos hizo disminuir la producción en el área, mientras que las cosechas de

3. Se puede encontrar una descripción del establecimiento de la región y su desarrollo subsecuente, en Ezio Cusi, *Memorias de un colono* (México, Editorial Jus, 1969). Cusi es hijo de un antiguo colonizador.

melón aumentaron en importancia. Cambiaron también las técnicas agrícolas y se triplicó el valor de producción por hectárea. El valor del producto agrícola en la región aumentó más de seis veces, en precios constantes de 1960. La composición cambiante de las cosechas a una zona de irrigación mayor, combinada con la mecanización y la tecno-

*México: La economía agrícola de Tierra Caliente.
Michoacán, 1950-70*

| | 1949/50 | 1954/55 | 1959/60 | 1964/65 | 1969/70 |
|---|----------|---------|---------|----------|----------------------|
| Area cultivada (miles de hectáreas) | | | | | |
| | 42.3 | 63.3 | 105.7 | 109.5 | 107.7 |
| Porcentaje de tierra en cultivos principales | | | | | |
| Ajonjolí | 18.6 | 12.6 | 10.1 | 11.0 | 14.2 |
| Algodón | <i>a</i> | 0.8 | 11.3 | 38.4 | 28.5 |
| Arroz | 16.2 | 18.4 | 13.1 | 11.0 | 5.8 |
| Caña de azúcar | 1.6 | 0.2 | 0.5 | <i>a</i> | <i>a</i> |
| Frijoles | 1.4 | 1.7 | 1.5 | 0.5 | <i>a</i> |
| Limón | 7.4 | 7.0 | 7.9 | 7.3 | 8.0 |
| Maíz | 52.7 | 52.1 | 44.9 | 18.3 | 31.6 |
| Melón | 0.6 | 2.1 | 4.3 | 5.5 | 4.7 |
| Sandía | 0.2 | 0.2 | 3.8 | 4.6 | 0.2 |
| Otros | 1.3 | 4.9 | 2.6 | 3.4 | 7.0 |
| Porcentaje de terrenos irrigados | | | | | |
| | 36.3 | 49.8 | 68.1 | 81.7 | 70.0 ^b |
| Valor de la producción agrícola (miles de pesos de 1960) | | | | | |
| | 33 600 | | 219 000 | | 252 300 ^b |

FUENTES: 1950-65; David Barkin y Timothy King, *op. cit.*, cap. vi, 1970: Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Economía Agrícola

a Menos de 0.05 por ciento.

b Estimación.

logía moderna, ayuda a explicar el gran aumento en el valor del producto.

Aun dentro de los estándares más conservadores de valoración de su productividad, el proyecto redituó a la nación un 13 por ciento sobre la inversión de capital gubernamental.⁴ Además del aumento considerable de la producción agrícola incluido en este cálculo y de otros beneficios económicos, la inversión social de la Comisión aumentó la calidad del medio ambiente de los habitantes de la región. Por lo tanto de acuerdo con la mayoría de los estándares de valoración, el programa de inversión de la Comisión de Tepalcatepec fue, desde el punto de vista nacional, un empleo inteligente de los recursos. Es decir, el aumento del ingreso y otros beneficios generados con este programa de inversión, fueron mayores de los que se habrían podido obtener invirtiendo los fondos en cualquier otra parte del país.

Deben hacerse ciertas reservas a esta conclusión del análisis tradicional costo-beneficio que presenta un panorama tan positivo del efecto del programa de inversión pública en Tierra Caliente. Al no incluir en los cálculos el hecho de que las diferencias económicas entre clases sociales dentro de la cuenca son ahora mayores que en 1950 y que el beneficio del proyecto para la región es diferente al del país, se están ignorando algunos de los aspectos del bienestar más importantes planteados por programas de esta naturaleza. Buena parte del beneficio de la producción agrícola se dirige, a través del sistema bancario y del proceso de inversión, al desarrollo industrial de las regiones más prósperas del país. Casi toda la fuerza hidroeléctrica se exporta a áreas industriales y las partes más altas y frías de la cuenca, que suministran el agua para la prosperidad de Tierra Caliente, virtualmente no han experimentado cambio alguno durante este período. La pobreza que caracterizaba a Tierra Caliente ha disminuido, pero —como se verá más adelante— no sin causar grandes diferencias en los ingresos personales de los habitantes del área, y dejando a la zaga las zonas más altas de la cuenca.

b] *Crecimiento de la población y migración*

En vista del estancamiento de la mayor parte de la región, no es sorprendente que haya habido menos inmigración en la región que la esperada en 1947 por los planificadores del proyecto. El desarrollo

4. Véase Barkin y King, *op. cit.*, pp. 211 ss.

agrícola en Tierra Caliente atrajo inmigrantes en busca de oportunidades económicas mejores, pero esta inmigración no pudo contrarrestar la emigración de las zonas más pobres de la región. De ahí que el crecimiento total de la población de la cuenca fue ligeramente menor al índice natural de crecimiento entre 1950 y 1970; se estima que durante estos años, 39 000 habitantes (o sea el 0.5 por ciento de la población) dejaron la región.⁵

Tierra Caliente atrajo unas 32 000 personas (en contra de unas 71 000 que abandonaron otras partes de la cuenca) y ofreció bastantes alicientes para impedir la emigración de otras 50 000 que tal vez habrían abandonado Tierra Caliente de no haberse hecho las inversiones. Parece claro que el aumento del estándar de vida y la disponibilidad de oportunidades de trabajo adicionales resultaron atractivos cuando se compara con otras partes del país donde la emigración de áreas rurales parece crecer de año en año. Sin embargo, en general, el programa de la cuenca del Tepalcatepec resultó insuficiente para contribuir en forma positiva a que se redujera la corriente emigratoria hacia las áreas urbanas del resto del país.⁶

Esto se debe en parte a la pobreza y a la ausencia de inversiones gubernamentales en otras partes de la cuenca, factores ambos que impidieron la movilización del capital y los recursos naturales para proporcionar fuentes de empleo adicionales. Además, el desarrollo agrícola en Tierra Caliente no estableció una base para el crecimiento económico posterior. Una vez controlada toda el agua disponible para la irrigación, hubo muy pocas posibilidades de crear nuevos trabajos, porque el desarrollo industrial se limitó a la primera etapa de procesamiento de productos agrícolas. Las medidas gubernamentales, lejos de impulsar un proceso de crecimiento económico autosostenido en la re-

5. Un nuevo análisis de los efectos migratorios del desarrollo regional, puede verse en David Barkin, "The demographic impact of regional economic development", *Growth and Change*, vol. III, núm. 1 (Lexington, Ky., 1972).

6. Para más información acerca de los modelos y problemas migratorios en recientes acontecimientos de México, véase Gustavo Cabrera, "Migración interna", en *La dinámica de la población de México* (México, El Colegio de México, 1970) y Humberto Muñoz, Orlan-dina de Oliveira y Claudio Stern, "Migration and socioeconomic status: Monterrey and Mexico City compared", *International Migration Review*, vol. V, núm. 4 (Staten Island, N. Y., 1971). Véase un análisis de los problemas relacionados con las actividades gubernamentales para fomentar la colonización en Juan Ballesteros, Matthew Edel y Michael Nelson, *La colonización del Papaloapan* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970).

gión, proporcionaron incentivos para transferir ganancias a otras partes mucho más industrializadas del país.⁷

c] *Financiamiento del desarrollo agrícola*

El programa de inversión proporcionó la infraestructura básica que hizo de Tierra Caliente un lugar atractivo en el que se pudieran hacer inversiones agrícolas. Como en muchos otros proyectos de México, se suponía que los empresarios aprovecharían las oportunidades lucrativas que proporcionaba la Comisión. Se tomó casi como artículo de fe el supuesto de que los productores individuales reaccionando ante las nuevas oportunidades productivas, explotarían rápida y eficientemente los servicios de irrigación y de transporte.

Este supuesto es parte importante en la estrategia fundamental para el desarrollo en muchos países con empresas privadas o economías mixtas (privadas y públicas). El papel del gobierno se concibe a veces como algo que facilita e influye explícitamente en el proceso privado de tomar decisiones: la inversión privada se hace más atractiva y ello estimula a la empresa privada. Dentro de esta concepción, no se espera que el gobierno produzca bienes y servicios para el mercado, sino que establezca las mejores condiciones posibles para la operación de las empresas privadas que producirán esos artículos. Sólo cuando las empresas privadas no desean o no pueden producir un cierto bien que el gobierno considera esencial, el sector público podrá hacerlo; una excepción importante a esta descripción general de la interacción privada-pública, es el caso de ciertas industrias clave —como la electricidad y el petróleo— que quedan en manos del sector público en bien del interés nacional. Así, en este tipo de modelo se espera que los gastos públicos para el desarrollo estimulen inversiones privadas adicionales y complementarias para aumentar el volumen de artículos disponibles en el mercado.

En Tierra Caliente de Michoacán se vio claramente que los agricultores no esperaban los altos beneficios que podrían obtenerse al mo-

7. Varios estudiosos mexicanos han mencionado esta tendencia hacia las corrientes de recursos interregionales dirigidas a las partes más ricas del país. Véase, por ejemplo, Kirsten Albrechtsen y Daniel Murayama, "Desarrollo desigual de México", en *Demografía y Economía* (El Colegio de México), vol. vi, núm. 2 (1972). Se dice también con frecuencia que la política del gobierno de México ha canalizado sistemáticamente recursos hacia regiones que contribuyen al crecimiento económico nacional global sin tener en cuenta su repercusión sobre la distribución del ingreso o el equilibrio regional. Véase Ortiz Mena, *op. cit.*; y Ángel Palerm, "Una crítica del desarrollo económico regional" en David Barkin (comp.), *Los beneficiarios del desarrollo regional* (México, Sep-Setentas, 1972).

dernizar la agricultura y, como resultado de ello, no respondieron con la rapidez deseada. Aún con la ayuda de experimentos agrícolas, el paso de la economía agrícola tradicional a otra moderna y comercial resultó lento y a veces incierto. Más aún, varios factores institucionales y estructurales fueron responsables de un período de transición mayor y de una distribución del ingreso regional altamente concentrada. A continuación se examinan dos de estos factores, los altos costos de producción y el suministro de crédito agrícola.

Toda la producción agrícola de México está condicionada por la reforma agraria promulgada después de la revolución de 1910. Desde entonces, a los campesinos sin tierra se les han proporcionado parcelas que ellos mismos pueden cultivar. Aunque los ejidos fueron concebidos como unidades en las cuales los campesinos podrían trabajar y administrar colectivamente la tierra, la mayoría de los ejidatarios no trabajan sus tierras en tal forma, sino que las administran como si fuesen propiedad privada. Hay una diferencia importante entre la tierra ejidal y la privada, pues el ejidatario no tiene derecho a enajenar la tierra en ninguna forma (vender, hipotecar, arrendar, etc.), salvo en circunstancias especiales y no debe permitir que la tierra esté inactiva por más de dos años a menos de perder su derecho a cultivarla. Pese a esta disposición, algunos ejidatarios encuentran la forma de arrendar o vender sus derechos para cultivar la tierra cuando necesitan hacerlo.

Así, parece ocurrir cuando la introducción del riego permite cultivar cosechas comerciales. Sin el derecho de hipotecar la tierra, muchos ejidatarios se encuentran sin posibilidades de conseguir crédito para sus cultivos. El crédito es necesario para la producción de cosechas comerciales por su alto costo. En Tierra Caliente, el problema se agudizó debido a las inversiones iniciales que requirió la preparación de la tierra para su cultivo. La mayoría de las tierras mejores y más accesibles pertenecían a los ejidatarios, pero estaban cubiertas de maleza, arbustos pequeños y piedras que hubieron de quitarse para facilitar el uso de maquinaria, en la actualidad casi indispensable para la producción del algodón. Esta operación era muy cara y estaba más allá de los medios de los ejidatarios y pequeños propietarios.

Ya preparada la tierra para el uso de maquinaria, la siembra de algodón todavía resultaba un proceso muy caro. La práctica tan difundida de rentar equipo con operadores para hacer gran parte de este trabajo hizo innecesarias las grandes inversiones en maquinaria y permitió cultivar parcelas relativamente pequeñas en forma casi tan eficiente como la de los grandes ranchos y proporcionó otra inversión pro-

vechosa a quienes disponían de capital o tenían acceso al crédito. Sin embargo, el costo del cultivo del algodón es mucho mayor que el de las cosechas tradicionales a causa de la mecanización y de la necesidad de aumentar el control de enfermedades y plagas en el área donde se expande el cultivo, gastos que vienen aumentando sistemáticamente en los últimos años.

Tanto los altos costos de inversión que requiere preparar la tierra para el cultivo, como los costos de arrendar equipo para trabajar la tierra usando productos químicos a fin de controlar las enfermedades y plagas y aumentar la fertilidad eran grandes obstáculos para que cultivaran algodón personas que tenían tierras suficientes y adecuadas.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) fue establecido en 1935 para ayudar a suministrar el crédito necesario sin aval, mediante préstamos a corto plazo para cosechas y con el fin de financiar la agricultura ejidataria. El BNCE comenzó a operar en Tierra Caliente en los años cuarenta, financiando la producción de las haciendas expropiadas en 1938. Financió principalmente la producción de las cosechas tradicionales de subsistencia, aunque apoyó también algunos plantíos de arroz y experimentos ganaderos. Después que se formó la Comisión del Tepalcatepec y el agua de riego llegó a ser relativamente abundante, el éxito del experimento local y algunos esfuerzos privados provechosos con el algodón indujeron al BNCE a financiar en escala limitada la producción de esa fibra. Desde el principio, los recursos del BNCE fueron inadecuados para proporcionar crédito a todos los ejidatarios; los prestamistas privados no prestaban a todos los solicitantes, ante la falta de seguridad y experiencia en cosechas comerciales de la mayor parte de los terratenientes potenciales que pudieran solicitar crédito.

La imposibilidad del BNCE para proporcionar a los ejidatarios el crédito necesario para cultivar algodón contrasta con la expansión rápida de la superficie algodонера que financiaron las fuentes de crédito privadas, que se dieron cuenta del atractivo de la nueva cosecha. El sector privado no sólo financió la siembra, sino que comenzó a construir despepitadoras para procesar el algodón en rama de la región; por lo general, fueron los mismos grupos financieros los que entraron en la construcción de las despepitadoras y en el financiamiento del cultivo, o en la siembra misma a través de convenios de arrendamiento.

Los inversionistas tenían que financiar la producción de algodón a fin de asegurar un suministro mínimo de fibra para sus plantas despepitadoras y para cumplir sus compromisos comerciales. A iniciativa

de un grupo de agricultores no ejidatarios, el BNCE construyó en 1956 una despepitadora con componentes usados y construyó otra al principio de los años sesenta; estas plantas beneficiaron a los usuarios ejidales y privados al transferir a los agricultores las ganancias del procesamiento de la fibra. Presiones subsecuentes y efectivas de las otras firmas y lo inadecuado de los recursos financieros limitaron la capacidad del BNCE para ampliar sus operaciones, mientras que los grupos privados construyeron otras ocho despepitadoras.

Los prestamistas buscaron activamente tierra cultivada y muchos ejidatarios encontraron provechoso arrendar sus tierras en vez de plantar cosechas tradicionales. Así, los ejidatarios arrendaron sus tierras a otros que pudieran plantar algodón y hacia 1960, los contratos de arrendamiento eran muy comunes en la región. Los términos usuales permitieron que el arrendador limpiara la tierra y la prepara para la mecanización en lugar de pagar renta y poder usarla por dos años. Por lo general, éste era un período suficiente en el cual se obtenía una remuneración atractiva preparando la tierra. Así, se limpiaron aproximadamente 40 000 hectáreas durante cinco años.

Sin embargo, el arrendamiento se alargó más allá del período de dos años porque los ejidatarios aún no podían obtener el capital necesario para trabajar. En una encuesta, la oficina local de la Secretaría de Agricultura y Ganadería estimó que en 1965 cerca del 65 por ciento de los ejidos en los que se cultivaba algodón eran arrendados a otros ejidatarios o a agricultores privados ("inversionistas", como se les llamaban en la región). Se permitía continuar con este sistema ilegal, tal vez porque la cosecha se encontraba dentro de los productos mexicanos de exportación de mayor importancia.⁸

Más recientemente, ha disminuido sustancialmente el arrendamiento de tierras ejidales a la vez que se reducía el área total de cultivo de algodón, pues los costos continuaron subiendo. En una primera etapa, los costos ascendientes coincidieron con el debilitamiento del mercado mundial del algodón y se indujo al gobierno de México para suprimir los impuestos de exportación al algodón. Con la caída de las grandes tasas de utilidad que recibían los agricultores, se dejó sentir en la región un gran desencanto por los plantíos de algodón, especialmente entre los grandes agricultores. Como respuesta parcial a esta

8. Véase, Iván Restrepo F. y José Sánchez S., "El arrendamiento de tierras ejidales: el caso de Apatzingán", en *Revista del México Agrario*, vol. III, núm. 1 (1969), pp. 37-58.

tendencia y ante la importancia del algodón para la balanza de pagos mexicana, el BNCE aumentó su financiamiento para la cosecha de algodón de producción ejidal; sin embargo, durante este tiempo las utilidades de los plantíos de algodón habían descendido de un nivel promedio de 2 500 pesos mexicanos por hectárea a menos de 1 000. (Estos cálculos se sujetan a un promedio grande de variación en cualquier cosecha anual e incluyen como elemento de costo, el de arrendar la tierra.)

Como resultado, el algodón se cosechó en menos de una cuarta parte de toda la tierra cultivada en Tierra Caliente en 1970 y los arrendatarios declararon haber cosechado sólo una quinta parte de esta superficie. Sin embargo, ante la importancia del algodón como una de las mayores cosechas exportables de México, el gobierno ha decidido un aumento de la producción en los años venideros.

El BNCE y otros dos bancos agrícolas gubernamentales aumentaron considerablemente sus operaciones de préstamo; y financiaron un aumento de casi un 50 por ciento de la superficie cultivada para la estación agrícola en Tierra Caliente, 1971-1972. De esta manera, muchos de los inversionistas privados que tenían también grandes inversiones en despepitadoras, tuvieron asegurado el suministro de materias primas para sus plantas de procesamiento sin correr el riesgo de las bajas utilidades del cultivo. Los ejidatarios y otros cultivadores en pequeño reciben ahora los recursos para cultivar sus propias tierras, pero sólo en la medida en que la tasa de beneficio resulte poco atractiva.

Condiciones similares prevalecen para otros cultivos comerciales importantes de la región como melones y sandías. El cultivo de estos productos está financiado principalmente por las empacadoras que han contratado la exportación a los Estados Unidos, algunas de las cuales son propiedad de extranjeros. Así, durante los tres meses de cosecha, la producción de melón en Tierra Caliente es una de las fuentes principales de exportación de fruta a los Estados Unidos. Aunque los precios de estas frutas fluctúan mucho más que el algodón, la reducción de utilidades causada por el aumento de los costos no ha desalentado el interés privado por arrendar tierras y financiar su cultivo.

En ambos casos —algodón y melón—, así como otros cultivos en la zona, la etapa intermedia de preparar el producto para el mercado —despepite o clasificación y empaque— es más rentable que el cultivo de los productos. El BNCE dio facilidades para eliminar a los intermediarios, pero los esfuerzos en este sentido se habían frustrado conti-

nuamente ante la presión efectiva de intereses privados que también querían entrar en este lucrativo campo de actividades.

Grupos pequeños de ejidatarios han sido capaces de participar en la industria de empaque de melón, por los bajos requerimientos de capital inicial y encontraron que podían recuperar completamente su inversión en menos de tres estaciones, empleando a sus parientes como trabajadores y garantizando los mejores precios para la fruta. Sin embargo, los altos costos de construir una despepitadora de algodón excluye iniciativas similares con este producto. Es probable que empaques establecidos ejercerán en el futuro para evitar una presión todavía mayor el establecimiento de empaques adicionales de melón, en vista de la falta de crecimiento del área cultivada y del peligro que tal competencia representa para su capacidad de cumplir las condiciones de los contratos de exportación.⁹

Como antes se dijo, la división de responsabilidad entre los sectores público y privado de la economía impidió que la mayoría de los pequeños agricultores y los ejidatarios plantaran algodón u otras cosechas comerciales en sus tierras, hasta que las tasas de beneficio hubieran bajado sustancialmente. El crédito es esencial para la producción rentable de productos agrícolas comerciales. En Tierra Caliente los costos iniciales de preparación de la tierra se añadieron a los costos normalmente altos de producción, en continuo ascenso por la rotación inadecuada de cosechas y por la ausencia de defensas físicas naturales contra enfermedades y plagas. La escasez de crédito agrícola y su desigual distribución hacia los pequeños cultivadores y ejidatarios ha provocado una concentración en los medios de producción que refuerza otros procesos concentradores en la cuenca del Tepalcatepec.

3. *Desarrollo regional y concentración del ingreso*

El gran aumento en la producción agrícola de Tierra Caliente fue acompañado del aumento de la población y de la concentración del control de la tierra, lo cual facilitó a su vez la concentración del in-

9. Después de un año de fundada la primera empacadora ejidal se ejerció presión efectiva por parte de grupos privados mayores. Los grupos grandes trataron de limitar el alcance de las operaciones de la cooperativa de empaques y aún están amenazando su existencia. En diciembre de 1971, una serie de artículos que aparecieron en el diario capitalino *Excelsior* expusieron claramente los problemas que afectaban a estos pequeños grupos de agricultores.

greso. A continuación se examinan las causas de tal concentración y las posibilidades de un cambio en los patrones de distribución existentes.

El objetivo principal del programa de desarrollo regional —que se logró— fue un aumento a bajo costo de la producción agrícola.

No sólo hubo un aumento considerable en la producción, sino que la mayoría de ésta se destinó a la exportación. El algodón es el producto más importante de exportación y el déficit persistente en la balanza de pagos es una preocupación constante entre los políticos mexicanos. El aumento de la producción trajo consigo un aumento en el empleo; es posible que en Tierra Caliente 25 000 personas más de las que se esperaban estén empleadas en la actualidad.¹⁰ Además, otras 15 000 personas emigran anualmente al área para trabajar durante un período de tres meses en las cosechas del algodón.¹¹

Parece claro que han mejorado las condiciones de vida de los habitantes de esa área. La disponibilidad mayor de medios educativos y médicos se combina con el mejoramiento de las comunicaciones y transportes para hacer más habitable la región. Estas mejoras elevaron la calidad de los servicios públicos en el área a un nivel ligeramente inferior al de otras comunidades rurales más cercanas al centro del país.

El patrón de desarrollo de Tierra Caliente ha hecho posible que un número pequeño de habitantes reciba ingresos mayores al promedio regional, y goce de un nivel de vida sumamente alto. Como ya se dijo, la importancia del crédito agrícola en la producción comercial permitió a quienes tenían acceso a él, obtener, a través de contratos de arrendamiento, controlar las mejores tierras. Estos inversionistas vieron a sus empresas desarrollarse rápidamente y llegaron a ser patrones agrícolas importantes en la zona. Muchos ejidatarios y pequeños agricultores podían escoger entre trabajar como obreros agrícolas y recibir una renta por sus tierras, o cultivar éstas con los productos de subsistencia tradicionales, lo cual es mucho menos rentable.

Otros que tenían capital y contactos comerciales apropiados, pudieron obtener franquicias valiosas suministrando insumos a los agricultores comerciales de la región, abriendo empresas de alquiler o reparación de equipo o proporcionando asistencia técnica y comercial a los agricultores de más éxito. Los aumentos de los costos de

10. Véase David Barkin, "The demographic impact of regional development", *loc. cit.*

11. Véase Carlota Botey y Régulo Cantú, *Los jornaleros migratorios: el caso específico de los pizcadores de Apatzingán*, estudio inédito disponible en El Colegio de México

producción muy rara vez los afectan pues, el aumento de estos costos se debe al aumento de los servicios que ellos suministran.

Muchos de los financiadores de las cosechas de melón y algodón en la región y otros vinculados a las diferentes industrias de servicios asociados con el desarrollo agrícola son inmigrantes del norte o de los Estados Unidos. Invirtieron su capital y pudieron establecerse en forma independiente durante los primeros años de crecimiento rápido o asociándose con alguno de los grupos adinerados involucrados directamente en el financiamiento del cultivo. Generalmente eran personas que tenían contactos en su región de origen y que emigraron a Tierra Caliente con el objeto de incorporarse a este negocio. Llegaron con recursos financieros, conexiones comerciales y con la técnica mercantil para empezar inmediatamente.

No toda la gente de Tierra Caliente disponía de capital suficiente para participar lucrativamente en la industria de servicios o para arrendar tierras en las que se cultiven cosechas comerciales. En 1970, más de la mitad (55 por ciento) de la mano de obra agrícola declaró trabajar para otros como fuente principal de ingreso; este porcentaje no incluye el número considerable de familiares no remunerados que trabajaban sus propias tierras, los ejidatarios que trabajaban tierras ajenas en períodos cortos durante el año y los trabajadores estacionales que, según el censo, vivían en otras partes. Como la mayoría de las personas percibían el salario mínimo, estas cifras sugieren que gran cantidad de la población vive en esta zona a nivel de subsistencia.

Aun aquellos que trabajan sus propias tierras, no están en posibilidad de cultivarlas con cosechas comerciales. Actualmente, el BNCE está proporcionando crédito para el cultivo del algodón sólo a 33 de los 96 ejidos de la zona, y el sistema de irrigación que construyó la Comisión no tiene capacidad para suministrar agua a todas las tierras durante la estación agrícola. Algunos agricultores privados pueden obtener crédito, pero incluso entre ellos mismos hay un alto grado de concentración en el control de tierras por parte de algunos agricultores y financiadores importantes. Grupos privados, en algunas ocasiones, complementan el sistema de irrigación gubernamental invirtiendo en pozos; tales inversiones generalmente están fuera de las posibilidades financieras de la mayoría de las comunidades ejidales.

Parece irónico que cuanto más crece la disponibilidad de crédito oficial para el cultivo de algodón, más disminuyen las utilidades. Abordar el problema reforzando la prohibición legal de arrendar tierras y extendiendo el crédito ejidal nos parece ahora una solución anticuada

y hasta errónea en vista del aumento rápido de los costos.¹² Pudo haber sido eficaz en la redistribución del ingreso durante el decenio anterior, pero con el descenso de utilidades, el interés privado ha estado alentando esa redistribución del crédito para trasladar a los ejidatarios o al BNCE los riesgos de los agricultores mayores (que a menudo son propietarios de las plantas despepitadoras).

La proximidad de la pobreza y la afluencia que sorprende al visitante de Tierra Caliente puede explicarse como una forma de desarrollo capitalista que al principio favoreció a quienes ya poseían capital o conocimientos técnicos. Estas personas emigraron a la zona cuando ésta empezó a desarrollarse y colaboraron con las agencias oficiales para explotar su potencial agrícola. Su experiencia y acceso al capital facilitaron el crecimiento de la región, pero cerraron las puertas de gran parte de los beneficiarios del desarrollo agrícola a la mayoría de los ejidatarios y agricultores de la zona. La agricultura comercial y las empresas de servicios se enriquecieron debido al crecimiento del área y sólo algunas personas pudieron gozar indirectamente de los frutos del proyecto mediante el mejoramiento de las condiciones sanitarias y la mayor disponibilidad de servicios públicos. Así, la diferencia entre ricos y pobres se hizo más grande y más rígido el sistema de estratificación social de la región.

El aumento en las desigualdades de Tierra Caliente que se menciona en esta sección, no ha sido medido hasta ahora. Es posible verificarlo en cierto grado con la información disponible sobre salarios de los jornaleros de Tierra Caliente. En los últimos veinte años, el salario real (*id est*, en pesos con un valor adquisitivo constante) de este tipo de trabajador no ha aumentado, a pesar del gran incremento en la producción y en el valor de las cosechas. Sin embargo, hay algunas excepciones importantes; en el período cumbre de la cosecha, cuando ésta era excepcional, la tarifa de trabajo a destajo aumentó sustancialmente y los pizcadores más hábiles pudieron ganar hasta cuatro veces el salario diario que prevalecía. La mayoría de las personas que trabajaban en la cosecha eran de otra región, porque los nativos estaban ocupados en su trabajo cotidiano. Varios de los trabajadores de las plantas despepitadoras, empacadoras de melón y otras industrias conexas, se agremiaron y también han obtenido salarios relativamente altos por su trabajo; lo mismo sucede con las personas que trabajan en las industrias de servicios en Apatzingán y en algunos de los pueblos más

12. Véase David Barkin, "Agricultural development in Mexico: A case study of income concentration", en *Social Research*, vol. xxxvii, núm. 2 (Nueva York, verano de 1970).

pequeños de la zona. En gran proporción, estas personas son inmigrantes que proceden de otras regiones del país o del extranjero, los que son atraídos al área por los salarios altos y los beneficios que ofrece. Esto sugiere que los beneficiarios principales de la prosperidad de la región financian y controlan la venta y el proceso de los productos agrícolas, al igual que algunos de los trabajadores del campo que emigran y otros empleados por las industrias auxiliares. También en este aspecto los agricultores están en la situación más desventajosa.

4. *La perspectiva nacional*

Mejorar la distribución del ingreso, para que sea más equitativa, es una meta a la que México aspira desde hace mucho tiempo. Sin embargo, los datos estadísticos disponibles sugieren que en vez de seguir tal dirección, el esfuerzo de desarrollo mexicano se ha apartado de ese fin.¹³ Las autoridades de la Secretaría de Hacienda han reconocido abiertamente creer que la concentración del ingreso facilita el uso del ahorro para la inversión¹⁴ y han adoptado medidas que estimulan la concentración ulterior del ingreso. Esta actitud y el beneplácito que las autoridades le han otorgado, explica en parte el rápido crecimiento en los últimos treinta años a costa de aumentar las diferencias entre ricos y pobres y especialmente entre los habitantes rurales urbanos.¹⁵ Como ya se explicó, aunque hubo un rápido aumento en la producción agrícola de la región, los beneficios se concentraron en manos de un grupo relativamente pequeño. Se trata a continuación de situar la contribución de la Comisión del Tepalcatepec en el contexto del desarrollo nacional. Aunque es claro que el proyecto de desarrollo regional tuvo éxito al lograr una tasa aceptable de recuperación de la inversión pública en Tierra Caliente, sus logros en inducir un proceso de crecimiento regional autosostenido fueron limitados. Desde que el área cultivable de la zona se estabilizó a poco menos de 110 000 hectáreas ha sido es-

13. Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencia y perspectiva", en *El perfil de México en 1980* (México, Siglo XXI, 1970), vol. I.

14. Ortiz Mena, *op. cit.*

15. Hay abundante bibliografía sobre la problemática de la distribución del ingreso en México que no sólo explica lo que pasa, sino que explora las razones de estos cambios. Véase, en particular, Carlos Tello, "Notas para el análisis de la distribución del ingreso en México", en *El Trimestre Económico*, núm. 150 (abril de 1971); Jesús Prieto Vásquez, "La distribución del ingreso en México", en *Comercio Exterior*, vol. XIX, núm. 9 (1969) y Jesús Puente Leyva, *La distribución del ingreso en un área urbana: el caso de Monterrey* (México, Siglo XXI, 1969).

caso el aumento en la actividad económica y la suerte de la región depende en gran parte de la intensidad de las plagas que daña las cosechas y de las condiciones del mercado mundial del algodón, el melón, la sandía y el limón. Al completarse las inversiones iniciales en los servicios de procesamiento, hubo pequeñas construcciones adicionales de servicios productivos para la industria. Tampoco parece que en la región habrá un desarrollo ulterior de nuevas industrias en un futuro no muy lejano, pues otras industrias que debieran establecerse encuentran que el clima caliente y la falta de fuerza de trabajo estable y capacitado, son un serio obstáculo para el desarrollo posterior.

Sin embargo, el programa de la cuenca del Tepalcatepec sólo es una pequeña parte del programa total de inversión pública en México. En agudo contraste con los efectos descentralizadores de este programa, por muy limitados que sean, la mayoría de las inversiones públicas se localizan en las partes más ricas del país, con una proporción excepcionalmente alta en la capital. La descentralización del empleo y los efectos migratorios examinados en este artículo son relativamente insignificantes en vista de la poderosa fuerza de atracción que ejercen las inversiones en las partes más desarrolladas del país. Un programa efectivo de descentralización regional o de desarrollo debería incluir una restructuración de la localización de todo programa de inversión pública nacional.

La reforma agraria habría tenido éxito en disminuir la migración y estimular el desarrollo regional en algunas de las partes más pobres del país. Distribuyendo las tierras ejidales entre mayor número de campesinos se consiguió detener o frenar a un número potencialmente grande de migrantes hacia las ciudades. Sin embargo, esto se hizo a costa de quienes no abandonaron las áreas de subsistencia agrícola y rápidamente dejados en el olvido. La concentración ulterior de las inversiones fiscales en la agricultura de determinadas regiones del país dejó a la mayoría de los pequeños granjeros (y ejidatarios) a la zaga del desarrollo económico nacional. Al invertir sistemáticamente en grandes proyectos de regadío y desarrollar una tecnología intensiva en el empleo del capital para productos comerciales, el gobierno garantizaba un incremento sostenido de la producción agrícola, pero no el bienestar de todo el sector agrícola de la economía. Como resultado de ello puede estimarse que la concentración del ingreso en la agricultura es ahora mayor que en la economía como un todo.¹⁶

16. Salomón Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1968).

El número de migrantes que atrajo la inversión pública en Tierra Caliente y en otros programas de desarrollo agrícola a través del país, es todavía menos significativo si se considera la fuga de personas del sector menos ventajoso de subsistencia agrícola, el cual está constituido en buena parte por el sector ejidal. El estancamiento de los ingresos de una gran parte de los agricultores contrasta fuertemente con el rápido crecimiento global de la producción agrícola. En general, éste es un problema que se ignora cuando se planea la asignación de la inversión pública y con frecuencia es motivo de lamentaciones en el análisis oficial de la economía mexicana.¹⁷

Las inversiones en Tierra Caliente claramente se dirigieron a acumular una gran riqueza en la zona, pero sus beneficios se concentraron fuertemente en manos de una minoría. A fin de llevar a cabo un programa de desarrollo regional efectivo, con oportunidades de empleo crecientes para las personas que no puedan participar en el surgimiento de la economía agrícola, hubiera debido recurrirse a subsidios especiales y protegerse a las nuevas industrias para competir con los productores ya establecidos en las áreas más desarrolladas del país. Dada su distancia a los principales mercados de México y los altos costos de producción debido a las condiciones climáticas, así como a la falta de mano de obra entrenada disponible de inmediato, tendrían que haberse establecido incentivos especiales para inducir a los empresarios a abordar nuevas actividades productivas fuera de la agricultura en la misma zona. Este tipo de protección es semejante al que los países en desarrollo, incluso México, conceden a nuevas industrias y la experiencia de Michoacán demuestra la necesidad imperativa de hacerlo. Como se muestra más abajo, esta medida no garantizaría que dichas actividades contribuyeran a una redistribución efectiva del ingreso, a menos que se den otros pasos para proporcionar acceso únicamente a grupos anteriormente marginados del proceso de crecimiento.

El reciente desarrollo de México se ha caracterizado por una tasa acelerada de concentración geográfica y personal de la actividad económica. Aparentemente cuando se llevan a cabo programas de desarrollo regional, éstos se seleccionan según su contribución al crecimiento económico nacional. En la mayoría de los casos no se proporcionan incentivos especiales y necesarios para el crecimiento regional. Tales

17. Jorge E. Navarrete, *México: la política económica del nuevo gobierno* (México. Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971), pp. 77-97.

programas, como el proyecto de la cuenca del Tepalcatepec, podrían responder a las verdaderas necesidades de los habitantes de la región, pero el diseño del programa sólo proporciona a la mayoría pequeños beneficios, tales como un mejoramiento en las condiciones sanitarias, mientras que canaliza sistemáticamente el grueso de las ventajas a grupos pequeños de inversionistas privados que ya participan en la estructura elitista de la sociedad.¹⁸

Cabe preguntarse si tal efecto es inevitable. Este análisis sugiere que mientras los proyectos se seleccionen y se planeen para responder a las demandas de la estructura actual del poder económico y social, la respuesta sería afirmativa. Las necesidades de crecimiento, sin embargo, no implican la concentración del bienestar y de la actividad económica. Mientras el gobierno acepte su papel complementario al de las empresas privadas y proporcione inversiones infraestructurales que hagan más rentables las inversiones privadas directamente productivas, los patrones actuales de concentración continuarán. Para cambiar la estructura se requiere no sólo la garantía de recursos para personas que no tienen acceso competitivo al capital y a mercados de consumo, sino también una decisión explícita para dirigir partes sustanciales de la producción nacional hacia los grupos que están fuera de la estructura actual del control político y económico. Estas innovaciones serían necesarias para una redistribución tanto personal y geográfica como de la riqueza y el poder.

5. Conclusiones

La experiencia de la cuenca del Tepalcatepec no debe tomarse como un caso aislado de fracaso. No logró estimular el desarrollo "regional" ni reducir las desigualdades del ingreso. Considérense los mecanismos que causaron dicha situación. México desarrolla la libre empresa al proporcionar estímulos a la inversión privada la que a su vez proporcionará empleo y productos; tal es la filosofía que hay tras el programa de desarrollo regional analizado en estas páginas y que caracteriza la estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, esta filosofía se ha dirigido a un proceso de desarrollo con tendencias sistemáticas a con-

18. Véase Ángel Palerm, *op. cit.* Consideraciones análogas sugiere Pablo González Casanova, "Internal colonialism and national development", en I.L. Horowitz, Josué de Castro y John Gerassi (comps.), *Latin American radicalism* (Nueva York, Random House, 1969), pp. 118-139.

centrar el ingreso en manos de la clase media alta, a pesar de sus deseos expresos de igualar el ingreso. La distribución del ingreso en México resulta muy concentrada en la actualidad en comparación con la de otros países industrializados o en proceso de industrialización del hemisferio y durante los últimos veinte años esta tendencia se ha agudizado.¹⁹

Esta situación es el resultado de una serie de medidas gubernamentales que han favorecido al capital y tendido a gravar la mano de obra en el proceso de producción. Medidas fiscales, monetarias, de comercio exterior, de protección industrial y otras han subsidiado las nuevas inversiones. Las leyes sobre seguridad social, salarios mínimos y otros impuestos han favorecido a la *élite* de la mano de obra ya empleada en los sectores modernos de la economía, pero han establecido enérgicos alicientes contra los métodos de mano de obra intensiva en la producción.²⁰

El sistema educativo refuerza este proceso al restringir el avance y al no proporcionar oportunidades a las personas de clases media y baja.²¹ Como resultado de ello, el ingreso se ha concentrado más en México y una proporción muy grande de la población está marginada del esfuerzo de modernización.

El mismo proceso se ha llevado a cabo regionalmente. Las disparidades regionales aumentaron durante los primeros 60 años de este siglo, es decir, las diferencias entre los estados ricos y pobres se agudizaron al iniciarse la industrialización.²² Esta disparidad se debe en parte a una serie de políticas que han colocado inversiones en algunas de las regiones subdesarrolladas sólo cuando representaban un claro beneficio para el desarrollo económico nacional. Las consideraciones regionales parecen secundarias y responden a necesidades políticas más que al deseo de lograr un equilibrio regional. El patrón de inversión refleja el poco deseo de sacrificar la tasa de crecimiento a corto plazo a bio de aumentar a largo plazo la igualdad entre regiones así como de

19. Véase *La distribución del ingreso en América Latina* (E/CN.12/863), publicación de las Naciones Unidas (núm. de venta S.71.II.G.2), y Navarrete, *op. cit.*

20. Véase David Barkin, "La persistencia de la pobreza en México: un análisis económico estructural", en *Comercio Exterior*, vol. xxi, núm. 8 (México, agosto de 1971), pp. 667-674.

21. Véase David Barkin, "L'enseignement et l'inégalité social au Mexique", en *Revue Tiers-Monde*, vol. xiii (París, mayo de 1972). Más detalles sobre este problema en Centro de Estudios Educativos, *Hacia una política educativa participativa* (México, 1972).

22. Véase Paul Lamartine Yates, *El desarrollo regional de México* (México, Banco de México, 1961), así como Albrechtsen y Murayama, *op. cit.*

una distribución más racional de la actividad económica y de la población. La estrategia actual consiste en subsidiar industrias y no regiones. (Hay una excepción: el Programa de Desarrollo Nacional Fronterizo se proyectó para contrarrestar la influencia del mercado norteamericano.)

Inclusive subsidiar la industrialización de nuevas áreas no siempre implica un mejoramiento en la distribución del ingreso dentro de estas áreas. Como se ha mostrado en el caso de la cuenca del Tepalcatepec, una parte considerable del aumento de la producción fue financiada por grupos que vinieron de partes más ricas del país. Sus recursos y experiencia ayudaron a aumentar la alta tasa de crecimiento de la región, pero ello también explica la concentración tan grande del ingreso que se observa actualmente. Este patrón de concentración es el resultado directo de la actitud gubernamental que limita la función del sector público al suministro de una infraestructura social y económica básica para la producción privada; ésta es una política permisiva que facilita la entrada a nuevas regiones y a nuevas industrias sólo a quienes poseen los recursos necesarios para financiar el crecimiento o pueden tener acceso al crédito. Quienes carecen de recursos o de acceso al crédito es decir, precisamente las personas que tendrían que beneficiarse de cualquier programa de redistribución del ingreso —sólo pueden ser ayudados mediante la intervención directa del gobierno.²³

Un programa eficaz de redistribución geográfica y personal requeriría no sólo la provisión de recursos a las personas que carecen de medios para producir, elaborar y vender en condiciones comerciales aquellos productos ventajosos de los que suelen estar excluidos. También harían falta medidas eficaces para impedir que las personas que ya están en los estratos más altos participen en los beneficios de estas nuevas empresas. Sin este segundo tipo de medidas, las desigualdades existentes que resultan de mejor educación, mayor experiencia y mayores recursos financieros, indudablemente tendrían un efecto nocivo en la distribución final de los beneficios de estos nuevos programas de desarrollo.

Parecería erróneo continuar basando esperanzas para una redistribución del ingreso, ya sea personal o regional, en la evolución normal

23. Este patrón parece repetirse a través de la economía mexicana. Un examen más amplio de este problema puede verse en *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, 3 volúmenes (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970). Para un estudio por casos del desarrollo de este proceso, véase Iván Restrepo Fernández y Sergio Maturana Medina, *El azúcar: problema de México* (México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1971).

de la economía. Mientras existan los grupos de ingresos más altos que han tenido acceso privilegiado a los mercados de capital, a los recursos educativos y a las nuevas oportunidades de inversión, el crecimiento económico dejará a las clases bajas y a los trabajadores a la zaga del desarrollo nacional. Esta posibilidad es durante el presente decenio todavía más seria que en el anterior, porque los sesgos de la tecnología moderna y de la eficacia de las políticas gubernamentales al estimular la inversión agudizan aún más el problema induciendo a los inversionistas a instalar un mecanismo de capital intensivo. Esta actitud plantea serias dudas acerca de la posibilidad de que la economía proporcione un número suficiente de nuevos empleos en sus sectores modernos para absorber efectivamente a todos los recién incorporados a la fuerza de trabajo productiva.

Para otros países en desarrollo no comprometidos seriamente con el predominio del sector privado en la determinación de la estructura y alcance de la producción, la experiencia de México puede proporcionar algunas advertencias y orientaciones en cuanto al futuro. El desarrollo regional es más que un proceso de inversión aislada destinado a aprovechar recursos naturales inexplorados: debería ser un proceso de crecimiento autosostenido y puede exigir amplios subsidios para iniciarlo. La redistribución regional, lo mismo que la redistribución interpersonal del ingreso, exigen medidas gubernamentales positivas para excluir a las regiones ricas y, a las personas más ricas o a ambos a la vez, de toda participación en los beneficios de los nuevos esfuerzos. Eso no quiere decir que la experiencia y los conocimientos técnicos de trabajos pesados dejen de ser aprovechables en los nuevos proyectos, sino más bien que no debe permitir a los "expertos" que controlen el uso de los beneficios que producen las nuevas actividades. La solución, relativamente sencilla, de suministrar recursos financieros adicionales sin resguardo contra quienes explotan las partes más lucrativas de la empresa contribuyó claramente a la concentración inicial y a la agravación de desigualdades en el subsiguiente desarrollo de Tierra Caliente. En suma, el suministro de recursos financieros no basta para asegurar el crecimiento y la equitativa distribución de los beneficios: debe ir acompañado de un programa de asistencia técnica y de comercialización, así como de protección contra intereses ya atrincherados que estén en mejor posición para aprovechar de las oportunidades de lucro.

LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN DEL NORDESTE BRASILEÑO¹

ANTONIO JOSÉ DE CERQUEIRA ANTUNES

A. INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años el Nordeste del Brasil es motivo de estudios y referencias periodísticas internacionales. Los problemas sociales de esta región fueron las causas del interés despertado, primero en el ámbito nacional y después internacionalmente.

Para el planificador industrial, el Nordeste ofrece algunas experiencias dignas de atención. En efecto, esta región pasó por una política de industrialización que, además de adquirir carácter institucional bien definido, ofrece resultados cuya confrontación con las intenciones previas es bastante útil para los que pretenden planificar el desarrollo industrial en los diversos países de América Latina. No debe olvidarse, por otra parte, que el referido proceso contiene algunos aspectos de planificación industrial y ofrece posibilidades, al menos formales, de tender más aún hacia la planificación. Los técnicos que participaron en la última etapa de tal política son profesionales imbuidos de las ideas inherentes a la planificación y la política de industrialización misma es

1. La primera versión de este trabajo, redactado en 1966, como parte de la especialidad de Programación Industrial en el curso Básico de Capacitación del ILPES en Santiago, fue publicada en el *Boletín Económico de la Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste* (SUDENE), número 1, (enero-marzo de 1967). Su incorporación a este volumen se debe a que describe los instrumentos adoptados para la industrialización del Nordeste brasileño y su ubicación dentro de la política económica para solucionar los problemas de esa región.

Cabe advertir, sin embargo, que desde 1966 hasta hoy se han hecho varias modificaciones a los instrumentos descritos y que en ese lapso ha cambiado significativamente la economía del Brasil. En consecuencia, los resultados de la industrialización analizada han variado y el diagnóstico de los problemas de la región también ha sufrido modificaciones, en parte debido a reacciones inesperadas y desconocidas de factores latentes en la realidad tal como entonces podía ser considerada y en parte debido a nuevos elementos introducidos por la evolución posterior del proceso nacional.

Algunas indicaciones de los aspectos más importantes de esos cambios se presentan al final en la sección G (pp. 557 ss.) para facilitar al lector su profundización y para que sea posible contemplar la implantación de la política regional en el contexto de su posterior evolución.

destacada como parte imprescindible de un sistema de planificación de desarrollo regional y global que se está aplicando en el área.

Todo lo dicho despierta el interés de los medios técnicos y económicos por analizar la política de industrialización llevada a cabo bajo la orientación de la Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) desde fines de 1959.

B. BREVE DESCRIPCIÓN DEL NORDESTE BRASILEÑO

El Nordeste brasileño es objeto de distintas definiciones bajo diferentes puntos de vista. Aquí se tratará del Nordeste bajo jurisdicción de SUDENE, el que abarca los estados de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia y una parte del estado de Minas Gerais, cerca de 20 000 km² afectados por las sequías periódicas. Se le puede considerar como una "región plan" porque fue definida juntamente con un sistema de planificación. La mayor parte de esta región se caracteriza asimismo por su gravitación en torno a las actividades exportadoras del azúcar, el cacao y el algodón, así como por las relaciones de complementariedad que existen entre las actividades de la región.

El área nordestina tiene aproximadamente 1.57 millones de km², superficie que corresponde al 18 por ciento del territorio nacional, y alberga más de 24 millones de personas, o sea el 30.5 por ciento de la población del Brasil. (Véase el mapa 1.)

Se podría dividir el Nordeste en 85 o más subregiones fisiográficas de características distintas, pero desde el punto de vista de la geografía económica y humana la región presenta cuatro grandes subregiones: la zona de la Mata y Litoral Oriental, la zona del Agreste, la zona del Sertão y el Litoral Septentrional y la región de transición a la Amazonia. (Véase el cuadro 1 y el mapa 2.)

La zona de la Mata y Litoral Meridional constituye una angosta faja de no más de 120 km de ancho, se extiende desde Rio Grande do Norte hasta Bahia y se caracteriza por su humedad. Es la faja más importante del Nordeste, puesto que en ella se concentra aproximadamente el 23 por ciento de la población y dos de las actividades económicas más importantes de la región: la agroindustria azucarera y la plantación del cacao. También en ella están la mayoría de las capitales de los estados nordestinos, y por lo tanto los principales centros po-

líticos y económicos regionales. Sin embargo, esta zona sólo ocupa el 7 por ciento del territorio regional.

El Agreste es una zona de transición entre Mata y Litoral y el Sertão. En palabras de Manoel Correia de Andrade, "lo que caracteriza el Agreste es la diversidad de paisajes que ofrece en cortas distancias, funcionando como si fuera una miniatura del Nordeste, con sus áreas a veces muy secas y a veces muy húmedas."² Se trata en consecuencia de una zona de policultivo, que abastece de alimentos tanto a sí misma como a los centros dinámicos de la economía regional en el Litoral y la Mata. La población del Agreste comprende cerca del 16 por ciento de los nordestinos y su área guarda una proporción próxima al 3 por ciento de la regional.

El Sertão se extiende hasta bien cerca del litoral septentrional. Su extensión representa aproximadamente el 62 por ciento del territorio y su población alcanza al 48 por ciento de los habitantes nordestinos. Se trata de una zona semiárida, con lluvias irregulares y recurrencia de sequías que en algunos años suelen transformarse en calamidad económica y social. Las principales actividades económicas en el Sertão son la pecuaria y el cultivo del algodón de tipo arbóreo.

CUADRO 1. *Nordeste: Área y población de las regiones fisiográficas (Porcentajes)*

| <i>Regiones fisiográficas</i> | <i>Área</i> | <i>Población</i> |
|----------------------------------|-------------|------------------|
| Litoral Oriental y Mata | 7 | 23 |
| Agreste | 3 | 16 |
| Litoral Septentrional y Sertão | 60 | 48 |
| Zona de Transición a la Amazonia | 30 | 13 |
| Nordeste | 100 | 100 |

FUENTE: M. Correia de Andrade, *A terra e o homem no Nordeste* (Editora Brasiliense, 1963) y *Anuario estatístico do Brasil* (FBGE, 1965). Cifras aproximadas.

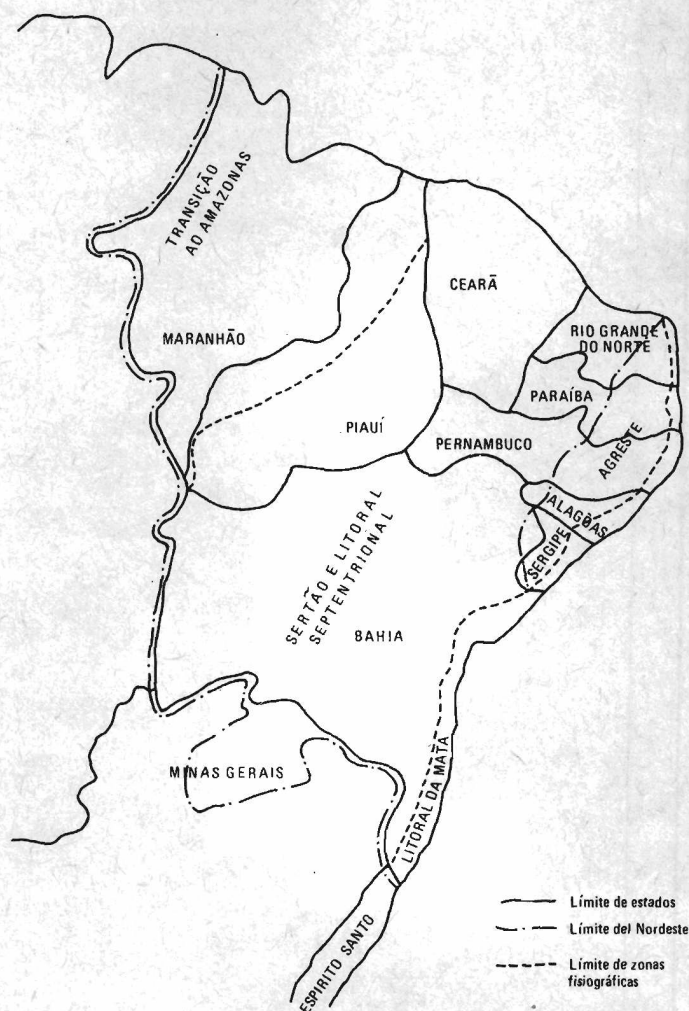
El Maranhão y gran parte del PIAU constituyen la región de transición entre la zona semiárida nordestina y la selva amazónica. Esta zona de transición es sumamente húmeda y viene siendo foco de atracción de los nordestinos que emigran por las malas condiciones ocasio-

2. Manoel Correia de Andrade, *A terra e o homem no Nordeste* (Editora Brasiliense, 1963).

MAPA 1. *Ubicación del nordeste brasileño en América del Sur*

CUADRO COMPARATIVO

| | Superficie (Miles de km ²) | Porcen- tajes |
|-------------------|--|------------------|
| NORDESTE (SUDENE) | 1 600 | 8.8 |
| BRASIL | 8 500 | 47.2 |
| AMERICA DEL SUR | 18 000 | 100.0 |

MAPA 2. *Estados y regiones fisiográficas del Nordeste brasileño*

nales (sequías) o permanentes (bajos ingresos y desocupación) que reinan en la zona semiárida. Representa el 30 por ciento del área nordestina y alberga el 13 por ciento de la población.

Las actividades principales en esta zona son las extractivas vegetales y el cultivo de alimentos, como el caso del arroz en el Maranhão. La actividad económica es relativamente baja y se relaciona muy poco

con los polos dinámicos de la región, aunque representa un importante potencial agropecuario.

C. GÉNESIS Y CAUSAS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS REGIONALES

1. *Raíces históricas del problema de las sequías*

El problema que hizo del Nordeste una zona considerada crítica fue la sequía, por sus consecuencias sociales y económicas. Este problema está íntimamente vinculado a la forma de poblarse y a las modalidades del desarrollo de los sistemas económicos de la región.³

A mediados del siglo xvi se instaló la agroindustria azucarera en las costas húmedas. En las tierras interiores se fue desarrollando la actividad pecuaria, para abastecer de carnes y fuerza animal al sistema. Los demás alimentos también eran cultivados en la costa, pero el cultivo de la caña se hizo cada vez más extensivo y terminó ocupando las tierras que antes se dedicaban a la agricultura de subsistencia. Este desplazamiento, junto al hecho de que el monocultivo de la caña emplea escasa mano de obra, y el crecimiento demográfico, empujaron a las gentes hacia las tierras interiores. El Agreste se tornó entonces productor de alimentos y el Sertão productor de ganado.

Así como del exterior vinieron los estímulos para el desarrollo del centro dinámico de la economía nordestina —la agroindustria azucarera—, también en el Sertão la demanda internacional del algodón provocó la implantación y la expansión de este cultivo, atrayendo la mano de obra excedente de las costas y del Agreste.

El cultivo para la exportación traía ingresos monetarios, y en los valles más húmedos del Sertão se desarrollaba la agricultura de subsistencia. Las unidades económicas se dedicaban concomitantemente al cultivo del arbóreo “mocó” y a la crianza de ganado, permitiendo que los campesinos utilizasen las tierras más húmedas para la agricultura de subsistencia.

3. Véase Celso Furtado, *Operação Nordeste* (Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministerio de Educacao e Cultura, Río de Janeiro, 1959), *Dialética do desenvolvimento* (Editora Fundo de Cultura, 1964) y *Formação econômica do Brasil* (Editora Fundo de Cultura, 1959).

Los rendimientos, tanto en la costa como en la región semiárida (Sertão y Agreste), permanecieron prácticamente constantes y se tornaron muy bajos en comparación con otros sistemas económicos. La productividad en la región semiárida era muy reducida debido al bajo rendimiento de la tierra. En la costa, aunque al comienzo la productividad por hombre ocupado no era baja, la creciente competencia en el mercado internacional del azúcar tendió a reducirla en términos de ingreso. Además, la agroindustria azucarera se caracteriza por ser una actividad muy concentradora del ingreso, a lo que se agrega la herencia del régimen de esclavitud, que acentuó esa característica.

Mientras la economía crecía según las variaciones del mercado internacional del azúcar y el algodón, la población aumentó aceleradamente, en buena parte porque el sistema permitía suficiente oferta de alimentos para los niveles de vida de entonces.

La economía nordestina no sólo fue perdiendo impulso por la vulnerabilidad de las exportaciones, que eran su fuente dinámica principal, sino también por los efectos de las frecuentes sequías que la azotaban.

El régimen de lluvias, caracterizado por precipitaciones de volumen más que suficiente pero sumamente irregulares durante el año normal, determina la vida en la región semiárida (Agreste y Sertão). Este régimen exigiría una tecnología especial, que no fue desarrollada. Así, el hombre se habituó a depender del tiempo sin intentos de controlar la naturaleza. Al margen de las irregularidades de la lluvia y del retraso técnico —producto, en parte al menos, de la estructura latifundista—,⁴ había años en que sencillamente no llovía.

En consecuencia, a las sequías sucedían crisis de empleo, de producción de alimentos, ganado, algodón y de las manufacturas que insuñían productos del agro.

2. *La reacción al problema de la sequía*

Por su extensión el problema de la sequía fue considerado desde muy temprano de amplitud nacional. El gobierno federal lo enfrentó con criterios netamente técnicos y no siempre midió las consecuencias económicas ni adoptó soluciones compatibles con éstas.

4. Varios técnicos del Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) ya habían señalado el problema de la tenencia de la tierra y del desarrollo de modernas técnicas en la agricultura. Incluso algunos insinuaron o explicaron las formas de tratar el problema. Véase al respecto Albert O. Hirschman, *Política económica na America Latina* (Editora Fundo de Cultura, 1965).

La trágica aparición de poblaciones enteras desplazadas a través de ciudades importantes, el riesgo de pérdida de una mano de obra barata y abundante y la falta de agua hicieron que el poder público federal reaccionara ante el problema con una política de construcción de embalses y carreteras. Así podía mantenerse la mano de obra en la región en los períodos de sequía y a largo plazo se formaría una red vial que permitiría atender rápidamente los casos de emergencia.

Varios organismos federales especiales fueron creados a través de los años, todos para actuar en campos específicos, sin coordinación entre los mismos. Puede decirse, sin embargo, que el Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCs), encargado de construir embalses y carreteras en el Nordeste, encarnaba la política federal respecto a la región.

El enfoque del problema fue esencialmente físico. Se buscó medios de protección contra la naturaleza y contra las deficiencias de comunicaciones. No fue pequeño el interés que se puso al enfrentar el problema. Las presiones locales y la reacción de los políticos del Sur hicieron que desde un comienzo se destinase una porporción del 4 por ciento del ingreso público federal para combatir la sequía nordestina.

La proliferación de organismos, las necesidades crecientes que derivaban del aumento demográfico y el gradual debilitamiento del DNOCs llevaron poco a poco a la opinión pública y a los centros de decisión política a cambiar de enfoque. Entre los nuevos organismos⁵ que jugaron importante papel en este cambio sobresalen la Companhia Hidro-eléctrica do São Francisco (CHESF) y el Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

La CHESF inició su existencia en 1948, constituyéndose como una empresa de capital mixto, con mayoría de acciones en manos del gobierno federal y dirigida por un núcleo de competentes ingenieros brasileños.⁶ La oferta de energía eléctrica de esta entidad jugó un papel relevante en el cambio de enfoque sobre los problemas de la región.

En 1952, con motivo de la sequía del año precedente y para atender las necesidades financieras de la industria que surgiría gracias a la disponibilidad de energía eléctrica, así como para prestar asistencia crediticia a la agricultura, en especial a la algodónera, se creó

5. Véase la obra citada de Hirschman, donde sucintamente se describen los organismos nordestinos y su papel en el proceso político-económico regional.

6. En 1955, la CHESF terminó de construir la Hidro-Eléctrica de "Paulo Afonso", con una capacidad inicial de 180 000 kw, iniciando así la electrificación regional, con un efecto favorable y visible en el agro y sobre todo en las ciudades.

el Banco do Nordeste do Brasil. Facilitó el hecho la existencia de un fondo de emergencia correspondiente al 1 por ciento del presupuesto nacional, que debería destinarse a operaciones de emergencia en caso de sequía, pero que también podía usarse para conceder créditos a la agricultura y a la industria.

El BNB, mediante sus estudios técnicos y el instrumento crediticio introdujo nuevos elementos en la problemática regional, imponiendo la utilización oficial de los economistas en el estudio e interpretación de los hechos regionales.

3. El cambio en el enfoque de los problemas regionales

Cada sequía que sucedía en la región provocaba la reacción del gobierno federal pero siempre dentro del mismo enfoque (asistencia a las poblaciones afectadas y construcción de tranques y carreteras) paternalista, con una visión ingenieril de los problemas. La acción del DNOCs fue tornándose insuficiente y adquiriendo vicios. Las medidas del gobierno federal fueron perdiendo prestigio y los problemas sociales llegaron a sobreponerse a la importancia climática de la sequía. Ya era evidente el problema del desempleo y subempleo en los grandes centros urbanos regionales y saltaba a la vista el bajo nivel de vida de los campesinos. Se entró en un período de organización política de la masa campesina, temida por muchos de los que decidían el destino del país y de la región.

En el Nordeste, la opinión pública se movilizó en torno del subdesarrollo de la región, comparándola siempre con el Sur. Políticos, obispos, estudiantes, intelectuales y obreros discuten y exigen una solución para el problema. El ejército incluso llegó a temer ideas separatistas, implícitas en el sentimiento de injusticia que se manifestaba a través de muchos voceros de la región. De sequía en sequía crecía el número de damnificados al compás del crecimiento de la población. Por otro lado, los políticos del Centro-Sur deseaban que no fuesen malgastados los cuantiosos fondos que la Constitución obligaba a aplicar en la región.

En 1958 la perspectiva regional se agudizó con una sequía que afectó a más de medio millón de personas. Las exportaciones, principal generador de ingreso en la región, no terminaban de recuperarse de la crisis de 1947-55. En ese año adoptó el gobierno federal una política desarrollista que trataba de plasmarse en grandes proyectos.

Sin embargo, la sequía de 1958 acrecentó el desprestigio de la acción gubernamental, lo que permitió que en las elecciones de gobernadores en Bahia y Pernambuco ganarán los candidatos opositores, precisamente los que, en aparente paradoja, propiciaban una política económica desarrollista.

Comprendiendo que debería cambiarse el enfoque del problema y tomar medidas renovadoras, fue revitalizado en 1958 el Grupo de Trabajo del Nordeste, que se venía reuniendo desde 1956 en el Banco Nacional de Desenvolvimento Economico (BNDE). Bajo la dirección de Celso Furtado, el grupo de técnicos del BNDE elaboró el informe titulado *Uma política de desenvolvimento economico para o Nordeste*,⁷ en el que se hace un diagnóstico de la economía nordestina (decenio 1947-1956) y se indica la estrategia a seguir para el desarrollo económico de la región.

En el diagnóstico se analizan los efectos de las políticas económicas nacionales sobre la región y el papel que desempeñó el sector privado. La fundamentación técnica y la concordancia del análisis con la ideología imperante en el período, hicieron del documento un instrumento de gran fuerza persuasiva que pasó a constituir la pauta de todas las discusiones y decisiones posteriores. El informe básico demostró lo siguiente:

- a] Una gran disparidad entre el ingreso medio del nordestino y el ingreso por habitante en el Centro-Sur.⁸ Éste era tres veces mayor que aquél. Además, el ritmo de crecimiento del ingreso nordestino por persona correspondía a la mitad de la tasa de crecimiento del Centro-Sur. De ahí que tendiese a aumentar la brecha entre las dos regiones.
- b] Las causas profundas del atraso económico regional eran: la essez relativa de tierras cultivables por medio de las tecnologías conocidas, la inadecuada precipitación pluvial, la extremada concentración del ingreso —sobre todo en la zona azucarera— y el predominio de la actividad agrícola de subsistencia en la zona semiárida (Agreste y Sertão).

7. Publicado por el Conselho do Desenvolvimento da Presidencia da República, 1959. En adelante se citará esta obra simplemente como "Informe básico".

8. El Centro-Sur está formado por los estados: de Mato Grosso, Goiás, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Río de Janeiro y Guanabara. De éstos, sólo son realmente centros de desarrollo, por orden de importancia, São Paulo, Guanabara y Minas Gerais.

- c] El deterioro de la capacidad para importar del país indujo una vigorosa política de subsidio a las inversiones industriales de sustitución. Ello favoreció ampliamente a la región Centro-Sur, cuyas posibilidades de industrialización eran más inmediatas. Por el juego de precios de los productos importados del exterior, de los productos importados del Centro-Sur y de las tasas de cambio —en cruzeiros— pagadas a los exportadores nordestinos, el saldo de exportaciones nordestinas no gastado en importaciones en el exterior sufrió un proceso de deterioro que significó una transferencia implícita de ingresos hacia la región Centro-Sur, estimada en 24 millones de dólares por año entre 1948-1956.⁹
- d] Un proceso de transferencia de ingreso monetario privado hacia el Centro-Sur, contrabalanceado por los gastos públicos federales en el Nordeste.
- e] El crecimiento de la economía nordestina recibió su impulso básico del sector exportador. Fueron las exportaciones de azúcar, algodón, cacao, tabaco, cueros y pieles, algunas oleaginosas y unos pocos minerales las que explicaron y siguen explicando el crecimiento del producto interno bruto regional. Como estas exportaciones dependen de las oscilaciones en el comercio internacional y de las políticas relativas al cambio y a los aranceles, el crecimiento de la economía nordestina fue vulnerable a decisiones ajenas a sus intereses. Aunque las exportaciones hacia el Centro-Sur crecieron en forma estable a medida que crecía el ingreso de aquella región, ello no fue suficiente para compensar las oscilaciones de las ventas al resto del mundo, no aportando el impulso necesario para que la economía nordestina acompañara el crecimiento del Centro-Sur.
- f] Otro motor importante de la economía nordestina habían sido los gastos públicos efectuados en la región. El gobierno federal gastó mucho más en la región de lo que recaudaba en ella. Este saldo neto entre gastos e ingresos en la región compensaron los recursos transferidos por el sector privado hacia la región más rica. Sin embargo, los gastos públicos se diluyeron porque en gran medida tuvieron aplicación no reproductiva o se hicieron en inversiones de lenta maduración, mientras los ahorros privados que se transferían al Centro-Sur se aplicaron en inversiones rentables.

9. Posteriormente esa tendencia se invirtió, en el período 1956-63, como se demuestra en el Trabajo de Leonardo Guimaraes, *Evolução do setor externo nordestino 1956-1965*, publicado por la Asesoría Técnica de SUDENE en 1965 (mimeografiado).

- g] Los sistemas tributarios federal, estatal y municipal eran regresivos y relativamente más gravosos en el Nordeste.
- h] La inseguridad en los mercados internacionales, más la poca disponibilidad de tierras adecuadas en relación al crecimiento de la población, no permitían confiar en las exportaciones de los productos primarios nordestinos como una forma de crecimiento. Por otro lado, como también es grande el número de desempleados y subempleados urbanos (estimados en no menos de medio millón de personas en el Nordeste), sin abandonar el esfuerzo sistemático por la exportación de bienes primarios, había que diversificar la producción regional. Por ello, era imprescindible la industrialización, como uno de los esfuerzos para desarrollar el Nordeste.
- i] La economía de la zona semiárida del Nordeste estaba formada por un complejo pecuario extensivo y una agricultura de bajo rendimiento. Para la masa campesina y de pequeños agricultores, la actividad agrícola era la más importante, pero para los grandes terratenientes la actividad pecuaria tenía muchas veces mayor significación. La sequía alcanzaba sobre todo a la producción de alimentos, creando verdaderas crisis. Así, por ejemplo, con respecto al año inmediatamente anterior, en 1958 descendió en 86 por ciento la producción de arroz y de porotos, en 83 por ciento la de maíz y en 76 por ciento la de camote.
- j] El tratamiento del problema de la sequía no había sido suficientemente efectivo. Ni las medidas de corto plazo (asistencia a las poblaciones afectadas) ni las de largo plazo (construcción de tranques) habían resuelto las crisis de producción. En cambio, habían contribuido a mantener excedentes demográficos crecientes en la región.

Las grandes orientaciones de la estrategia indicada en el informe básico para el desarrollo económico del Nordeste eran:

- i] Intensificar las inversiones industriales, para crear un centro autónomo de expansión manufacturera;
- ii] Transformar la zona húmeda con el fin de producir alimentos para el abastecimiento de los centros urbanos, sin lo cual la industrialización no podría ser promovida adecuadamente;
- iii] Transformar gradualmente la actividad económica de las zonas semiáridas, tratando de elevar su productividad y tornarla resistente a las crisis de sequía;
- iv] Incorporar las tierras húmedas del Maranhão al Nordeste por medio de un proyecto de colonización, que emplearía los

excedentes demográficos de las zonas semiáridas, que ya se encaminaban espontáneamente hacia dichas tierras.

Además de las partes básicas del diagnóstico y de la estrategia, el informe hacía una serie de sugerencias relativas al abastecimiento de energía eléctrica y alimentos, a la asistencia técnica a los gobiernos estaduais y a la coordinación entre los diversos organismos federales que actuaban en el área.

En la industria textil se recomendaba una política específica de modernización y en las industrias metálicas básicas la creación de una siderúrgica.

Paralelamente a la elaboración y publicación del informe básico, se creó el Conselho de Desenvolvimento Economico do Nordeste (CODENO). En su seno se reunieron los técnicos que elaboraron el informe, bajo la dirección de Celso Furtado. Cumpliendo funciones consultivas y de investigación, este Consejo desarrolló varios de los puntos sugeridos en el informe y preparó el anteproyecto de ley que creó la SUDENE, nuevo organismo coordinador de la acción federal bajo las directrices de desarrollo económico establecidas en aquel documento. El CODENO fue un paso de transición, de vida muy corta pero de indudable importancia para la implementación institucional del nuevo enfoque desarrollista de los problemas nordestinos.

D. LOS ORGANISMOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

1. *SUDENE y sus funciones*¹⁰

El cambio en el enfoque de los problemas regionales fue seguido de importantes reformas administrativas con la creación de la Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), organismo al que se le confiaron las siguientes funciones:¹¹

10. Mayores detalles sobre lo que es SUDENE y su labor realizada pueden hallarse en Centro de Desenvolvimento CEPAL-BNDE, *Avaliação de uma experiencia de planejamento regional* (SUDENE, 1965).

11. Ley 2692, del 15 de diciembre de 1959, reglamentada por el decreto 47.89, del 9 de marzo de 1960. Pueden verse esas disposiciones en *Legislação básica*, conjunto de leyes y decretos que rigen las acciones de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste, publicado en 1962.

- a] estudiar y programar el desarrollo económico del Nordeste;
- b] supervisar, coordinar y controlar la elaboración y ejecución de proyectos a cargo de los organismos federales y específicamente relacionados con el desarrollo de la región;
- c] ejecutar los proyectos de desarrollo económico del Nordeste que le fueran encargados por ley, haciéndolo de forma directa o por intermedio de convenios, acuerdos o contratos con otros organismos ejecutores;
- d] coordinar los programas de asistencia técnica, nacional o extranjera, que se destinaren al Nordeste.

La creación de SUDENE significó, ante todo, la implantación de un sistema de planificación del sector público comprometido en la región. Los gastos públicos federales deberían ser racionalizados por un plan trienal (Plano Director) que se revisaría cada año.

Las directrices del Plan, establecidas por SUDENE, y la acción de todos los organismos federales deberían estar contenidas en él. Los programas de acción de cada organismo estarían de acuerdo con las directrices del Plan y serían elaborados y controlados en su ejecución con la asesoría y bajo la fiscalización de SUDENE.

Para la elaboración, realización y control de la ejecución del Plan se dispuso un adecuado respaldo financiero, administrativo y técnico. De hecho, al comienzo algunos organismos (especialmente el DNOCS) se resistieron a la tutela de SUDENE. Tampoco la administración pública preexistente estaba habilitada para cumplir todos los requisitos técnicos necesarios en la elaboración de los programas de acción sectoriales. Por ello, SUDENE tuvo que suplir muchos aspectos de las responsabilidades de esa administración. SUDENE, ha empezado, recientemente, a utilizar la técnica del presupuesto por programas para la elaboración y control del Plan.

Además del Plan, que enmarca la acción federal para el desarrollo económico regional, es de responsabilidad de SUDENE la elaboración y control de un plan de emergencia para combatir la sequía, en colaboración con los organismos responsables en cada uno de los variados aspectos del problema. La eficiencia de este plan de emergencia fue comprobada por una experiencia, que además fue muy útil para fortalecer el prestigio del máximo organismo regional.

Con objeto de inducir a los gobiernos estaduais y municipales a regir sus acciones por las directrices del Plan, fueron previstas asignaciones de fondos para financiar proyectos que serían ejecutados en esas

esferas administrativas pero fiscalizados por SUDENE conforme a convenios firmados entre los interesados.

Para garantizar la aceptación de las directrices indicadas y evitar el carácter político partidista, el Consejo Deliberativo de SUDENE se estructuró con representantes de los ministerios, de los gobiernos estatales, de los organismos federales comprometidos en la región y de las fuerzas armadas. El superintendente es nombrado por el Presidente de la República y le corresponde presidir el Consejo Deliberativo y dirigir la Secretaría Ejecutiva de SUDENE. Ésta se halla compuesta por profesionales especialistas en desarrollo económico y en otros campos, lo que constituye una garantía para la orientación técnica de las acciones federales, ya que debe elaborar el anteproyecto del Plan e informar previamente acerca de todas las decisiones que se propongan al Consejo Deliberativo.

Los Planes son revisados anualmente y las modificaciones o introducción de nuevas disposiciones, así como todo el Plan, se establecen en forma de proyectos de ley. Después de aprobados por el Consejo Deliberativo, son enviados al Presidente de la República quien los remite al Congreso Nacional.

En sus seis años de funcionamiento, SUDENE tuvo oportunidad de innovar y modificar algunos puntos de su legislación básica, pero en lo esencial las funciones establecidas al comienzo continúan siendo las mismas, aunque mejor definidas como consecuencia de la experiencia.

Para la acción propia y de coordinación en el sector público, SUDENE dispone por lo menos del 2 por ciento del ingreso tributario federal. Ni este recurso fiscal ni los incluidos en el Plan pueden ser suprimidos o reducidos por un simple acto del poder ejecutivo. Por lo demás, los recursos para la ejecución del Plan deben figurar en el presupuesto del Brasil.

Otra importante fuente de recursos, que da a SUDENE poderosa influencia en las inversiones públicas y privadas, es la reserva equivalente al 50 por ciento de las divisas convertibles obtenidas con las exportaciones del Nordeste al exterior del país. Esa reserva es automáticamente registrada en el presupuesto de cambio elaborado por el gobierno federal y debe utilizarse para importaciones que, a criterio de SUDENE, sean esenciales al desarrollo de la región.

Con el fin de que la iniciativa privada actúe dentro de las directrices del Plan, la legislación asignó a SUDENE la facultad de administrar ciertos incentivos fiscales e incluso determinar criterios prioritarios para las inversiones. Fueron establecidos incentivos para la actividad agro-

pecuaria, la industria extractiva mineral y vegetal, el sector manufacturero y últimamente para las telecomunicaciones entre comunidades del Nordeste. Para merecer los incentivos establecidos, las inversiones privadas deben estar fundamentadas en proyectos y éstos ser analizados y aprobados por la Secretaría ejecutiva de SUDENE. La exigencia de proyectos forzó un clima de mayor racionalidad en las decisiones empresariales. Junto con el Banco del Nordeste de Brasil y con las comisiones de desarrollo de los gobiernos estaduais, SUDENE tuvo una labor importante en la asistencia técnica para elaborar proyectos y para formar ese clima de racionalidad.

La asistencia técnica a los empresarios la ejerce SUDENE mediante estudios de actividades específicas. Un ejemplo es el de la industria textil, cuyo estudio se realizó conjuntamente con el BND. Otras veces se presta asistencia directa, como en el caso de algunas industrias extractivas.

Después de la creación de SUDENE, el Estado cubre prácticamente todos los campos de la promoción. Para eso SUDENE posee departamentos especializados o bien crea empresas de capital mixto, en las cuales participa con mayoría de acciones, o estimula y apoya organismos o empresas controladas por gobiernos estaduais y/o municipales.

Los campos cubiertos por la acción federal corresponden, principalmente, a la infraestructura: energía eléctrica, carreteras, abastecimiento de agua, alcantarillado. Asimismo cubre las investigaciones sobre recursos naturales (minerales, habilitación de tierras con nuevas técnicas, alumbramiento de aguas subterráneas y cuencas hidrográficas), la cartografía y la nueva política de abastecimiento de alimentos en los principales centros urbanos.

Constituyen casos excepcionales, por la magnitud de los recursos envueltos, la Companhia Siderurgica da Bahia (COSIPA) y la Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (COPERBO).

2. El Banco do Nordeste y otros organismos

Muchos organismos desempeñaron importantes funciones en la acción federal sobre el Nordeste. Cabe mencionar el Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCs), el Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), los departamentos de vialidad estaduais, la Companhia Hidro-Eléctrica de São Francisco (CHESF) y el Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Como se puede apreciar por sus nombres, unos organismos son responsables de crear y mantener la infraestructura, que en la región se relaciona con la campaña contra la sequía, y otros de los aspectos financieros, como es el BNB.

Desde el punto de vista de la industrialización y más ampliamente aún del desarrollo económico general, el BNB es, después de la SUDENE, el organismo más significativo de la región. Su creación en 1952¹² y su instalación en 1954 fueron los primeros pasos concretos para materializar el enfoque desarrollista. En buena medida fue por sugerencia y a raíz de los estudios del BNB que en 1956 se creó el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDNE) en el Consejo de Economía de la Presidencia de la República. Los trabajos efectuados por este Grupo fueron la base técnica para el informe básico de 1959.

La creación del Banco fue facilitada y en parte motivada por la existencia de un fondo inmovilizado en el Banco del Brasil, que ascendía al 1 por ciento del ingreso tributario federal, destinado a combatir la sequía. El 80 por ciento de este fondo se destinó posteriormente al Banco como principal fuente de recursos. Se le otorgó la capacidad de recurrir a otros recursos, incluyendo los préstamos externos, tal como hizo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el programa de reequipamiento de la industria textil.

En sus comienzos, el BNB actuó más bien como banco comercial, es decir, otorgando préstamos de corto plazo, muchas veces duplicando lo que venía efectuando el Banco del Brasil. Después fueron removidas las limitaciones jurídicas del BNB, permitiéndole y obligándole a un margen más amplio de operaciones a largo plazo.¹³

Las funciones del BNB son las de conceder créditos de corto, mediano y largo plazo a la agricultura, industria y servicios básicos, promover inversiones y prestar asistencia técnica.¹⁴

Como promotor de inversiones, el BNB puede ejercer las siguientes actividades.

12. Ley 1649, del 19 de julio de 1952.

13. Conforme a la ley 3692, del 15 de diciembre de 1959, que creó SUDENE, el Banco do Nordeste do Brasil debe destinar por lo menos el 70 por ciento de sus recursos a "préstamos especializados".

14. Antonio Nilson Holanda, *A experiência de crédito industrial do Banco do Nordeste do Brasil S.A.* (Departamento Industrial e de Investimentos (CARIN) del BNB, agosto de 1962.)

- i] participar en la formación de empresas y suscribir acciones para venderlas posteriormente;
- ii] preparar proyectos para ofrecer a los empresarios privados.

E. LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN DEL NORDESTE

1. *La industrialización en la política de desarrollo*

La política de industrialización del Nordeste forma parte del conjunto de orientaciones recomendadas en el informe básico, que cambió el enfoque de la acción federal.

El imperativo de diversificar la producción surge de la vulnerabilidad del modelo de crecimiento hacia afuera que había vivido la región. Nace asimismo de la imposibilidad de promover el desarrollo basándose sólo en la agricultura, puesto que los recursos de tierra son insuficientes, de bajos rendimientos y sujetos a condiciones climáticas inadecuadas, en contraposición con una gran población de bajos niveles de vida y altos grados de desempleo y subempleo.¹⁶

La política más directamente relacionada con la industrialización es el abastecimiento de productos alimenticios en los centros urbanos nordestinos. La oferta de alimentos en esas ciudades era deficiente, como consecuencia de problemas agrícolas y comerciales y era agudizada por las sequías y otros factores coyunturales.

El abastecimiento de alimentos constituye uno de los principales elementos para asegurar el desarrollo industrial equilibrado, como factor de estabilidad de los salarios reales. La política de abastecimiento alimenticio adoptada tiene dos aspectos: uno inmediato, de comercialización y otro de mediano y largo plazo, relativo a la producción. Respecto al primero, SUDENE pudo establecer desde el primer Plan otro para el abastecimiento de productos alimenticios que se está cumpliendo.¹⁷ Los aspectos relativos a la producción de alimentos están comprendidos en las siguientes líneas de acción diseñadas en el informe básico: liberación de tierras para producción de alimentos en la zona azucarera; política de irrigación de las tierras húmedas de la zona

16. El informe básico estimó que la población subempleada en las ciudades sería no menor a 500 000 personas en 1959.

17. SUDENE, *Primeiro plano diretor de desenvolvimento do Nordeste* (1960).

semiárida; investigación de nuevas técnicas de cultivo para incrementar el rendimiento de las tierras consideradas antieconómicas y colonización de tierras públicas, entre las que destaca la colonización de un área del Maranhão. Estas medidas conducirían no sólo a una adecuada oferta de alimentos a mediano y largo plazo, sino también a una redistribución positiva del ingreso, con efectos favorables sobre el mercado de manufacturas de la región.

Aunque uno de los argumentos para aceptar la industrialización fue el problema del empleo, las medidas señaladas también contribuirían a la solución del mismo, sobre todo la colonización de las tierras del Maranhão. Ésta favorecería cierta disminución de la inmigración de las ciudades regionales, logrando el asentamiento de las poblaciones emigrantes de la región semiárida.¹⁸

De la política referente a la producción de alimentos, sólo se están cumpliendo los experimentos de cultivos rentables en tierras malas y el proyecto de colonización del Maranhão, que se lleva a cabo con cierta lentitud y con obstáculos mayores que los previstos.

La política de liberar tierras húmedas en la zona azucarera a cambio de financiamiento y asistencia técnica para mejorar y modernizar los plantíos y para transformar la caña no fue aceptada por los dueños de los ingenios, temiendo que los núcleos hortigranjeros que creara SUDENE, con los obreros del campo, les ocasionaran dificultades en el trato con sus propios trabajadores. Se trata de una postura netamente idiosincrática, puesto que la producción hortigranjera sería compatible con el trabajo de la caña y eliminaría los problemas del desempleo estacional, a la vez que los rendimientos agrícolas e industriales permitirían pagar salarios bastante más elevados.

El aprovechamiento de las tierras húmedas de la zona semiárida dependía de la aprobación de un proyecto de ley sobre irrigación y uso de las tierras irrigadas, que todavía está archivado.

Así, de las grandes medidas de política económica trazadas en el Nordeste, la industrialización es una de las que se está cumpliendo. Ha sido poco favorable que las demás medidas que hubieran permitido una mayor ampliación del mercado, un más alto nivel de empleo, una adecuada oferta de productos agropecuarios, especialmente de alimentos, hayan sido obstaculizadas por cuestiones institucionales di-

18. El Proyecto de Colonización del Maranhão se hará en tierras públicas ubicadas a lo largo de la carretera BR-22, a partir de la ciudad de Bacabal. Obsérvese que desde hace mucho esa región viene recibiendo contingentes poblacionales que huyen de las duras condiciones de vida imperante en la zona semiárida.

fíciles de superar hasta ahora. No obstante, cuando fueron propuestas tales directrices político-económicas, se las presentó como interdependientes y la opinión general favorecía la aprobación del conjunto de medidas como única forma de enfrentar la crisis nordestina. Por eso fueron aprobadas sin enmiendas y las reacciones latentes sólo se hicieron sentir más tarde, aprovechando un momento oportuno.

2. *Las orientaciones específicas de la política de industrialización*

a) *El papel de la iniciativa privada y del capital extranjero*

Ya se ha señalado que, según las nuevas directrices adoptadas, el papel principal en materia de inversiones industriales estaría a cargo de la iniciativa privada.¹⁹ Para ello el sector público crearía estímulos adecuados.

Sin embargo, no está prohibido a SUDENE ni a otros organismos públicos, actuar como empresario como socio mayoritario en empresas de capital mixto.

La Usina Siderúrgica da Bahia y la Companhia Pernambucana da Borracha Sintética son dos ejemplos importantes de empresas públicas industriales de capital mixto.²⁰ La primera responde directamente a una de las orientaciones generales diseñadas con respecto a la industria en el informe básico. La segunda, controlada por el estado de Pernambuco, se encuadra en los criterios generales indicados para crear el parque manufacturero regional.

Sobre el tratamiento al capital extranjero, la orientación adoptada refleja de hecho la política nacional. Las inversiones extranjeras directas o en asociación con capitales brasileños tuvieron gran importancia en el proceso de desarrollo industrial, sobre todo en los últimos años del proceso de sustitución de importaciones del Brasil.²¹ En el

19. Véase *supra*, p. 519.

20. La Usina Siderúrgica da Bahia (USIBA), controlada por el sector público, tuvo una inversión de 94 000 millones de cruzeiros, el 28.9 por ciento de cuya suma corresponde a proyectos aprobados por SUDENE. La Companhia Pernambucana da Borracha Sintética (COPERBO) significó una inversión de 54 000 millones de cruzeiros, correspondiendo a los proyectos aprobados por SUDENE el 16.5 por ciento de dicho monto. Esta última empresa utilizaría el alcohol de la caña de azúcar para fabricar butadieno y polibutadieno, encuadrándose en la prioridad de la utilización de materias primas regionales.

21. SUDENE, *Incentivos do Governo Federal a través da SUDENE para empreendimentos industriais e agrícolas no Nordeste* (1965).

Nordeste hubo intentos de favorecer más al empresario nacional. El "mecanismo 34/18", por ejemplo, sólo favorecía a las empresas cuyo capital fuera totalmente brasileño.²² Tales intentos, establecidos legalmente en 1961, fueron modificados y en 1963 se derogaron todas las restricciones al capital foráneo.²³ Así, en el Nordeste brasileño, el capital extranjero goza hoy de los mismos estímulos diferenciales establecidos para los empresarios nacionales.

b] *Los criterios de prioridad*

La industrialización es una orientación política-económica destinada a diversificar la producción nordestina y a crear un nuevo motor para el desarrollo regional. En consecuencia, trata de promover la instalación de nuevas empresas y de modernizar las existentes con el fin de obtener un parque manufacturero integrado regionalmente y en parte con la industria del resto del país.

Los criterios fundamentales adoptados fueron la "eficiencia" y la "factibilidad". Aunque el primero entra en conflictos con el objetivo de solucionar el desempleo y subempleo de la mano de obra, de hecho se optó por que las industrias nordestinas creadas o modernizadas pudiesen competir con las industrias del Centro-Sur. El problema del empleo se resolvería a medida que creciese el conjunto de la economía, incluso la industrialización.

Como condición para el cumplimiento del objetivo de industrialización, SUDENE indicó y está tratando de realizar las siguientes tareas: investigación de los recursos minerales utilizables económicamente, como en el caso de las salinas en Rio Grande do Norte; capacitación de los recursos humanos e inversiones en la infraestructura. Ello deriva de la necesidad de preparar las bases para el desarrollo de la industria, así como de otras actividades.

En materia de nuevas industrias, el informe básico contiene dos orientaciones fundamentales: fomentar industrias cuyo mercado regional justifique tamaños económicos y promover las que utilicen materias primas locales.

Entre las industrias nuevas, la siderurgia mereció un tratamiento especial en cuanto a estudio y promoción, de lo que resultó la Usina

22. Véase *infra*, p. 528.

23. Artículo 34 de la ley 3995, del 14 de diciembre de 1961, reglamentada por el decreto 1166, del 8 de junio de 1962 y artículo 18 de la ley 4239, del 27 de junio de 1963, reglamentado por el decreto 55334, del 31 de diciembre de 1964.

Siderúrgica da Bahia (USIBA), con capacidad para producir 130 000 toneladas de chapas finas de acero y hojalata.

Las industrias tradicionales deberían ponerse en pie de competencia con las similares del Centro-Sur. Merece destacarse a este propósito el programa textil, llevado a cabo por SUDENE conjuntamente con el BNB, cuyo detalle se comentará más adelante. Los dos organismos más directamente responsables de la política industrial, SUDENE y el BNB, han realizado además estudios sobre la producción de aceites vegetales y cueros y pieles, esperándose que surjan los programas de mejoramiento correspondientes.

Leyes y reglamentos establecen los incentivos específicos que es posible manejar en relación con las industrias que, a criterio de SUDENE, sean de interés para la región. A fin de fijar con claridad los criterios de decisión, SUDENE emitió "resoluciones" basadas en pareceres de la secretaría ejecutiva y en las orientaciones generales del informe básico.

Muchas de estas resoluciones fueron tomadas después de cierto período de experiencia en el análisis de proyectos. Según estas y otras disposiciones legales, SUDENE puede conceder incentivos a los proyectos industriales que sigan una o más de las siguientes líneas:

- i] instalación de industrias básicas;
- ii] modernización, complementación o ampliación de industrias existentes con aumento de su rentabilidad;
- iii] sustitución de importaciones provenientes del exterior o de otras regiones del país, así como producción de bienes para la exportación al exterior o a otras regiones del país;
- iv] aprovechamiento de materias primas agrícolas y minerales producidas en el Nordeste; y
- v] absorción intensiva de la mano de obra.

Son considerados altamente prioritarios los proyectos industriales que:

- i] en la etapa de implantación utilicen la mayor parte posible de componentes nacionales e importen equipos extranjeros solamente con financiamiento adecuado; y
- ii] en la etapa de operación utilicen la menor cantidad de materias primas directa o indirectamente importadas desde el exterior del país y adopten un horario mínimo de 16 horas de trabajo al día.

También se han establecido ciertas características de las industrias que sólo en casos excepcionales —justificados por dictámenes de la secretaría ejecutiva y aprobados por el Consejo Deliberativo— pueden gozar de los beneficios establecidos en la ley. Esas características son:

i] producción de bienes considerados no esenciales o de demanda inelástica a los precios;

ii] rubros para los cuales ya hay capacidad instalada nacional o regional capaz de atender las respectivas demandas sin inconvenientes técnicos o económicos. Exceptúanse ampliaciones de capacidad productiva que tiendan a evitar los monopolios;

iii] producción que implique aumento del consumo de materias primas importadas del extranjero, salvo cuando sea verificada la imposibilidad de producir tales materias primas en el país;

iv] realización que implique una presión injustificada sobre la balanza de pagos, comprendiéndose como tal:

☐ importación al contado de equipos, salvo los de un valor total inferior a 30 000 dólares y destinados a la complementación o modernización impostergable de industrias existentes;

☐ importación de bienes de capital producidos por la industria nacional;

☐ importación de equipos para producir bienes que impliquen aumento de insumos importados, salvo cuando éstos sean de imposible producción nacional;

☐ pago de intereses, regalías o servicios al exterior considerados superiores a lo normal;

v] proyectos que implican la repetición de favores, habiendo dejado de cumplir las normas establecidas por SUDENE para el otorgamiento de los incentivos.

Al margen de las orientaciones anotadas antes, es importante subrayar la preocupación de cautelar los intereses nacionales en relación al agudo problema de la balanza pagos externa.

3. *Los instrumentos adoptados*

a] *Descripción general*

Los instrumentos dispuestos para llevar a cabo la política de desarrollo y particularmente la industrial pueden clasificarse en dos grandes grupos: los de carácter general y los específicos.

Constituyen instrumentos más generales:

i] el sistema y los mecanismos de planificación adoptados;

ii] los estudios y programas sobre industrias específicas;

iii] los estudios de factibilidad y de mercado elaborados por BNB y por los organismos estatales de desarrollo;

- iv] la preparación y análisis de proyectos;
- v] la difusión de las políticas adoptadas, y
- vi] los gastos públicos federales.

Estos instrumentos han creado un clima favorable a las inversiones privadas e incluso han impuesto mayor racionalidad a las decisiones empresariales. Los gastos públicos representaban aproximadamente el 3 por ciento del ingreso tributario federal y con el nuevo enfoque se incrementaron, al menos, con el 2 por ciento del mismo ingreso, otorgado a SUDENE como recurso mínimo para su operación en el área. La mayor cuantía y la mayor racionalidad en los gastos públicos han incidido favorablemente sobre el mercado y las economías externas para las actividades manufactureras de la región.

En cuanto a los instrumentos más específicos destinados a estimular las inversiones industriales, SUDENE administra fuertes incentivos que se otorgan previo análisis y aprobación de los proyectos, de acuerdo a los criterios descritos más arriba. SUDENE puede proponer cambios en la legislación concerniente a esos estímulos durante el proceso de elaboración y revisión anual del Plan.

Los estímulos específicos para la industrialización del Nordeste se establecieron por etapas, bajo la influencia de los criterios técnicos de SUDENE²⁴ y otros organismos como el BNB, de la presión de los empresarios y políticos y de los cambios en la política económica nacional.

En un comienzo se trató de crear estímulos que compensasen las políticas cambiarias y arancelarias favorables a la instalación de industrias en el Centro-Sur. También se establecieron exenciones tributarias y facilidades de crédito. Más tarde se crearon mecanismos para transferir cierta proporción de los impuestos a la renta de todo el país a manos de los empresarios privados para que los utilizaran, bajo ciertas condiciones, en inversiones industriales y agrícolas en la región. Al mismo tiempo, ciertos mecanismos, como el de proveer divisas a bajo costo para las importaciones de bienes de capital para el Nordeste, perdieron validez con motivo de modificaciones en la política cambiaria del país. Entre otras cosas, desaparecieron los cambios diferenciales para los distintos tipos de bienes importados.

En su forma actual,²⁵ los instrumentos específicos legales pueden clasificarse en tres grupos: cambiarios, exenciones tributarias y facilidades financieras.

24. Tal como los recoge el repetidamente citado informe básico.

25. SUDENE, *Incentivos do Governo Federal*, op. cit.

b] *Instrumentos cambiarios*²⁶

i] Exención de impuestos a las importaciones de equipos destinados al Nordeste, siempre que a propuesta de SUDENE sean consideradas de prioridad.

Se concede preferencialmente a las importaciones de equipos para las industrias de base alimenticias. No se conceden cuando se trata de equipos ya usados o reacondicionados ni cuando existen similares producidos en el país, en cantidad y calidad reconocidas por SUDENE como capaces de cumplir las exigencias de ejecución de la política de desarrollo del Nordeste.

ii] Las operaciones de cambio para las importaciones de máquinas y equipos considerados de prioridad por SUDENE y destinados a la instalación o complementación de empresas agrícolas o industriales en el Nordeste quedan exentas de cualquier "depósito previo" que signifique un gasto adicional sobre el costo de las divisas necesarias para la importación.

iii] SUDENE puede proponer al Presidente de la República que autorice la licencia de importación sin previa "cobertura cambial"²⁷ para comprar en el exterior equipos destinados al Nordeste.

c] *Exenciones en el impuesto a la renta*

i] Se concede la exención del 50 por ciento de los impuestos a la renta y adicionales, desde junio de 1963 hasta el ejercicio de 1973, a todas las empresas agrícolas o industriales que ya estuviesen operando en el área de acción de SUDENE.²⁸

ii] Las actividades agrícolas e industriales instaladas después del 12 de julio de 1963 están exentas del impuesto a la renta y adicionales por el plazo de diez años, a partir del comienzo de la operación de la

26. Las correspondientes disposiciones legales son los artículos 13 y 18 de la ley 3692, del 15 de diciembre de 1959; los artículos 53, 55, 56 y 57 del reglamento de la misma ley (decreto 47890, del 9 de marzo de 1960); los artículos 22 y 23 de la ley 3995, del 14 de diciembre de 1961 y los artículos 52 y 53 de la ley 4239, del 27 de junio de 1963.

27. La "cobertura cambial" consiste en que el empresario brasileño, antes de hacer una importación, debe pedir la autorización correspondiente al gobierno federal. Éste la concede después de un trámite muchas veces largo, consultando la disponibilidad proyectada en el presupuesto de divisas que elaboran los organismos federales encargados de la política cambiaria regional.

28. Dichas exenciones fueron establecidas en los artículos 14 al 16 de la ley 4239, del 27 de junio de 1963; en los artículos 1 al 9 del reglamento de los incentivos fiscales administrados por SUDENE, aprobado por decreto 55334, del 31 de diciembre de 1964 y en la resolución 1160 del Consejo Deliberativo de SUDENE, del 5 de febrero de 1965.

empresa siempre que no haya funcionando actividades similares en el Nordeste o que, si las hay, estén gozando una exención equivalente. El plazo de exención podrá ser prorrogado hasta quince años, si hay desventajas de localización y rentabilidad reconocidas por la secretaría ejecutiva y con aprobación del Consejo Deliberativo de SUDENE.²⁹

iii] Las personas jurídicas de todo el país pueden deducir hasta el 50 por ciento de sus impuestos a la renta siempre que destinen la deducción a inversiones agrícolas o industriales en el Nordeste bajo ciertas condiciones.³⁰ De esta manera, las empresas existentes antes de julio de 1963 pagan sólo el 25 por ciento del impuesto a la renta como resultado de la acumulación de las siguientes exenciones:

□ 50 por ciento por localizarse en el Nordeste;

□ 50 por ciento de la parte restante para inversiones en la región, bajo ciertas condiciones descritas adelante.

iv] Las personas jurídicas de todo el país pueden deducir de los impuestos a la renta y adicionales el 75 por ciento del valor de las acciones del Fondo de Inversiones del Nordeste (FIDENE) que hayan adquirido. En consecuencia, las empresas nordestinas pueden quedar exentas de todo impuesto a la renta y adicional si compran acciones del FIDENE por un valor equivalente a $4/3$ de los mismos.

v] Las personas físicas de todo el país pueden deducir hasta el 50 por ciento de la renta bruta imponible para el cálculo del impuesto a la renta, siempre que apliquen la deducción a la compra de acciones de empresas nordestinas consideradas de interés regional por SUDENE. Este estímulo, menos importante, no deja de ser un aliciente para el ahorro de los nordestinos, con efectos favorables para la industrialización.

d] *Mecanismos de financiamiento*

i] El Banco do Nordeste do Brasil otorga préstamos hasta por el 50 por ciento de las inversiones totales de un proyecto y hasta el 80 por ciento del monto de la inversión fija. Por otro lado, el Banco Nacional do Desenvolvimento otorga préstamos hasta un 60 por ciento del capital fijo necesario a un proyecto. Tanto para los préstamos como para el aval que otorgan los dos bancos, es necesario el visto bueno de SUDENE en cuanto a la prioridad del proyecto para el desarrollo regional. Otros

29. Las exenciones del 100 por ciento del impuesto a la renta, incluyendo las adicionales, fueron establecidas por las mismas disposiciones citadas en la nota precedente.

30. Véanse más adelante explicaciones detalladas del llamado "mecanismo 34/18".

bancos, verbigracia el Banco do Brasil y los bancos estaduais, conceden préstamos al margen de los estímulos controlados por SUDENE. A través del BNB, sin embargo, se tramita la gran mayoría de los créditos de mediano y largo plazo otorgados a la industria.

ii] El “mecanismo del artículo 34/18”,³¹ además de significar un estímulo como exención tributaria a empresas nordestinas, constituye un importante mecanismo financiero para la industrialización. Como ya se ha dicho, las personas jurídicas de todo el país pueden deducir hasta el 50 por ciento de los impuestos a la renta y adicionales, a condición de que la deducción sea aplicada en cierta proporción, a inversiones agrícolas e industriales, propias o de terceros, en la región nordestina.

La proporción en que tales recursos deben participar en los proyectos fue fijada en un máximo de 50 por ciento hasta 1965. Es decir, por cada unidad de ahorro de los inversionistas se podría utilizar como máximo otra unidad de los “recursos 34/18”.

Recientemente, a partir de la ley que establece el Tercer Plan,³² la relación máxima entre los recursos 34/18 y los aportes de capital más los otros componentes del capital propio debe ser de 3 a 1, no de 2 a 1 como se había establecido antes.

Sintetizando, hasta fines de 1965 la forma más cómoda de financiar un proyecto podía tener la siguiente estructura:

- ☐ 50 por ciento en créditos del BNB y/u otros bancos;
- ☐ 25 por ciento en recursos del artículo 34/18, y
- ☐ 25 por ciento en acciones y beneficios no distribuidos y reservas en su caso.

Para ciertos tipos de industrias de alta prioridad determinada por SUDENE y después del 1° de diciembre de 1965, los recursos aplicados a los proyectos pueden tener la siguiente estructura:³³

- ☐ 37.5 por ciento en recursos del artículo 34/18;
- ☐ 12.5 por ciento en acciones, beneficios no distribuidos, reservas, etc., y
- ☐ 50 por ciento en créditos del BNB y/u otros bancos.³⁴

31. Denominado así por ser un mecanismo financiero establecido en el artículo 34 de la ley 3995, del 14 de diciembre de 1961, y reformulado por el artículo 18 de la ley 4239, del 27 de junio de 1963.

32. Ley 4869, del 1° de diciembre de 1965.

33. Estas páginas fueron redactadas antes del 31 de enero de 1966, cuando todavía no había sido reglamentada la ley del tercer Plan.

34. Las disposiciones que reglamentan el mecanismo 34/18 son: el artículo 18, inciso b), de la ley 4239, del 27 de junio de 1963; los artículos 10 al 17, 19 y 20 del reglamento para la aplicación de los incentivos administrados por SUDENE, aprobado por

iii] Hay otro mecanismo financiero ya mencionado antes, que es semejante al de los recursos del artículo 34/18 y en realidad viene a complementarlo, puesto que capta y canaliza parte de los impuestos a la renta en forma de acciones nominales. Éstas pueden usarse como contrapartida de los recursos del 34/18 en el financiamiento de proyectos agrícolas e industriales del Nordeste. El mecanismo consiste en que las personas físicas de todo el país pueden deducir hasta el 50 por ciento de la renta bruta imponible para efecto de cálculo del impuesto a la renta, siempre que la deducción sea destinada a comprar acciones nominales de empresas consideradas de interés regional por SUDENE.

iv] Recientemente empieza a funcionar el Fondo de Inversiones do Nordeste (FIDENE), administrado directamente por SUDENE,³⁵ que tendrá un importante papel en el financiamiento de proyectos y en la formación de un mercado de capitales en la región. Este fondo podrá participar como socio en las empresas regionales por medio de acciones preferenciales sin derecho a voto. Pero las empresas industriales en que puede participar FIDENE son sólo las de gran prioridad para el desarrollo regional o las de pequeño y mediano tamaño (inversiones no superiores a 5 000 veces al mayor salario mínimo mensual decretado en el país).

La participación del FIDENE en acciones no puede ser superior al 65 por ciento del valor total de los equipos producidos en el país o al 50 por ciento del valor total, en cruzeiros, de los equipos extranjeros. Además, la suma de esa participación y el crédito oficial otorgado no puede exceder el 70 por ciento de las inversiones totales de un proyecto, salvo en el caso de empresas controladas por el sector público.

Para determinar la prioridad de los proyectos a que pueden ser destinados los recursos del FIDENE se consideran nuevos aspectos, también definidos por SUDENE: asistencia a la pequeña o mediana industria; proyectos que por su prolongada maduración o por desventajosas condiciones de riesgo, rentabilidad o competencia puedan encontrar dificultades para movilizar oportuna y suficientemente los

decreto 55334, del 31 de diciembre de 1964 y las resoluciones 846, 1160 y 1162 del Consejo Deliberativo de SUDENE, aprobadas el 20 de noviembre de 1963, el 5 de febrero de 1965 y el 5 de junio del mismo año 1965.

35. Administra este fondo la División de Operación del FIDENE, del Departamento de Industrialización de SUDENE.

recursos necesarios en el mercado financiero, y proyectos localizados en los estados con menor ingreso por habitante.

e] *La rentabilidad y los costos sociales implícitos en los instrumentos adoptados*

Los instrumentos adoptados para incentivar las inversiones privadas han mostrado gran poder de persuasión.³⁶ Su incidencia positiva sobre la rentabilidad de los proyectos es la causa motriz de ese poder. Sin embargo, también significan un costo social en cuanto constituyen transferencias de recursos públicos hacia los inversionistas privados. En el fondo ello es una característica regresiva de la redistribución del ingreso, que se acentúa por las condiciones inflacionarias prevalecientes.

Tales transferencias, junto con los ahorros de los inversionistas privados, financian los proyectos nordestinos en las etapas de implantación y operación. En la etapa de operación las transferencias toman la forma de exenciones tributarias a la renta administrada por SUDENE y de exenciones del impuesto a las ventas y consignaciones que otorgan los estados con el afán de atraer capitales a sus territorios.³⁷

Las transferencias más persuasivas son las que se efectúan en la etapa de instalación, en forma de créditos a largo plazo y las correspondientes ganancias derivadas de la inflación, del mecanismo 34/18 y otros similares y de exenciones de impuestos a la importación de equipos. Los datos estimativos presentados en el cuadro 2 muestran la importancia de las transferencias explícitas e implícitas de los mecanismos adoptados.

El mecanismo 34/18 es una transferencia explícita y directa, que puede llegar al 25 por ciento de las inversiones totales efectuadas en proyectos de menor prioridad y al 37.5 por ciento de esas inversiones en los proyectos de alta prioridad.³⁸

36. La intensidad y otras características de la promoción de los proyectos realizados por los instrumentos serán expuestos más adelante, pp. 539 ss.

37. En Pernambuco, por ejemplo, el impuesto a las ventas y consignaciones es del 4 por ciento *ad valorem*.

38. La ley 4869, del 1° de diciembre de 1965 establece que la proporción entre los recursos efectivamente propios y los oriundos del mecanismo 34/18 puede llegar a 1/3, lo que, suponiendo el uso máximo del crédito, permite que los recursos 34/18 financien hasta el 37.5 por ciento de las inversiones totales de un proyecto. La misma ley prescribe que la participación de tales recursos siga una escala establecida por el decreto que la reglamenta. Tal escala deberá estar de acuerdo con las prioridades que consultan los objetivos para la industrialización del Nordeste, ya expuestas anteriormente, además de los siguientes

El crédito otorgado por el BNB y otras entidades financieras puede ascender al 50 por ciento de las inversiones totales. Sin embargo, con la inflación existente en el país, las tasas de interés resultan negativas, y las amortizaciones de la deuda pierden su valor real, resultando una transferencia implícita que puede llegar al 45 por ciento del crédito otorgado.³⁹ Estos dos instrumentos son los que en conjunto parecen incidir más fuertemente en la decisión de los inversionistas privados.

Las exenciones del impuesto a la importación juegan también un importante papel, llegando a incidir en el 10 por ciento o más del monto de las inversiones. (Véase el cuadro 2.) Esto implica asimismo una importante transferencia de recursos, ya que los tributos aduaneros no recaudados deben ser compensados por otras imposiciones para financiar los gastos del gobierno federal.

Es interesante observar cuál ha sido la tendencia en la utilización de los incentivos tributarios y de los recursos financieros. Como puede verse en el cuadro 3, los proyectos aprobados por SUDENE en 1960-65 serían financiados en un 24 por ciento de sus inversiones totales por los recursos 34/18 y en un 27 por ciento por créditos oficiales. Los primeros, según se ha dicho, son transferencias explícitas de recursos públicos a los empresarios. Cabe suponer además, que un 40 por ciento de los créditos oficiales se transfiere implícitamente a los empresarios debido a la inflación.⁴⁰ Así, las dos fuentes de financiamiento implicarían la transferencia de recursos reales públicos a los empresarios privados por un monto equivalente al 35 por ciento de las inversiones totales para la realización de los proyectos aprobados por SUDENE. Habría que considerar además otras transferencias implícitas y explícitas, tales como la exención de impuestos aduaneros, las exenciones del impuesto a la renta, los créditos oficiales para financiar la comercialización con sus tasas negativas de interés, las exenciones del impuesto a la venta y consignaciones otorgadas por los gobiernos estaduais, etc. En suma, puede concluirse que los proyectos privados aprobados por SUDENE en

objetivos: a) localización de proyectos en zonas de menor ingreso por habitante en el Nordeste; b) plena incorporación del sector agrícola nordestino en el proceso de desarrollo nacional; c) abastecimiento de productos alimenticios de primera necesidad y de materias primas consideradas esenciales para el desarrollo de la región; d) contribución para la solución de la inadecuada estructura institucional de la agricultura nordestina.

39. Véase Antonio Nilson Holanda, *Mecanismos de orientação do setor privado*, documento presentado al Seminario de Planificación Estadual organizado por el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y el Centro de Desarrollo Económico CEPAL/BNDE (Río de Janeiro, 19 al 31 de julio de 1965).

40. *Ibidem*.

CUADRO 2. *Transferencias de recursos públicos a proyectos privados**Hipótesis A: Legislación válida hasta diciembre de 1965*

| | |
|---------------------------------|---|
| 1. Mecanismo del artículo 34/18 | 25 % de las inversiones |
| 2. Crédito oficial e inflación | 20 % de las inversiones ^a |
| <i>Subtotal</i> | 45 % de las inversiones |
| 3. Exenciones aduaneras | 10 % de las inversiones |
| Otras (1 + 2) × 0.90 | 40 % incluyendo los impuestos aduaneros |
| <i>Total</i> | 50 % |

*Hipótesis B: Legislación posterior a diciembre de 1965
(para proyectos de alta prioridad)*

| | |
|---------------------------------|---|
| 1. Mecanismo del artículo 34/18 | 37.5 % de las inversiones |
| 2. Crédito oficial e inflación | 20.0 % de las inversiones ^a |
| <i>Subtotal</i> | 57.5 % de las inversiones |
| 3. Exenciones aduaneras | 10 % de las inversiones ^b |
| Otras (1 + 2) × 0.90 | 52 % incluyendo los impuestos aduaneros |
| <i>Total</i> | 62 % |

FUENTE: SUDENE.

^a Estimación basada en el cálculo hecho por Nilson Holanda, *Mecanismos de orientação do setor privado*, para créditos otorgados en 1958 a seis años plazo y con uno por ciento anual.

^b Estimación basada en los proyectos aprobados por SUDENE de 1960 a 1963.

CUADRO 3 *Proyectos aprobados por SUDENE,^a 1960-65*

(Millones de cruzeiros)

| Número | Inversión | Aporte en recursos 34/18 | Crédito oficial |
|------------|-----------|-----------------------------|-----------------|
| 265 | 194 284 | 46 725 | 52 220 |
| Porcientos | 100 | 24 | 27 |

FUENTE: SUDENE.

^a Excluyendo los proyectos de USIBA y COPERBO.

1960-65 se beneficiaron de una transferencia de recursos reales públicos por un monto no inferior al 40 por ciento de las inversiones totales en vueltas en tales proyectos, y que los recursos privados serían no más del 60 por ciento de las inversiones totales. Así, a juzgar por dichos proyectos, los incentivos adoptados tienden en promedio a multiplicar la rentabilidad de los recursos privados por 1.67 (100:60) y a aumentar el patrimonio de los empresarios privados en un 67 por ciento (40:60).

Ahora bien, considerando las posibilidades más amplias indicadas en el cuadro 2, se concluye que en algunos casos los incentivos pueden ser mucho más fuertes. En esos casos la rentabilidad y el patrimonio privado serían multiplicados por dos o más veces (1:0.50 y 1:0.48 según el cuadro 2).

Cumple señalar por último que en dichos casos la facilidad que significa poder iniciar una empresa industrial con un capital muy reducido —25 por ciento de las inversiones totales en los proyectos de prioridad común y 12.5 por ciento en los de alta prioridad— se constituye en otro importante elemento persuasivo para las decisiones empresariales, junto a los aumentos en la rentabilidad y en el patrimonio.

4. *Relaciones entre la política de industrialización del Nordeste y del Centro-Sur*

La adopción de la política de industrialización del Nordeste coincidió con la última fase del proceso de industrialización brasileño que, como se sabe, se concentró en el Centro-Sur. En muchos aspectos, la política nordestina presenta cierta continuidad y similitud con la del Centro-Sur. Sin embargo, la primera se caracteriza por un alto grado de deliberación y por el empleo de incentivos más fuertes y explícitos que en el Centro-Sur.

a] *Relación entre ambos procesos de desarrollo*

El Brasil está dividido en varias regiones, entre las cuales el Nordeste se destaca por su abundante población y por la homogeneidad en las grandes líneas de sus problemas. El desarrollo de esta región se verificó sin que los motores que lo empujaron tuviesen relación directa con otras regiones.⁴¹ Sin embargo, la actividad económica nordestina

41. SUDENE, *Evolução da economia nordestina: Aspectos macro-económicos* (Recife, Assessoria Técnica de Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste, 1965).

contribuyó notablemente al desarrollo del Centro-Sur, principalmente con la generación de divisas extranjeras y con la emigración de recursos privados atraídos por la región más rica, como se indica en el informe básico.

En cierta forma, cabría pensar que a la modalidad del país le sería inherente la concentración en el Centro-Sur y que los intereses envueltos en esa modalidad y las motivaciones correspondientes entrarían en conflicto con la nueva política nordestina. Sin embargo, en realidad parece haber ocurrido lo contrario, pues hubo cierta concordancia entre los *procesos económicos* y las *motivaciones políticas*.

No se olvide que las motivaciones específicas ya descritas⁴² —reivindicaciones de los grupos regionales de presión, consecuencias sociales de la sequía y relativo fracaso de la acción federal— propiciaron la revisión de esta política bajo nuevas perspectivas de desarrollo económico. Estas perspectivas fueron enfocadas dentro de un conjunto de directrices político-económicas inseparables y coherentes. Así, la coyuntura política y la conciencia más clara de los problemas hicieron de la industrialización una de las principales directrices, inseparable y coherente con las demás.

La nueva política y su ejecutor principal, SUDENE, se presentaban para los políticos sureños como solución a lo que ya era un drama nacional. Para el poder ejecutivo federal, la industrialización del Nordeste no sólo permitiría recuperar su prestigio debilitado, sino que además concordaba con la temática desarrollista que era su bandera. Para los habitantes de la región tratábase de una solución concreta y justa de sus problemas.

Al margen de las motivaciones específicas señaladas, todo parece indicar que la industrialización nordestina despertaba el interés de los empresarios del Centro-Sur. En efecto, cuando comenzó a funcionar SUDENE y a configurarse los incentivos industrialistas de la región, estaba agotándose el proceso de sustitución de importaciones que permitió el notable desarrollo industrial del Centro-Sur. Ya se habían realizado las sustituciones más fáciles y estaba avanzada la instalación de industrias intermedias y de capital.⁴³ En consecuencia, los empresarios veían restringirse su campo de expansión. Al mismo tiempo, para dar continuidad al crecimiento se hacía necesario ensanchar el mercado de

42. Véase *supra*, pp. 507 ss.

43. CEPAL/BNDE, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil", en *Boletín Económico de América Latina*, vol. ix, núm. 1 (marzo de 1964), pp. 1-62.

manufacturas, lo que para las industrias intermedias y de capital depende del crecimiento de las inversiones en el país.

Por otro lado, la creación gradual de incentivos diferenciales significaba una progresión de las facilidades otorgadas por el Estado proteccionista a los empresarios y para el proceso nacional significaba la posibilidad de ensanchar el mercado y de integrar los recursos naturales y humanos. Más tarde, la continuidad del proceso se materializaría mediante los criterios para el goce de los incentivos establecidos. En dichos criterios se da un énfasis especial al uso de bienes de capital e intermedios de origen nacional, cuya producción está concentrada en el Centro-Sur. Antes que empezara a regir la política de SUDENE, los beneficios de la industrialización nordestina no eran aparentes para los empresarios centro-sureños. Después, la configuración y el ejercicio de los incentivos mostraron a los empresarios nuevos campos y motivos de expansión; no sólo los incentivos llamaron su atención, sino que se vislumbraba un nuevo frente en el mercado nacional, principalmente para las industrias intermedias y de capital.

En cuanto a una eventual competencia con las industrias sureñas, conviene anotar que el clima inflacionario y el proteccionismo eclipsaban esa preocupación.⁴⁴ Los empresarios poco tenían que temer de las incipientes industrias de una región lejana, cuyo mercado parecía distinto al de las industrias del Centro-Sur. Además, los propios empresarios sureños podrían utilizar los incentivos para instalar industrias en la otra región y es probable que lo hicieran inducidos por las novedades y ventajas que tales estímulos presentaban en comparación con los utilizados en su propia región.

En conclusión, la coincidencia entre la declinación del dinamismo del proceso de industrialización del Centro-Sur y el comienzo de la política de industrialización del Nordeste aparecía como el trasvase del desarrollo de una región más rica a otra más pobre. La adopción de políticas diferenciales capaces de hacer coincidir los intereses de ambas regiones era en parte como una alternativa para la desaceleración del desarrollo del polo más importante del país.

b] *Relación entre los instrumentos de promoción industrial*⁴⁵

Para enfrentar las dificultades que aparecían en el proceso de industrialización del Centro-Sur, el gobierno adoptó ciertas medidas y

44. Fernando Cardoso, *O empresário e o desenvolvimento econômico brasileiro* (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964).

45. Sobre los instrumentos adoptados en el Centro-Sur, véase Centro de Desarrollo

creó organismos especiales bajo una concepción heterodoxa en relación al aparato y normas de la administración pública preexistente. Fue formándose al mismo tiempo una conciencia desarrollista que adquirió su forma más perfeccionada en el período en que se creó SUDENE. Se trató a la vez de racionalizar la política económica mediante la planificación, cuya formulación más conspicua fue el llamado Plan de Metas.

En la creación de SUDENE se aprovechó el clima desarrollista a que se había llegado en el país. Este hecho contribuyó a que SUDENE fuese un paso más avanzado hacia la planificación en relación a la política de alcance nacional. SUDENE cuenta con los elementos necesarios para la planificación integral del sector público, de acuerdo con perspectivas generales y comprensivas del desarrollo de la región nordestina. También es apta para influir en la conducta privada en casi todos los campos en que ésta actúa.

En realidad, el organismo máximo del Nordeste está desarrollando su completa aptitud en lo que atañe al sector público, pero no establece planes para la agricultura ni para la industria. En el sector industrial, al revés de lo que pasó en el Centro-Sur, no se establecen metas por actividades ni para el sector como un todo. La acción de SUDENE, aunque sus artibuciones permiten llegar más lejos, se ha limitado a crear estímulos generales para la industrialización, sin discriminar sobre rubros específicos. Constituye una notable excepción la política textil algodonera.

Los fondos públicos de uso específico ("fondos vinculados") se usan en el Nordeste con nuevas modalidades. Entre esos fondos están los destinados a combatir la sequía y lo que financian el DNOCS, el BNB y SUDENE.

Los recursos para combatir la sequía, comprendidos los del DNOCS y el BNB, son establecidos constitucionalmente. La utilización de los "fondos vinculados" nacionales es determinada por organismos autárquicos. Los destinados al Nordeste también están liberados del dificultoso proceso de elaboración y aprobación legislativa del presupuesto, con la ventaja de hallarse coordinados en el Plan.

Otro tipo de "fondos vinculados" son el "mecanismo 34/18" y todos los incentivos que inciden en la disminución o exención tributaria para contribuir a financiar inversiones agrícolas e industriales en el Nordeste. Estos fondos también presentan una característica nueva: la

de constituirse en donaciones al sector privado bajo ciertas condiciones en cuanto a su uso.

La acción del gobierno federal en la región utilizó los mismos tipos de organismos creados en el Centro-Sur: entidades autárquicas y empresas mixtas. Los instrumentos de promoción manejados en el Centro-Sur y en el Nordeste tuvieron finalidades comunes: suplir la debilidad del mercado de capitales, proteger a la industria nacional contra la competencia externa y reducir el costo de las inversiones.

El gobierno creó mecanismos para canalizar ahorros internos forzosos y ahorros externos hacia inversiones infraestructurales e industriales.⁴⁶ Tales mecanismos consistían en subsidios explícitos o implícitos, que disminuían el costo de las inversiones para los empresarios privados, tales como la concesión de divisas a precios rebajados para la importación de equipos, exención de tributos a la importación, subsidios en el caso de algunos insumos de difícil producción en el país y crédito de largo plazo el que debido a la inflación funcionaba con tasas de interés negativas. Las fuentes de los recursos transferidos en esas formas fueron la tributación, la emisión monetaria, el ahorro externo captado al amparo de términos de intercambio favorables y las inversiones extranjeras y el crédito externo, en las últimas etapas del auge del proceso de sustitución, cuando las necesidades de importaciones aumentaron y se agudizaron los problemas de balanza de pagos.

En el caso del Nordeste las fuentes externas de recursos no sólo son las extranjeras, sino también los ahorros voluntarios o forzosos provenientes de la región donde se producen las mayores recaudaciones tributarias, o sea el Centro-Sur. Los recursos locales serían insuficientes para la creación del parque manufacturero. Tampoco existía un mercado de capitales en la región. En consecuencia, fueron creados mecanismos capaces de canalizar recursos del Centro-Sur hacia el Nordeste. Al hacerlo, se llegó más lejos en la concesión de estímulos a la iniciativa privada que en el Centro-Sur, merced al artículo 34/18 y a los demás mecanismos ya descritos.

Para aliviar el alto costo de las importaciones de equipos y las dificultades que entrañaban, se propiciaron exenciones de impuestos similares a las del Centro-Sur, pero con la diferencia de que llegaban al 100 por ciento en los casos determinados por SUDENE. Esta entidad

46. Sobre los mecanismos creados en el Centro-Sur para la acumulación de capitales en el proceso de sustitución de importaciones, véase Celso Furtado, *Dialéctica do desenvolvimento*, cap. II, pp. 113 ss., y *15 años de política económica en el Brasil*, especialmente cap. VI.

podía eximir asimismo del depósito previo en cruzeiros —que se exigía de modo general a los importadores— y de la “cobertura cambial” previa.⁴⁷ Recuérdese que antes de la reforma cambiaria de fines de 1960, las importaciones de equipos para el Nordeste se hacían con tipos de cambio inferiores al tipo medio prevaleciente en el país si SUDENE así lo propiciaba.

Los créditos del BNB tienen características muy parecidas a los del BNDE en el Centro-Sur y constituyen uno de los instrumentos fundamentales en relación a la debilidad del mercado de capitales y a la disminución del costo de las inversiones privadas.

La política proteccionista nacional, ampliamente aprovechada en el Centro-Sur, también podía ser aprovechada por la incipiente industria nordestina. De ahí que no fuese necesario crear mecanismos regionales de protección.

La industria nordestina, sin embargo, puede sufrir la competencia de las actividades manufactureras del Centro-Sur. Hay que distinguir al respecto entre las industrias tradicionales existentes en la región y las industrias nuevas por instalarse. En cuanto a las primeras, se trataba de ponerlas a un nivel de eficiencia adecuado. Un buen ejemplo es la política seguida sobre la actividad textil del algodón. En este caso, SUDENE y el BNB establecieron un programa de reequipamiento complementado con asistencia técnica y financiera. Esta acción directa se extendería a otras industrias a medida que fueran elaborados los respectivos estudios. Para las nuevas industrias que se instalaran en la región, los estímulos descritos actuarían como protectores. También éstos actúan como protectores de las industrias tradicionales.

La tecnología propiciada para las nuevas industrias nordestinas es, en general, de las más refinadas del país, de modo que en ese aspecto no se esperan desventajas en la competencia con el parque manufacturero centro-sureño. Por otro lado, las distancias y los costos de transporte son relativamente grandes, lo que implica la existencia de una barrera proteccionista mutua.

Los salarios del Nordeste son más bajos, aunque tienden a igualarse con los del Centro-Sur, lo que en la competencia es una ventaja que dejará de existir con el tiempo.

No obstante lo dicho sobre las barreras naturales y las creadas para favorecer la capacidad de competencia de la industria nordestina,

47. Véase *supra*, nota 27.

el Centro-Sur goza de superiores ventajas. Éstas se originan en las economías externas y en un mercado más amplio.

F. APLICACIÓN Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS INDUSTRIALES

1. *Cambio en las corrientes interregionales de recursos*

a] *Razones generales del cambio*

Una de las principales características de los resultados de la política adoptada fue el cambio de dirección en la corriente interregional de recursos. Los empresarios y ahorradores de todo el país, principalmente del Centro-Sur, empezaron a canalizar sus recursos hacia el Nordeste, mientras que antes ocurría al revés. Conviene anotar que también contribuyeron a ello circunstancias ajenas a la política adoptada. Por un lado, las posibilidades y facilidades para invertir en el Centro-Sur se deterioraron. Por otro lado, desde 1956, al mejorar las condiciones de sus exportaciones, la economía nordestina empezó un período de recuperación que se prolongó hasta 1963. Asimismo se incrementaron notablemente los gastos públicos federales en la región. Mientras la primera circunstancia desalentó en términos relativos las aplicaciones de capital en el Centro-Sur, las dos últimas hicieron posible un mayor volumen de negocios en el Nordeste.

El cambio de dirección en la afluencia de recursos privados puede apreciarse a través de las emisiones de capitales en las sociedades anónimas del Nordeste con respecto a las del país, y de los depósitos hechos en el BNB al amparo del artículo 34/18.

b] *La emisión de capitales por las sociedades anónimas industriales*

Conviene subrayar ante todo que la participación de las sociedades anónimas industriales es significativa en la generación del producto industrial. Véase el cuadro 4.) En toda la región esa participación fue superior al 63 por ciento y en los dos estados más importantes, Pernambuco y Bahía, llegó casi al 74 y el 70 por ciento respectivamente. Es probable que las tendencias relativas a las sociedades anónimas sean válidas también para las empresas de otro tipo de organización jurídica.

CUADRO 4. *Nordeste: participación de las sociedades anónimas en la generación del producto bruto industrial^a, 1959*

| Estado | Porcentajes |
|---------------------|-------------|
| Maranhão | 14.0 |
| Piauí | 10.3 |
| Ceará | 35.2 |
| Rio Grande do Norte | 54.0 |
| Paraíba | 67.6 |
| Pernambuco | 73.9 |
| Alagoas | 65.6 |
| Sergipe | 23.3 |
| Bahia | 69.7 |
| <i>Nordeste</i> | <i>63.4</i> |

FUENTE: Datos del Censo Industrial de 1960, según el *Anuario estatístico brasileiro* de 1963.

^a Incluye la industria manufacturera de transformación y la industria extractiva de mineral.

Entre 1956 y 1959, las emisiones de capital de las sociedades anónimas industriales nordestinas representaron el 2.1 por ciento del total del país. Después, en el período 1960-64 cuando entra a funcionar la nueva política regional, la participación sube a 5.2 por ciento. (Véase el cuadro 5.)

CUADRO 5. *Emisiones de capital de las sociedades anónimas industriales, 1956-64 (Porcentajes)*

| | 1956-59 | | 1960-64 | |
|------------|-----------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------------------------|
| | Nuevas empresas | Nuevas empresas y aumento de capital | Nuevas empresas | Nuevas empresas y aumento de capital |
| Brasil | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Nordeste | 6.5 | 2.1 | 9.7 | 5.2 |
| Pernambuco | 0.8 | 1.1 | 2.8 | 1.3 |
| Bahía | 3.4 | 0.6 | 4.9 | 2.2 |

FUENTE: Datos de la revista. *Conjuntura Económica* (Fundação Getúlio Vargas), números de febrero de cada año.

En otras palabras, debido al manejo de los nuevos instrumentos de promoción y a las circunstancias favorables descritas, las emisiones de capital de las sociedades anónimas industriales nordestinas más que du-

plicaron su proporción dentro del total brasileño. Si se considera sólo la emisión de capital para la formación de nuevas empresas, verificase que la proporción nordestina en las emisiones sólo creció de 6.5 a 9.7 por ciento. Esto quiere decir que la política adoptada y las demás circunstancias anotadas beneficiaron más a las empresas existentes. Sea como sea, las cifras comprueban un cambio en las corrientes de recursos señalados.

Cumple señalar que las emisiones de capital de empresas existentes tanto pueden significar una expansión como sencillamente una actualización del valor de los activos. De todos modos, una revalorización es síntoma de una mejor perspectiva de expansión industrial.

c] *Depósitos de recursos del "artículo 34/18"*

Los depósitos de recursos del 34/18 en el BNB para su aplicación en el Nordeste, son la mejor comprobación del cambio en cuestión. Recuérdese que, por el referido dispositivo legal, las personas jurídicas de todo el país pueden eximirse de hasta el 50 por ciento del impuesto a la renta, con la condición de aplicarlo a inversiones agrícolas o industriales en el Nordeste, junto con cierta proporción de ahorro propio.

Hasta diciembre de 1964, más de 5 000 empresas nacionales recurrieron a ese dispositivo legal, depositando exenciones del impuesto a la renta en el BNB para aplicarlas en el Nordeste. De este número de empresas, casi el 40 por ciento eran de la misma región y cerca del 57 por ciento del Centro-Sur. En términos del monto de los depósitos, es más importante aún la significación de las empresas centro-sureñas. En efecto, estas empresas participaron con más del 84 por ciento del monto de los depósitos efectuados en el BNB. (Véase el cuadro 6.)

La importancia de los depósitos del artículo 34/18 es creciente en términos absolutos y en relación al impuesto a la renta y al ingreso tributario. (Véase el cuadro 7.) Esa tendencia envuelve el efecto positivo de los instrumentos promocionales del Nordeste y el cambio en la mentalidad de los empresarios centro-sureños, que ahora miran hacia el Nordeste como zona de interés para invertir sus ahorros.

2. *Funcionamiento del mecanismo del artículo 34/18*

Antes del Plan, promulgado en diciembre de 1965, a las exenciones del impuesto a la renta había que agregar por lo menos igual cantidad de ahorro propio para hacer inversiones industriales o agrícolas en

CUADRO 6. *Depósitos del artículo 34/18: saldos en el BNB al 31 de diciembre de 1964*

| Estado de origen del capital | Cantidad (millones de cruzeiros) | Proporción (Porcentaje) |
|---------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| <i>Nordeste</i> | 7 197.28 | 15.9 |
| Pernambuco | 4 355.23 | 9.6 |
| Bahía | 1 154.25 | 2.6 |
| Ceará | 960.51 | 2.1 |
| Otros | 727.29 | 1.6 |
| <i>Resto del país</i> | 38 047.76 | 84.1 |
| São Paulo | 23 593.70 | 52.1 |
| Guanabara | 9 846.70 | 21.8 |
| Rio Grande do Sul | 2 270.86 | 5.0 |
| Minas Gerais | 1 591.25 | 3.5 |
| Otros | 745.25 | 1.7 |
| <i>Brasil</i> | 45 245.04 | 100.0 |

FUENTE: Datos de SUDENE, *Art. 34/18 — Relação de depositantes — (Saldo 31/12/64)* (1965).

CUADRO 7. *Depósitos de los recursos 34/18 en comparación con el ingreso tributario federal brasileño, 1962-65*

| Glosa | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| A. Impuestos a la renta (miles de millones de cruzeiros) | 115.6 | 249.9 | 482.4 | — |
| B. Depósitos del Art. 34/18 (miles de millones de cruzeiros) | 6.0 | 7.0 | 36.0 | 130.0 |
| C. Proporción de los depósitos sobre el impuesto a la renta (porcentajes) | 5.2 | 2.9 | 7.5 | — |
| D. Proporción de los depósitos sobre los ingresos tributarios (porcentajes) | 1.2 | 0.8 | 1.9 | — |

FUENTE: Datos de SUDENE y de *Desenvolvimento y Conjuntura* (Fundação Getúlio Vargas), números de febrero de cada año.

la región. Después, se fijó un mínimo de 1 a 3 entre el ahorro privado propio y los fondos de los recursos 34/18, pero en ciertas condiciones bien precisas.⁴⁸ Estos ahorros no necesitan ser de la misma persona jurídica depositante de la exención, lo que permite gran flexibilidad en la aplicación del instrumento.

Una vez depositada la última cuota del impuesto eximido, el depositante dispone de un plazo máximo de un año para indicar el proyecto al que va a aplicar los recursos. Terminado ese plazo sin indicar el proyecto, los recursos pasan a integrar el tesoro nacional. Si se trata de una inversión del mismo depositante, el proyecto indicado debe analizarlo SUDENE. Si se trata de proyectos de terceros, deben estar previamente aprobados por SUDENE.

Otra condición del funcionamiento del mecanismo 34/18 es que cumplido el requisito de "indicación", hay un plazo hasta el 31 de diciembre del tercer año siguiente a la fecha en que se hizo el depósito de la última cuota de exención, a cuyo término deberá hallarse hecha la efectiva aplicación de los recursos. Vencido este plazo, los depósitos no aplicados revierten al Fondo de Desarrollo del Nordeste (FIDENTE) y en consecuencia, permanecerán en la región para inversiones industriales o agrícolas.

El cuadro 8 muestra que los recursos efectivamente aplicados ascienden sólo al 12.5 por ciento. Sin embargo, no se puede decir que estén sobrando recursos por incapacidad de la región para absorber capitales. En efecto, el 61 por ciento de los recursos ya están comprometidos, en circunstancias que más del 70 por ciento fue integrado durante el año 1965. Los recursos que no cumplieron con los plazos fijados o que fueron transferidos a otros objetivos, sólo representan el 1.7 por ciento del total.

El mecanismo que se analiza tiende a mover a los empresarios hacia inversiones industriales en el Nordeste y lo hace con cierta autonomía en relación a las potencialidades y estímulos naturales subyacentes en la economía regional. Esto trae como consecuencia nuevos problemas, cuyo análisis apunta la necesidad de un nuevo enfoque en la administración de los incentivos para la industrialización, dentro del marco de la planificación industrial comprensiva.

En primer lugar, parecería preciso buscar oportunidades industriales para atender a la demanda de proyectos que provoca el mecanismo que se analiza. Para ello quizá sería necesario evaluar primero

48. Véase *supra*, nota 38.

CUADRO 8. *Recursos del artículo 34/18, 1962-65**(Miles de millones de cruzeiros)*

| Glosa | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | Total | Porcentajes |
|--|------|------|------|-------|-------|-------------|
| 1. Depósitos efectuados en el BNB | 6.0 | 7.0 | 36.0 | 130.0 | 179.0 | 100 |
| 2. Recursos comprometidos | — | — | — | — | 109.0 | 61 |
| a) En proyectos aprobados | — | 7.0 | 26.0 | 21.0 | 54.0 | 30.2 |
| b) En actualización y reformulación de proyectos aprobados | — | — | 0.5 | 21.5 | 22.0 | 12.3 |
| <i>Total en Proyectos aprobados</i> | — | — | 26.5 | 42.5 | 76.0 | 42.5 |
| 3. Recursos transferidos y devoluciones | — | 0.3 | 0.7 | 2.0 | 3.0 | 1.7 |
| 4. Recursos efectivamente aplicados | — | 0.2 | 6.1 | 16.0 | 22.3 | 12.5 |

FUENTE: Datos del Departamento Industrial de SUDENE.

los mercados interregionales e interestaduais. Es natural que sin proyecciones sobre el desarrollo industrial y económico general, las oportunidades “visibles” sean insuficientes para atender la presión por nuevas inversiones.

Otra cuestión, cuya discusión está muy en boga en los medios técnicos y económicos responsables, se refiere a la complementación de los recursos 34/18 con el ahorro privado efectivo. Sería desastroso que en el futuro se llegase a la conclusión de que no hay ahorro privado efectivo que pueda movilizarse para complementar los recursos 34/18. Ello podría generar un descrédito y la consecuente revisión de toda la política desarrollista de la región. En consecuencia, sería necesario cuidar la compatibilización entre ambos tipos de recursos. Ello implica un profundo estudio “diagnóstico” financiero con el que medir la capacidad de ahorro privado y fundamentar medidas adecuadas para desarrollar el mercado de capitales. Entre otras cosas, habría que apreciar las perspectivas económicas generales hacia el mediano y el largo plazo.

La tendencia para resolver la cuestión de la complementaridad de los recursos 34/18 con ahorros privados ha sido disminuir la proporción de éstos últimos y conceder exenciones tributarias para favorecer la compra de acciones de empresas nordestinas.⁴⁹ Esto implicaría recargar el costo social de las inversiones industriales, asunto que debería ser analizado en términos más concretos.

No podría dejarse de registrar a este propósito una de las consecuencias notables del mecanismo 34/18. En 1962 los depósitos correspondientes representaron el 23.5 por ciento de los recursos totales del BNB, porcentaje que ascendió al 29.1 en 1963 y al 45.4 en 1964. Por tratarse de depósitos de uso vinculado a una utilización en plazos de tres o menos años, provocaron una gran expansión de los créditos, principalmente de corto plazo.

3. *Los créditos del BNB*

a) *El análisis de proyectos*

Entre 1958 y 1964, el BNB recibió 377 proyectos industriales que solicitaban crédito a largo plazo. De ellos, fueron aprobados 234 (62.1 por ciento), rechazados 22 (5.8 por ciento), archivados 78 (20.7 por ciento) y a fines del último año todavía se encontraban en estudio 43 proyectos (11.4 por ciento). (Véase el cuadro 9.)

La entidad financiera realizó una importante labor de complementación con respecto a los proyectos presentados por los empresarios, lo que muchas veces consistió en reformulaciones de los mismos, con la intención de aprovechar la mayor parte de las iniciativas privadas.

El principal criterio que siguió el Banco en la aprobación de los proyectos ha sido el de la "factibilidad" técnica, económica y financiera. Juzgó inconveniente establecer selección de sectores, actividades o técnicas, por el incipiente estado de la industrialización nordestina y por la poca experiencia en la promoción de inversiones en el área.

No obstante, algunas actividades fueron declaradas incompatibles con la asistencia crediticia del BNB por existir suficiente capacidad instalada o por recibir asistencia financiera de otras entidades. Así, por ejemplo, durante algún tiempo se decidió no financiar instalación de

49. Véase *supra*, op. 524 ss.

CUADRO 9. *Banco do Nordeste do Brasil: proyectos industriales de crédito a largo plazo, 1958-64*

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Total |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-------|-------|-------|
| <i>Número</i> | | | | | | | | |
| Aprobados | 23 | 26 | 38 | 19 | 49 ^a | 47 | 34 | 236 |
| Rechazados | 6 | — | 5 | 2 | 3 | 2 | 4 | 22 |
| Archivados | — | — | 5 | 13 | 9 | 20 | 31 | 78 |
| En estudio | 4 | 26 | 21 | 31 | 46 | 67 | 39 | 234 |
| <i>Total</i> | 33 | 52 | 69 | 65 | 107 | 136 | 108 | 570 |
| <i>Porcentajes</i> | | | | | | | | |
| Aprobados | 69.7 | 50.0 | 55.1 | 39.2 | 45.8 | 34.6 | 31.5 | 62.1 |
| Rechazados | 18.2 | — | 7.25 | 13.1 | 2.8 | 1.5 | 3.7 | 5.8 |
| Archivados | — | — | 7.25 | 20.0 | 8.4 | 14.7 | 28.7 | 20.7 |
| En estudio | 12.1 | 50.0 | 30.4 | 47.7 | 43.0 | 49.2 | 36.1 | 11.4 |
| <i>Total</i> | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

FUENTE: *Relatórios do Banco do Nordeste do Brasil*.^a Incluye 14 operaciones de crédito por valor de 62.7 millones de cruzeiros para electrificación.

nuevas plantas industriales de aceites vegetales, debido a que un diagnóstico preliminar indicó un alto índice de capacidad ociosa en esta rama. Otros ejemplos son la industria azucarera, ya asistida por el Instituto do Açúcar e do Alcool y por el Banco do Brasil, y la industria de la construcción.

No obstante, es preciso recalcar que los proyectos analizados por el BNB a partir de 1959 eran los previamente declarados prioritarios por SUDENE, lo que hizo necesario evaluarlos según los criterios establecidos por esta entidad, que son demasiado generales y no seleccionan actividades ni tecnologías por emplearse.⁵⁰ El BNB por lo demás da especial atención a la modernización de industrias tradicionales, tales como la textil —cuyo programa de reequipamiento se encuentra en ejecución— y las de aceites vegetales y curtiembre. Para esta última ya está listo el diagnóstico y el diseño de la política específica, semejantes al caso textil. En tales casos, hay estrecha colaboración con SUDENE en todas las etapas de los programas.

⁵⁰. Véase *supra*, pp. 521 ss.

Los proyectos rechazados lo han sido porque las empresas no pudieron o no quisieron seguir las sugerencias del BNB para tornarlos factibles. La alta proporción de proyectos archivados se debe a que aguardan complementación de datos técnicos para su análisis, al desistimiento de los empresarios por cambio de proyecto, incapacidad financiera inmediata o por temor de asumir deudas en moneda extranjera.

La cantidad de proyectos en estudio que muestra el cuadro 9 se debe a que fueron presentados a fines de los años correspondientes, o a que se hallaban pendientes de determinadas investigaciones.

b] *La demanda de créditos*

Los cuadros 10 y 11 dan idea de la demanda y el crédito otorgado por el BNB.

La demanda de créditos, promovida entre otras cosas por la asistencia técnica del Banco, ha sido creciente. Para atenderla, el Banco tuvo que superar rigideces fijadas por la ley, en cuanto al origen y al

CUADRO 10. *Banco do Nordeste do Brasil: demanda de crédito industrial^a 1959-64*

| Glosa | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 |
|--|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Número de proyectos | 52 | 59 | 67 | 96 | 105 | 85 |
| <i>Millones de cruzeiros</i> | | | | | | |
| Crédito solicitado | 1 466.1 | 3 507.9 | 4 229.5 | 8 612.1 | 26 498.3 | 50 805.1 |
| En moneda nacional | 1 466.1 | 3 507.9 | 4 229.5 | 4 875.5 | <i>b</i> | 30 016.9 |
| En moneda extranjera | — | — | — | 3 736.4 | <i>b</i> | 20 788.2 |
| <i>Proporción contratada (porcentajes)</i> | | | | | | |
| Número de proyectos | 36.5 | 30.5 | 23.9 | 28.2 | 20.0 | 27.0 |
| Crédito | 39.6 | 19.9 | 17.3 | 12.4 | 6.0 | 18.0 |

FUENTE: *Relatórios do Banco do Nordeste do Brasil*

^a Demanda constituida por los proyectos contratados, en etapa de contratación y en estudio. Se excluyen los rechazados y los archivados.

^b Para este año faltan datos sobre los créditos en moneda nacional y extranjera de los proyectos en estudio. Los proyectos contratados y en etapa de contratación solicitaron créditos por 9 568.7 millones de cruzeiros, de los cuales 3 665.5 millones en moneda nacional y el resto en dólares.

CUADRO 11. *Crédito de largo plazo para inversiones industriales del BNB*

| | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Total |
|-----------------------------------|------|------|------|---------|-------|-------|----------|
| Número de créditos contratados | 19 | 18 | 16 | 27 | 21 | 23 | 124 |
| <i>Millones de cruzeiros</i> | | | | | | | |
| Crédito otorgado | 370 | 697 | 734 | 1 067.5 | 1 595 | 9 100 | 13 563.5 |
| En moneda nacional | 370 | 697 | 734 | 832.3 | 955 | 3 892 | 7 480.3 |
| En moneda extranjera ^a | — | — | — | 235.2 | 640 | 5 208 | 6 083.5 |

FUENTE: *Relatórios do Banco do Nordeste do Brasil*.

^a Préstamos otorgados por el BID a través del BNB, cuyo monto total asciende a 10 millones de dólares.

destino de sus recursos. Éstos han sido insuficientes para atender la demanda. Desde 1962, el BNB alivió en parte su situación al suscribir convenios en moneda extranjera con el BID. También contribuyó a ello la inyección extraordinaria de depósitos del artículo 34/18, que permitió mayor flexibilidad a las operaciones del Banco.

Hasta 1961 inclusive fueron contratados unos 18 proyectos por año, con un valor de 600 millones de cruzeiros. En los tres años siguientes, se pasa a contratar un promedio anual de 24 proyectos por valor de 3 920.8 millones de cruzeiros, también por año. Aun considerando la inflación, verificase un significativo aumento de los créditos. En el cuadro 11 puede verse que el 50 por ciento de este aumento se debe al crédito del BID.

El crédito en moneda extranjera es utilizado en programas especiales, como el programa de reequipamiento de la industria textil, y también para financiar otras inversiones en medianas y grandes industrias.

4. *Características de los proyectos promovidos*

a] *Respuesta de los empresarios a los incentivos*

La cantidad de proyectos aprobados por SUDENE y el BNB es un síntoma elocuente de la respuesta positiva de los empresarios a los incentivos adoptados. Los proyectos aprobados por SUDENE se resumen en el cuadro 12, donde además se comparan las inversiones envueltas y el ingreso bruto interno de la región.

CUADRO 12. *Proyectos industriales aprobados por SUDENE, 1960-65*

| 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | Total |
|--|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| <i>Número de proyectos aprobados^a</i> | | | | | | |
| 23 | 23 | 66 | 86 | 91 | 109 | 398 |
| <i>Inversiones totales (millones de cruzeiros a precios corrientes)</i> | | | | | | |
| 7 519 | 10 097 | 15 382 | 36 393 | 133 391 | 138 871 | 341 653 |
| <i>Proporción de las inversiones sobre el ingreso regional bruto (porcentajes)</i> | | | | | | |
| 2.47 | 2.1 | 1.8 | — | — | — | — |

FUENTE: *Datos de SUDENE*

^a Se refiere a los dictámenes emitidos sobre proyectos, y en ello puede haber duplicaciones. Los 398 dictámenes emitidos se refieren a 267 plantas. Sin embargo, no hay duplicaciones en las inversiones registradas.

La comparación entre las inversiones aprobadas y el ingreso bruto regional está afectada por la inclusión en éste, a partir del año 1961, de la producción de energía eléctrica de la CHESF, cosa que no se hacía antes. Por otro lado, en la citada *Evolução da economia nordestina* se afirma que los proyectos aprobados en 1963 guardan una relación del 5 por ciento con el ingreso bruto interno del mismo año. Aunque la comparación sea imprecisa y se presenten datos contradictorios, no sería extraño que el ingreso bruto total creciese con mayor rapidez que las inversiones aprobadas, debido a las excepcionalmente favorables condiciones de la agricultura de exportación de ese período. Aun con la favorable reacción de los empresarios a los incentivos —que acaso habría sido mayor si se hubiesen precisado más oportunidades industriales—, es indudable que la región continúa todavía en un crecimiento primario “hacia fuera”.

De todos modos, sería necesario un esfuerzo sistemático y coordinado para promover mayor cantidad de proyectos industriales. Varios obstáculos se oponen a ello. Uno de tales obstáculos es la falta de datos sobre el comercio interestadual, que imposibilita hacer estudios de mercado adecuados, siendo así que más del 90 por ciento del transporte entre los estados nordestinos y centro-sureños, en términos de valor, se realiza por tierra.

La perspectiva de seguir adelante con la política de desarrollo industrial, más que por el lado de los incentivos generales, estaría por el de la promoción de proyectos. Para hacerlo de manera más racional y activa, habría que aproximarse mayormente a la planificación industrial comprensiva, y habría que organizar la promoción industrial al nivel de los estados, coordinándola dentro del marco de interés regional y evitando las duplicaciones de esfuerzos.

b] *Importancia de las nuevas plantas*

Es útil observar cómo se reparten las inversiones entre la instalación de nuevas fábricas, nuevas líneas de producción en plantas existentes y modernización de estas últimas. Puede hacerse esa observación analizando los créditos contratados en el BNB y los proyectos aprobados por SUDENE a efectos de los beneficios del artículo 34/18.

Ochenta nuevas empresas recurrieron al artículo 34/18 en el período 1962-65. Corresponden al 56 por ciento del total de proyectos aprobados para utilizar ese mecanismo. Incluyendo la Usina Siderúrgica de Bahía (USIBA) y la Companhia Pernambucana da Borracha Sintética (COPERBO), el monto de las inversiones de tales empresas representa el 88 por ciento del total. Si no se las considera la proporción baja al 77 por ciento. Estas cifras reflejan las intenciones empresariales, favorables a la instalación de nuevas fábricas en la región.

El cuadro 13 muestra que en las ramas de muebles, madera, metálicas básicas y material de transporte, el total de las inversiones decididas corresponden a nuevas plantas. En la importante rama textil, en cambio, el 78 por ciento de las inversiones vinculadas al mecanismo 34/18 es para modernizar y complementar el equipo de las plantas existentes, de acuerdo a la política de mejoramiento de la eficiencia adoptada por SUDENE y el BNB.

En cuanto a los créditos otorgados por este último, verificase que entre 1960 y 1964 el 43 por ciento se destinó a financiar la implantación de nueva producción manufacturera, mientras que el 57 por ciento restante fue a financiar la modernización, ampliación y relocalización de empresas que ya existían. (Véase el cuadro 14.)

Hay una diferencia entre las estructuras según destino de los recursos ligados al artículo 34/18 y de los créditos BNB. Al margen de las características del mecanismo 34/18, más favorable a la implantación de nuevas fabricaciones, son de considerar los siguientes hechos:

CUADRO 13. *SUDENE: Proyectos ligados al mecanismo 34/18*
(Actualizado al 31 de diciembre de 1965)

| Ramas industriales (CIU) | Núm. de empresas <i>a</i> | | Inversiones (millones de cruzeiros) | | Porcentaje de la rama | | Inversiones en la rama s/total | |
|--|------------------------------|-----------|---|------------------|--------------------------|--------------|--------------------------------------|------------|
| | (T) | (I) | (T) <i>a</i> | (I) <i>b</i> | (T) <i>a</i> | (I) <i>b</i> | <i>a</i> | <i>b</i> |
| 20 Alimentos | 24 | 18 | 13 482.7 | 13 482.7 | 96 | 96 | 4.8 | 9.4 |
| 23 Textil | 28 | 4 | 24 436.6 | 24 436.6 | 27 | 27 | 8.7 | 16.9 |
| 24 Vestuario y calzado | 10 | 5 | 2 498.3 | 2 498.3 | 72 | 72 | 0.9 | 1.7 |
| 25 Madera | 1 | 1 | 336.0 | 336.0 | 100 | 100 | 0.1 | 0.2 |
| 26 Muebles | 1 | 1 | 1 127.0 | 1 127.0 | 100 | 100 | 0.4 | 0.8 |
| 27 Papel y celulosa | 5 | 4 | 1 333.1 | 1 333.1 | 97 | 97 | 0.5 | 0.9 |
| 28 Editorial y gráfica | 1 | 0 | 57.5 | 57.5 | | | | |
| 30 Caucho | 1 | 0 | 3.7 | 3.7 | | | | |
| 31 Química | 20 | 13 | 73 780.2 | 20 011.0 | 98 | 94 | 26.2 | 13.9 |
| 33 Productos minerales no metá- licos | 16 | 9 | 11 359.3 | 11 359.3 | 78 | 78 | 4.0 | 7.9 |
| 34 Metálicos básicos | 3 | 3 | 106 020.0 | 13 020.0 | 100 | 100 | 37.6 | 9.0 |
| 35 Productos metálicos | 18 | 10 | 14 270.7 | 14 270.7 | 59 | 59 | 5.1 | 9.9 |
| 36 Mecánica | 4 | 3 | 6 367.1 | 6 367.1 | 59 | 59 | 2.3 | 4.4 |
| 37 Material eléctrico | 6 | 5 | 14 955.4 | 14 955.4 | 92 | 92 | 5.3 | 10.4 |
| 38 Material de transporte | 3 | 3 | 11 375.0 | 11 375.4 | 100 | 100 | 4.0 | 7.9 |
| 39 Diversas | 1 | 1 | 282.7 | 282.7 | 100 | 100 | 0.1 | 0.2 |
| <i>Total</i> | <i>142</i> | <i>80</i> | <i>281 685.4</i> | <i>143 916.2</i> | <i>88</i> | <i>77</i> | <i>100</i> | <i>100</i> |

FUENTE: Datos de *Projetos aprovados pela SUDENE para o fim de aplicação de recursos derivados do art. 34 y 18*, documento mimeografiado del Departamento Industrial de SUDENE.

T: Total.

I: Implantación de fábricas.

a: Incluye USIBA y COPERBO, que representan respectivamente 94 000 y 53 769 millones de cruzeiros.

b: Excluye las dos empresas mencionadas en a.

CUADRO 14. *Banco do Nordeste do Brasil: créditos industriales contratados, 1960-64*

| | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | Total |
|--|-----------------|-----------------|-------|-------|-------|--------|
| Número de proyectos contratados | 18 | 16 | 27 | 21 | 24 | 106 |
| Proporción del número de contratos para implantación de nuevas plantas (porcentajes) | 44 | 31 | 22 | 29 | 58 | 37 |
| Crédito otorgado y contratado (millones de cruzeiros) | 697 | 734 | 1 067 | 1 595 | 9 100 | 13 193 |
| Proporción del crédito contratado que se destina a implantación de nuevas fábricas y nuevas líneas de producción (porcentajes) | 47 ^a | 39 ^a | 48 | 47 | 41 | 43 |
| Otros destinos ^b (porcentajes) | 53 | 61 | 52 | 53 | 59 | 57 |

FUENTE: *Relatórios do Banco do Nordeste do Brasil*.

^a Sólo hubo créditos para nuevas líneas de producción en plantas existentes en los años 1960 y 1961.

^b Créditos para modernización, ampliación y relocalización de plantas existentes. Hubo relocalización sólo en los años 1960 y 1961.

- i] de un lado, se dispone de créditos efectivamente otorgados sin saberse el monto total de las inversiones correspondientes, mientras que, de otro lado, se tienen las inversiones proyectadas y aprobadas pero no necesariamente realizadas;
- ii] bien puede ocurrir que el mecanismo 34/18 esté promoviendo una tendencia a disminuir la proporción del crédito en el financiamiento de los proyectos.

Hay un desfase entre la aprobación y el cumplimiento de todas las condiciones para la ejecución del proyecto, incluidas las rigurosas exigencias previas a la firma del contrato de crédito con el BNB. Además algunos empresarios presentan proyectos a SUDENE, pero sin prisa de ejecutarlos, a veces sólo como forma de reservarse el mercado. Por último, muchos empresarios carecen transitoriamente del capital suficiente para llevarlo a cabo en el momento de la aprobación.

En el gran peso de los créditos otorgados por el BNB para moderni-

zación, ampliación y relocalización de industrias influye fuertemente el programa textil. Esos créditos, además reflejan la urgente necesidad de mejorar y ampliar otras industrias, que en parte parece haber sido comprendida por los empresarios.

c] *Diversificación de la producción*

Es indudable que la política industrial del Nordeste está promoviendo una diversificación de la producción y así lo ponen de manifiesto las inversiones en industrias menos desarrolladas con anterioridad.

Las ramas preponderantemente productoras de bienes de consumo, especialmente no duraderos, y de bienes intermedios directamente ligados a esa producción (alimentos, bebidas, textiles, calzados y vestuarios, madera, muebles y cueros) participaban en 1959 con el 73.2 por ciento de la fuerza motriz instalada del sector manufacturero, pero los proyectos en estas ramas sólo significaron el 25 por ciento de las inversiones aprobadas por SUDENE entre 1960 y 1965, incluidas COPERBO y USIBA.

Si se excluyen estos proyectos, la proporción de las inversiones aprobadas en las referidas ramas sube el 43.5 por ciento. Aun admitiendo que sea burdo el índice de capitalización utilizado, la comparación con la proporción de inversiones dedicadas a esas ramas indica una sensible tendencia a incrementar más la producción de las ramas de bienes intermedios y de capital.⁵¹ Ello se confirma si se consideran solamente las inversiones proyectadas para nuevas fábricas que recurrieron a los beneficios del mecanismo 34/18. En efecto, en ese caso la proporción de las inversiones en las ramas preponderantemente productoras de bienes de consumo es sólo de 9.1 y 20.3 por ciento con y sin los dos grandes proyectos de COPERBO y USIBA.

Por otro lado, en el cuadro 15 puede verse que las ramas más dinámicas participan en mayor proporción en las inversiones aprobadas que en la capacidad instalada en 1959, con la única excepción de la rama de papel y celulosa.

d] *La concentración geográfica de la producción*

Puede observarse en el cuadro 16 que de las inversiones aprobadas por SUDENE se concentrarán un 34.8 por ciento en Bahía y un

51. Sobre el alcance de esa clasificación de las ramas industriales, en los procesos de desarrollo industrial, véase Héctor Soza Valderrama, *Planificación del desarrollo industrial*, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1973; 3a. edición).

37.6 por ciento en Pernambuco, mientras las participaciones de los dos estados en la fuerza motriz instalada del sector manufacturero fue respectivamente, 14.3 y 42.7 por ciento en 1959. Si no se consideran los dos mayores proyectos del sector público, USIBA y COPERBO, que son

CUADRO 15. Nordeste: Diversificación de las inversiones industriales

| CIIU | Ramas | Fuerza motriz ^a | | (I) ^b | Inversiones aprobadas (Porcentajes) | | |
|-------|---|----------------------------|------------------|------------------|--|------------------|------------------|
| | | Caballos de vapor | Porcen- tajes | | (T) ^b | (I) ^c | (T) ^c |
| 20 | Alimenticia | 172 177 | 40.5 | 5.2 | 8.8 | 11.7 | 15.2 |
| 21 | Bebidas | 6 871 | 1.6 | 0 | 0.9 | 0 | 1.6 |
| 22 | Tabaco | 1 447 | 0.3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23 | Textil | 115 494 | 27.2 | 2.7 | 13.8 | 5.97 | 24.0 |
| 24 | Vestuario y calzados | 1 464 | 0.3 | 0.7 | 1.0 | 1.6 | 1.7 |
| 25 | Madera | 1 028 | 0.2 | 0.13 | 0.1 | 0.3 | 0.1 |
| 26 | Muebles | 4 208 | 1.0 | 0.45 | 0.4 | 1.0 | 0.66 |
| 27 | Papel y celulosa | 16 637 | 3.0 | 0.5 | 0.6 | 1.2 | 1.1 |
| 28 | Editorial e imprenta | 3 289 | 0.8 | 0 | 0.1 | 0 | 0.1 |
| 29 | Cueros y piel | 6 499 | 1.5 | 0 | 0.1 | 0 | 0.2 |
| 30 | Caucho | 1 127 | 0.3 | 0 | 0.1 | 0 | 0.2 |
| 31/32 | Químicas y derivados del petróleo | 42 184 | 9.9 | 29.1 | 21.5 | 16.8 | 24.0 |
| 33 | Minerales no metálicos | 44 370 | 10.4 | 2.7 | 3.6 | 6.2 | 6.4 |
| 34/35 | Metalúrgicos | 10 126 | 2.4 | 45.9 | 37.8 | 19.2 | 15.5 |
| 36 | Mecánicas | 1 064 | 0.25 | 1.5 | 2.2 | 3.4 | 3.8 |
| 37 | Material eléctrico | 134 | 0.03 | 5.5 | 4.2 | 12.4 | 7.3 |
| 38 | Const. Mat. Transp. | 1 442 | 0.33 | 4.6 | 3.7 | 10.2 | 6.5 |
| 39 | Diversos | 374 | 0.09 | 0.9 | 0.9 | 1.9 | 1.5 |
| | Total | 425 185 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Censo industrial y datos de SUDENE

a Censo industrial brasileño de 1959.

b Incluye USIBA y COPERBO.

c No incluye USIBA y COPERBO.

I Proporción de inversiones para implantación de nuevas fábricas que recurrieron al art. 34/18.

T Proporción sobre el total de las inversiones aprobadas por SUDENE.

responsables por el 15.5 y el 17.5 por ciento, respectivamente, de las inversiones totales proyectadas y aprobadas, las participaciones de Bahía y Pernambuco bajarían a 28.8 y 30 por ciento, lo que significaría

CUADRO 16. *Nordeste: concentración geográfica de las inversiones*

| Estados | Fuerza motriz instalada en 1959 | | Inversiones aprobadas por SUDENE hasta el 31 de diciembre de 1966 | | 1959 Participación | |
|---------------------|---------------------------------|------------------|---|------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
| | | | | | En el producto (porcen- tajés) | En el empleo (porcen- tajés) |
| | Caballos de vapor | Porcen- tajés | miles de dólares | Porcen- tajés | | |
| Maranhão | 21 088 | 4.7 | 5 346 | 1.6 | 3.9 | 3.8 |
| Piauí | 7 488 | 1.7 | 1 675 | 0.5 | 0.9 | 1.1 |
| Ceará | 37 595 | 8.4 | 27 600 | 8.3 | 0.1 | 12.9 |
| Rio Grande do Norte | 22 657 | 5.0 | 14 453 | 4.3 | 4.1 | 3.2 |
| Paraíba | 34 324 | 7.6 | 26 887 | 8.0 | 8.9 | 11.1 |
| Pernambuco | 192 117 | 42.7 | 125 900 | 37.6 | 38.0 | 35.9 |
| Alagoas | 47 398 | 10.5 | 7 810 | 2.3 | 7.7 | 9.8 |
| Sergipe | 23 060 | 5.1 | 8 301 | 2.5 | 3.5 | 6.6 |
| Bahía | 64 116 | 14.3 | 116 250 | 34.8 | 24.8 | 15.6 |
| Minas Gerais | — | — | 360 | 0.1 | — | — |
| Nordeste | 449 843 | 100 | 334 682 | 100 | 100 | 100 |

FUENTE: Datos del Censo industrial de 1960 y de SUDENE.

una disminución en la concentración del capital instalado del sector en ambos estados.

De todos modos, puede concluirse en términos aproximativos que se mantendrá la misma proporción de capacidad manufacturera instalada en las dos provincias reunidas. Además, es notable que, con los dos grandes proyectos o sin ellos, en las provincias de Maranhão, Piauí, Alagoas y Sergipe se localizarán inversiones en proporción sustancialmente menor que las respectivas participaciones en la capacidad instalada en 1959, siempre con relación a todo el Nordeste.

Aun con las debidas reservas en cuanto al instrumento de comparación utilizado, todo parece indicar que los estados de Ceará, Rio Grande do Norte y Paraíba serán sitios de proyectos de inversiones in-

dustriales en la misma proporción en que participaban en la capacidad manufacturera instalada en el Nordeste. Los cuatro estados que participan en forma más intensa en las inversiones proyectadas son los de Ceará, Paraíba, Pernambuco y Bahía, que reunidos coparían casi el 90 por ciento de las inversiones. Dentro de los estados más importantes persistiría la tendencia a la concentración en ciertas ciudades. Entre éstas se destacan el Gran Recife y Salvador. Las razones de esa tendencia están en que, a falta de estímulos especiales, los empresarios procuran localizar sus proyectos en las ciudades más pobladas, de mayor ingreso por habitante y de mejores condiciones en cuanto a las economías externas.

e] *Los proyectos promovidos y el empleo de mano de obra*

No habiendo una política definida explícitamente respecto del empleo, las nuevas plantas se han proyectado en las tecnologías más modernas posibles. De otra parte, la modernización de las industrias tradicionales provocará cierta liberación de mano de obra. Se afirma, sin embargo, que de no realizarse esa modernización sería mucho mayor el desempleo resultante por quiebra o estancamiento de las empresas.

Las inversiones para modernización en la rama textil tienden a liberar al 13.5 por ciento de la mano de obra de las empresas interesadas. Sin embargo, esta desocupación relativa es inferior a la mitad de la prevista inicialmente. La explicación de esto último está en que cambiaron muchas de las orientaciones iniciales del programa, en que varios proyectos textiles que gozaron de los beneficios de SUDENE y del BNB adoptaron una política propia consistente en una parcial modernización y en que el programa no se ha cumplido en toda su extensión.

La inversión total de los proyectos aprobados por SUDENE, hasta el 31 de diciembre de 1965 equivale a unos 330 millones de dólares. En un estudio de 210 proyectos aprobados se establece que se tiende a ocupar una persona por cada 4 800 dólares de inversión. En consecuencia, los proyectos aprobados hasta 1965 darían ocupación a unas 69 000 personas.

La población nordestina aumentaría entre 1960 y 1970 en más de 5.3 millones de habitantes. Suponiendo prudentemente una proporción constante de la población activa empleada en el sector manufacturero, es probable que 130 000 nuevos trabajadores busquen empleo en la industria. En consecuencia, no sólo sería necesario realizar los proyectos aprobados hasta 1965, sino también que otro número

igual de proyectos con las mismas características, se ejecutasen durante el mismo período para asegurar el nivel adecuado de empleo. Sin embargo, como entre las personas que en los censos se declaran pertenecientes a una actividad existen muchos en situación de empleo no permanente y como la realización de nuevos proyectos es difícil, dados los plazos que transcurren entre las decisiones de los empresarios, las aprobaciones de los organismos oficiales y la realización efectiva, es probable que aumente el problema de la desocupación patente y encubierta en lo que a las responsabilidades industriales se refiere.

En conclusión, parecería difícil que la industria manufacturera cumpla debidamente las exigencias de empleo que pueden presentarse en el futuro inmediato.

G. EL DESARROLLO DEL NORDESTE EN LA ACTUALIDAD⁵²

Sin la pretensión de analizar a fondo los resultados de la política económica aplicada al Nordeste brasileño, parece necesario agregar algunos de sus rasgos relevantes para apreciar el efecto de los instrumentos presentados en las secciones anteriores.

1. *Reordenamiento del enfoque regionalístico de Brasil*

La creación de SUDENE fue uno de los esfuerzos más vigorosos para cambiar la tendencia concentradora del desarrollo brasileño en el Centro-Sur. Las bases de este hecho ya han sido analizadas precedentemente en sus elementos regionales y nacionales. Una sequía (1958) precipitó con intensidad las presiones regionales de toda índole, pero la toma de conciencia del gobierno federal y su reacción ante el problema estuvieron condicionados por las formas como se organizaba en materia de política económica y por los hechos económicos y sociales por que atravesaba el país, particularmente las perspectivas de expansión de los principales polos industriales en el Centro-Sur.

En ese aspecto, Brasil estaba llegando a una etapa de franca des-aceleración del crecimiento económico y a una inflación galopante. Como disminuían las perspectivas de inversión en el Centro-Sur, resul-

52. Esta sección pretende cubrir los principales aspectos del desarrollo nordestino en el período 1966-73, pero sin profundizar el análisis. Véase al respecto *supra*, nota 1.

taba menos conflictivo canalizar recursos hacia el Nordeste, sobre todo si ello significaba, además una forma de racionalizar la aplicación de los recursos que ya se destinaban a esa región y de ampliar las perspectivas del mercado interno inyectando nuevos recursos y creando nuevos incentivos al sector privado.

Había, pues, una motivación y una base de apoyo en los sectores público y privado para canalizar recursos hacia la región y crear un organismo fuerte, con un grado de autonomía definido por su ubicación y directamente sometido a la Presidencia de la República, en virtud de sus atribuciones ejecutivas y coordinadoras, tal como se ha explicado en las páginas anteriores. La relativa autonomía de SUDENE se ajustaba perfectamente a la estructura de los organismos y a la política económica que se venían perfilando en el Brasil desde muchos años antes.⁵³ En efecto, al plantearse un problema o surgir una necesidad político-económica nueva, eran creadas nuevas funciones y entidades más ágiles, en vez de afrontar la difícil reformulación de los sectores administrativos existentes en el campo correspondiente. En tal sentido es interesante anotar que SUDENE se establece como única expresión efectiva de un tratamiento regional del desarrollo nacional y asimismo como tratamiento particular de una región muy problemática, sin que hubiese una concepción coherente de las funciones y necesidades de todas y cada una de las regiones en el desarrollo nacional, ni analíticamente ni mucho menos en función de la política económica general. No está de más señalar la importancia de ese vacío en un país de tan grandes dimensiones y diferencias regionales como el Brasil. Sin embargo, ello es explicable por el fenómeno de polarización que en la práctica significa plantear la expansión concentrada en los polos y someter a ella el crecimiento de las regiones. La abundancia de tierras y otros recursos naturales, la movilidad de capitales y las migraciones internas, dan a las regiones del Brasil amplio margen para el ajuste inducido de su crecimiento económico al desarrollo concentrado en los principales polos del Centro-Sur. De ese modo, la creación de SUDENE y sus políticas fueron una excepción explicable por las graves particularidades del Nordeste, con un fenómeno climático que ha servido de catalizador muy potente de sus problemas estructurales.

A partir de 1964, con el cambio político sobrevenido, cambia también radicalmente el tratamiento del problema del Nordeste. La

53. Centro de Desarrollo Económico CEPAL/BNDE, *15 años de política económica en el Brasil*.

política económica que se perfila desde entonces trata de someter el proceso inflacionario a cierta disciplina y alentar la expansión económica desde otras bases.

Para ello se han hecho reformas y se han establecido mecanismos, siempre fortaleciendo cada vez más al poder federal en sus atribuciones y en la disponibilidad de recursos, así como centralizando su control sobre los instrumentos de política económica. Así, el estado asumió mayor importancia en la economía nacional, pero lo hizo apoyando más al sector privado, para el cual se crearon nuevos incentivos.

Tanto las reformas político-administrativas como la conformación de la política económica nacional y regional fueron disminuyendo las atribuciones y la capacidad de realización de SUDENE. De hecho su papel coordinador quedó prácticamente reducido y su actividad más importante es ahora el análisis de proyectos para otorgar los incentivos correspondientes.

De su ubicación en la Presidencia de la República, pasó a estar supeditada al Ministerio del Interior.

El destino de los recursos del artículo 34/18, antes exclusivamente destinados al Nordeste y que ya en 1963 habían sido extendidos a la "Amazonia Legal", en 1968 pasó a aplicarse también a la reforestación, a la pesca y al turismo de todo el país. Al producirse la sequía de 1970 surgieron dos nuevos programas federales, el Programa de Integración Nacional (PIN) y el Programa para la Redistribución de Tierras y Fomento de la Industria Agraria del Norte y el Nordeste (PROTERRA), financiados ambos con parte de esos recursos.

Es interesante anotar que la sequía de 1970, a diferencia de la de 1958 que ayudó a crear SUDENE, fue afrontada dentro de una nueva actitud federal con respecto al problema nordestino, de lo que resultaron medidas que han contribuido a debilitar todavía más el papel de ese organismo.

En 1972, el Nordeste recibió menos del 50 por ciento de los recursos 34/18, que antes se destinaban íntegros a esa región.

El PIN se propone la colonización de tierras a lo largo de las carreteras, ubicando en ellas inmigrantes nordestinos, y el PROTERRA tiene por objetivos redistribuir tierras entre campesinos del Norte y del Nordeste del país y fomentar el desarrollo de grandes empresas agroindustriales.⁵⁴ Ambos programas todavía están en sus comienzos

54. Véanse mayores detalles en Caio K. Koch-Weser, *La SUDENE: Doce años de planificación para el desarrollo en el Nordeste brasileño* (Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales [ILDIS], 1973).

y hasta ahora sus resultados fueron más bien modestos. Sin embargo, es sintomática la ausencia de SUDENE tanto en sus concepciones como en sus ejecuciones, lo que constituye un factor más que contribuye a debilitar ese organismo regional en el replanteamiento del tratamiento dado a los problemas del Nordeste.

Aunque no se haya llegado a una política regionalizada explícita del país entero, ha habido un esfuerzo de análisis de la regionalización, a la vez que han surgido nuevas tendencias hacia el enfoque regionalístico del desarrollo nacional. En la práctica, de esto ha resultado una mayor concentración del crecimiento económico en los principales polos del Centro-Sur. Esa mayor concentración se ha traducido en una creciente integración del mercado consumidor nacional y de las ofertas de materias primas y semielaboradas de todas las regiones a aquellos polos, en favor de la cual ha jugado el desarrollo de las obras de infraestructura (transporte y comunicaciones).⁵⁵

La explotación de nuevos y antiguos recursos naturales de todas las regiones del país ha redundado en la expansión de aquellos polos, directamente al abastecerlos con insumos necesarios e indirectamente al proporcionarles divisas, por la intensificación y diversificación de las exportaciones que propician.

Por otra parte, la extensión de la infraestructura de transporte y comunicaciones y la explotación de recursos naturales pasaron a ser consideradas dentro de un nuevo enfoque de acción del Estado, destacando entre otros el objetivo de la seguridad nacional, que implicaba incorporar económicamente al país las regiones menos pobladas del Amazonas y del Centro-Oeste. Ambos factores han servido real y programáticamente para reordenar las funciones explícitas e implícitas de esas regiones en el desarrollo del Nordeste.

Así, pese a haber sido continuada e intensificada la polarización del crecimiento en el Brasil, se están realizando importantes inversiones fuera de los polos principales, lo que conduce, entre otras cosas, a valorizar las regiones Norte y Oeste del país. En ese contexto, el Nordeste pasa a compartir parte de su posición privilegiada con otras regiones, gracias a las políticas de integración económica de los recursos naturales de las mismas, recién descubiertos o ya conocidos, principalmente en el Norte. Junto a esas regiones, el Nordeste cumple una función de ampliación del mercado interno y de abastecimiento de materias primas

55. Antônio Barros de Castro, *7 ensaios sobre a economia brasileira: o desenvolvimento recente do Nordeste* (Río de Janeiro, Forense, 1969).

para apoyar el desarrollo de la producción nacional, sobre todo la concentrada en los principales polos del Centro-Sur (Río de Janeiro y São Paulo). Además esa región, que ha venido siendo el principal proveedor de la mano de obra que necesitaba el Centro-Sur, ha pasado a desempeñar igual función con respecto al Norte y al Oeste, lo cual está concebido como una solución al problema del desempleo en el Nordeste.

En el proyecto de la Transamazónica es expresamente reconocido ese papel mediante programas de colonización a lo largo de esa carretera con inmigrantes nordestinos. De todo ello puede deducirse que en cierto modo el desarrollo del Nordeste ha pasado a integrarse con la explotación de tierras y otros recursos naturales en varias regiones.

Esa tendencia de política económica nacional es en parte consecuencia de la ubicación de las nuevas explotaciones de recursos naturales alrededor del Nordeste o en áreas fisiográficas comunes con otras regiones. Esa localización ha permitido la formulación de programas de explotación de valles, recursos naturales e infraestructuras, que en algunos casos abarcan áreas nordestinas junto a otras regiones vecinas. Tal localización, sin embargo, también contribuye a deshacer la identidad territorial de la región.

El desvío de recursos y la disminución de prioridades para los problemas del Nordeste fueron, pues, consecuencia de volver a la expansión polarizada, que presionó a fin de obtener la canalización de recursos hacia una aplicación más "coherente" y "racional" del sistema económico nacional, tendiendo a integrar más las diferentes partes de ese sistema con las que se localizaban en las áreas más industrializadas del país.

2. *El crecimiento del Nordeste*

Aunque subsisten mecanismos diferenciales que todavía favorecen el crecimiento económico del Nordeste, éste figura coherentemente dentro del contexto del modelo brasileño de los últimos años, sin haberse logrado cumplir del todo los objetivos programados cuando fue creada SUDENE. No se ha cumplido el objetivo de modificar la producción agropecuaria en el agreste y en el litoral, ni la colonización del Proyecto Maranhão. El desarrollo industrial promovido, sin desconocer el esfuerzo realizado, todavía no rinde los frutos que de él se esperaban en cuanto a la conformación de un parque industrial con cierto grado de autosostenimiento y capacidad de absorber eficazmente el sobrante de mano de obra urbana.

El crecimiento de la economía regional no ha sido lento, pero tampoco ha sido suficiente para resolver los gravísimos problemas regionales. Algunos de éstos no son sino la manifestación regional de problemas característicos nacionales, como el de la distribución del ingreso, cuyos resultados nordestinos no podían diferir mayormente del resto del país, donde se observa una gran concentración.⁵⁶

En el Nordeste algunos problemas sociales son más graves y visibles, y hay una franca miseria en amplios sectores de la población desempleada o subempleada. Estudios de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), del Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), indicaban que para 1968-70, cerca de una cuarta parte de la población trabajadora urbana (de 800 000 a un millón de personas) no disponían de empleo cabal,⁵⁷ a lo que habría que añadir las personas subempleadas en el campo. Según el censo de 1970, el 77.3 por ciento (cerca de 3.3 millones de personas) de la población activa rural que declararon sus ingresos, recibían menos del 80 por ciento del salario mínimo legal, lo que indica a la vez una baja participación de la población rural en la economía de consumo nacional y una situación social muy pobre.⁵⁸ Esa pobreza asume características dramáticas en las ciudades y campos bajo la influencia del cultivo de la caña de azúcar, pues algunas investigaciones señalan núcleos de población con una alimentación inferior a la mitad del mínimo necesario, lo que permite un metabolismo poco menos que letárgico y en niños menores de 5 años conduce a un desarrollo manifiestamente insuficiente.⁵⁹

El empleo ha sido uno de los principales problemas sociales del Nordeste, que se agrava durante las sequías. En consecuencia, la región ha sido fuente de mano de obra para otras regiones del país, sobre todo para sus principales polos. Este papel continúa, no obstante haber disminuido últimamente, a juzgar por las diferencias observadas en las tasas de crecimiento demográfico. En el período 1950-60, la población nacional creció a un 3.1 por ciento anual, mientras que la región lo hizo al 2.2 por ciento anual. En el decenio siguiente esas tasas fueron respectivamente de 2.9 y 2.5 por ciento para el Brasil y para el Nordeste.

Frente a ese crecimiento de la población, la expansión económica

56. Véase David E. Goodman y Roberto Cavalcanti de Albuquerque, *A industrialização do Nordeste*, vol. 1: *Economia regional* (Instituto de Planejamento Econômico e Social e Instituto de Pesquisas).

57. Koch-Weser, *op. cit.*

58. Goodman y Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*, p. 94.

59. Koch-Weser, *op. cit.*, p. 41.

ha sido insuficiente. El producto interno bruto ha crecido a una tasa cercana al 5.5 por ciento anual promedio durante el período 1947-67.⁶⁰ El dinamismo de la economía nordestina se ha basado en el sector terciario y las actividades primarias exportadoras han pasado a segundo plano.

El sector público ha desempeñado un papel creciente, lo que explica en parte el papel actual del sector terciario. En efecto, los gastos públicos crecieron desde aproximadamente 18 por ciento del producto interno a costo de factores al final de la década de 1940, hasta cerca del 25 por ciento en 1965-67. Esos gastos, además, superan a los ingresos fiscales por cualquier concepto, lo que supone una transferencia neta federal hacia la región que asciende a un 5 por ciento del producto interno a costo de factores en los años 1960-67.

Los gastos públicos y las inversiones derivadas de los beneficios regionales deben haber provocado una significativa expansión de la demanda regional. Los servicios financieros y comerciales, ligados a las transacciones provocadas por la expansión de la oferta industrial del Centro-Sur se aprovecharon de esa expansión y contribuyeron a incrementarla. Aun así, lo cierto es que la expansión de la demanda interna ha sido acompañada de un creciente déficit en la balanza comercial del Nordeste con el resto del país.

En efecto, la demanda interna de la región ha sido abastecida cada vez más por el Centro-Sur, mientras la oferta regional no ha acompañado al dinamismo de la demanda regional y nacional. En las manufacturas, salvo excepciones, la región no ha podido mantener sus mercados. La demanda interna nordestina de productos industriales se estimó en unos 2 000 millones de dólares en 1968, de los cuales la oferta interna solo atendió un 48 por ciento.⁶¹ Sin embargo, las exportaciones de productos manufacturados representaron cerca de un 24 por ciento de la producción.

La consideración de los dos aspectos refleja una especialización del Nordeste en ciertos productos manufacturados, especialización que fundamentalmente se refiere a ciertas materias primas. El desarrollo de las manufacturas en la región ha sido insuficiente hasta el momento. Su producto bruto creció algo menos que el global regional, alcanzando en el decenio 1958-68 una participación próxima al 10 por ciento.

60. Goodman y Cavalcanti de Albuquerque, *op. cit.*

61. Banco do Nordeste do Brasil, Departamento de Estudos Econômicos, *Perspectivas desenvolvimento do Nordeste até 1980: Setor industrial.*

Esa participación es insuficiente desde cualquier punto de vista que se la considere.⁶² Además, el empleo manufacturero, al contrario de lo que se pretendía, decreció en 1.8 por ciento anual en el mismo período.

Hasta ahora, de hecho no se ha conseguido crear un parque industrial con relativo autosostenimiento. Ello implicaría el desarrollo de manufacturas interligadas entre sí y con los demás sectores, con entrelazamientos entre actividades productoras de bienes de capital, intermedios y de consumo. Sin embargo, es poco lo que existe en materia de encadenamiento de las industrias que se están instalando —sea entre sí, sea con otras actividades regionales—, a pesar de la gran importancia de las plantas elaboradoras de recursos naturales para alimentar el desarrollo nacional entre los nuevos proyectos beneficiados por los incentivos regionales. El análisis de esos proyectos permite reconocer una excepción en el polo petroquímico de Aratu, alrededor del cual se desarrollarán varias producciones químicas y metalmecánicas encadenadas.

Salvo esa excepción, los proyectos más importantes son los ya mencionados para elaboración de recursos naturales, seguidos por los que producirán bienes intermedios para atender a la demanda derivada de las inversiones infraestructurales. De menor importancia son considerados los proyectos sobre fabricación de bienes de consumo duradero destinados fundamentalmente a atender la demanda interna del Nordeste. Parte de los proyectos tienen por objeto modernizar la industria textil y otras tradicionales, lo que muestra que en importante medida los incentivos regionales han servido para ayudar a reajustar la oferta regional tradicional a los cambios en la demanda que ha caracterizado el modelo nacional.

En la mayoría de los casos, los nuevos proyectos favorecidos con la política de SUDENE pertenecen a empresas filiales de otras centrosureñas, entre las cuales abundan a su vez filiales de empresas transnacionales. Además de coincidir con la tendencia concentradora del desarrollo industrial nacional, ese hecho se ha traducido en que las relaciones de encadenamiento señaladas tienden a verificarse entre la filial nordestina y la matriz centrosureña. Así, las filiales tienden a valerse en gran proporción de insumos importados de las matrices del Centro-Sur, lo que debe haber influido fuertemente sobre el saldo negativo de la balanza comercial interregional del Nordeste. Así se explica también que las relaciones interindustriales de empresas nordestinas dependan

62. Véase Soza, *op. cit.*, capítulos I y III.

de las estrategias de especialización determinadas por las empresas matrices ubicadas en el Centro-Sur.

El sector agrícola regional ha crecido a un ritmo sorprendente del 5 por ciento anual durante el decenio 1958-68. La mejoría de la infraestructura y del sistema de transportes, junto a la expansión de la demanda interna impulsada por los gastos públicos y por las actividades terciarias que reflejan la expansión nacional polarizada, estimularon la producción en ciertos bolsones rurales, antes aislados, que estaban ociosos o dedicados al cultivo de autoconsumo, haciéndoles reaccionar a base de extender las tierras cultivadas, pero sin aumento de productividad.

3. *Perspectivas del desarrollo del Nordeste*

Para esbozar la posible evolución de la economía regional y su ubicación dentro de la economía nacional habría que analizar prospectivamente algunos hechos acaecidos en el desarrollo nordestino y en el del país como un todo. Entre esos hechos se encuentran desde luego los posibles efectos de los proyectos del Norte, especialmente los que se localizan en las áreas comunes o fronterizas con el Nordeste. También debería tenerse en cuenta el posible descubrimiento y explotación de nuevos recursos naturales en la misma región. Recién se ha empezado a explotar nuevos pozos petrolíferos frente a Macau, en la plataforma submarina del litoral de Rio Grande do Norte. Estudios sobre ese recurso se están realizando en otras áreas prometedoras de la región. Aunque la producción de petróleo no cabe en la política regional, tiene sobre el crecimiento económico un efecto que debe ser considerado. El petróleo del Recôncavo bahiano y la refinería construida cerca de Salvador han servido de base al segundo polo petroquímico del país. La confirmación de la existencia de petróleo cerca de Macau y en otras áreas de la región esparciría más los efectos de su producción en el Nordeste y lo marcaría como la fuente de ese recurso estratégico para el Brasil.

Otro aspecto importante son los proyectos infraestructurales, tales como los superpuertos que serán construidos en Itaqui (Maranhão) y Suape (Pernambuco). Los superpuertos son así llamados porque podrán recibir los modernos superpetroleros y graneleros. Sin embargo, son importantes también por su adecuación a las más modernas técnicas del transporte, lo que se traducirá en una disminución de los costos.

c.i.f. de exportaciones e importaciones y agilizará el transporte de mercancías, propiciando la localización de varios tipos de industrias en áreas especialmente dispuestas cerca de esos superpuertos.

Asimismo deberían ser estudiados los posibles efectos de la maduración de proyectos instalados o en construcción y de los que serán realizados en la región.

En 1972, el Banco do Nordeste do Brasil (BNB) estimaba que el producto interno bruto del sector secundario del Nordeste podría crecer 15 por ciento anual en el período 1971-80, con lo cual la participación del sector en el producto interno global de la región pasaría de 13 a 22 por ciento y la contribución al producto interno bruto sectorial del país subiría de 7 a 10 por ciento. Siempre dentro del sector secundario, la estimación de las tasas de crecimiento del producto interno de sus componentes en el mismo período era: 14 por ciento para la industria de transformación, 14.5 para la construcción civil, 13.2 para la extracción de minerales y 16.5 para la industria de energía eléctrica.

Con objeto de fundamentar las estimaciones respecto a la construcción civil, el estudio mencionado analiza los déficit habitacionales, la política del Banco Nacional de la Habitación (BNH) y los efectos de las inversiones públicas en infraestructura. Las posibilidades de los minerales fueron estudiadas para estimar la tasa de su respectiva industria, pero las bases del estudio no permiten gran seguridad en las fechas de explotación de dichos recursos. Las tasas de incremento de la producción de energía se fundamentaron con mayor seguridad utilizando proyecciones de la demanda y los programas de generación estudiados y decididos por ELETROBRAS. Con respecto a la industria manufacturera, fueron considerados: proyecciones de la demanda; los proyectos realizados, en realización y por realizar; estudios sobre industrias determinadas (vestuario, calzado, metalurgia, etc.); programas de inversión con participación estatal (petroquímica), y las tasas históricas.

Todas estas consideraciones señalan la posibilidad bien fundamentada de un mayor crecimiento del producto industrial. Ahora bien, todavía en ese estudio prospectivo se observa la tendencia a la especialización en industrias basadas en recursos naturales. En efecto, según él la participación de las ramas productoras preponderantemente de bienes de capital y consumo duradero en el producto bruto sectorial pasaría del 5 por ciento en 1971 al 8 por ciento en 1980, lo que refleja una esperanza muy moderada en cuanto a complementación de actividades. En cambio, la vocación natural se pone de manifiesto al pro-

yectar la participación de las ramas preponderantemente productoras de bienes intermedios en el producto bruto sectorial, que subiría del 35 por ciento en 1971 al 59 por ciento en 1980, proporciones ambas bastante elevadas.

También se acentuaría la concentración industrial dentro de la región. Conforme el repetido estudio, la participación de Bahía, que era 22.2 por ciento del producto bruto sectorial de la región en 1968, pasaría al 36 por ciento en 1976. La petroquímica sería la causa principal del aumento previsible en la participación bahiana. La de Pernambuco, en cambio, bajaría desde 41 por ciento en 1968 a 30 por ciento en 1976. Sergipe y Paraíba, más el primero que el segundo, verían ascender su participación, gracias a la existencia y explotación de recursos naturales.

De todos modos, aun suponiendo una alta tasa de crecimiento de la productividad, si el producto interno bruto manufacturero evoluciona según la tasa estimada, sería significativa la absorción de empleo directamente por el sector. Ahora bien, esa absorción se concentraría en algunas ciudades, principalmente en el gran Salvador. Ello plantea problemas de calificación de la mano de obra y problemas de atochamiento urbano a causa de las migraciones que se volcarán hacia esas ciudades, atraídas por sus mayores perspectivas de expansión.

En consecuencia, podrían aumentar las diferencias dentro de la misma región. Ese aspecto negativo acompañaría a las ventajas que el desarrollo industrial traerá en su trayectoria hacia una mayor complementariedad y una mayor capacidad de absorber mano de obra. Ambos aspectos resaltarían sobre todo en el polo petroquímico del Recôncavo bahiano.

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|-----|
| 1. Venezuela: volumen de empleo en la industria, 1953-66 | 470 |
| 2. Venezuela: distribución del ingreso por habitante | 470 |
| 3. Venezuela: distribución del ingreso familiar (1970) | 473 |
| 1. Nordeste: Área y población de las regiones fisiográficas | 505 |
| 2. Transferencias de recursos públicos a proyectos privados | 532 |
| 3. Proyectos apropiados por SUDENE, 1960-65 | 532 |
| 4. Nordeste: participación de las sociedades anónimas en la generación del producto bruto industrial, 1959 | 540 |
| 5. Emisiones de capital de las sociedades anónimas industriales | 540 |
| 6. Depósitos del artículo 34/18: saldos en el BNB al 31 de diciembre de 1964 | 542 |
| 7. Depósitos de los recursos 34/18 en comparación con el ingreso tributario federal brasileño, 1962-65 | 542 |
| 8. Recursos del artículo 34/18, 1962-65 | 544 |
| 9. Banco do Nordeste do Brasil: proyectos industriales de crédito a largo plazo, 1958-64 | 546 |
| 10. Banco do Nordeste do Brasil: demanda de crédito industrial, 1959-64 | 547 |
| 11. Crédito de largo plazo para inversiones industriales del BNB | 548 |
| 12. Proyectos industriales aprobados por SUDENE, 1960-65 | 549 |
| 13. SUDENE: Proyectos ligados al mecanismo 34/18 | 551 |
| 14. Banco do Nordeste do Brasil: créditos industriales contratados, 1960-64 | 552 |
| 15. Nordeste: Diversificación de las inversiones industriales | 554 |
| 16. Nordeste: concentración geográfica de las inversiones | 555 |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | |
|---|-----|
| 1. Características generales de la región central | 274 |
| 2. Red urbana y densidad de la población rural | 275 |
| 3. Crecimiento de la población económicamente activa en la provincia de Santiago y en el resto de Chile (promedios anuales para períodos intercensales) | 277 |

ÍNDICE DE MAPAS

CAPÍTULO I

| | |
|---|----|
| 1. América Latina: Densidad de la población, 1960 | 71 |
| 2. América Latina: Ciudades de más de 50 000 habitantes, 1960 | 71 |
| 3. América Latina: Distribución espacial del producto, 1960 | 72 |
| 4. América Latina: Distribución de la actividad económica no agrícola, 1960 | 72 |
| 5. América Latina: Localización de la tierra agrícola y de la industria siderúrgica | 74 |
| 6. América Latina: Localización de la industria de cemento, 1960 | 74 |
| 7. América Latina: Localización de la industria textil del algodón, 1960 | 75 |
| 8. América Latina: Espacios dinámicos, 1960 | 75 |

CAPÍTULO V

| | |
|--|-----|
| 1. Ubicación del Nordeste brasileño en América del Sur | 505 |
| 2. Estados y regiones fisiográficas del Nordeste brasileño | 506 |

impreso en iberMex, s. a.
uxmal 371 letra d — México 12, d. f.
de las pruebas finas elaboradas por
composición técnica, s. a.
margaritas 233 — fraccionamiento la Florida, México
5 mil ejemplares
25 de mayo de 1976

**Textos
del
INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

**ESTUDIOS SOBRE LA JUVENTUD MARGINAL LATINO-
AMERICANA / Adolfo Gurriari, Edelberto Torres-Rivas,
Janette González y Elio de la Vega**

Hasta hace poco todos los estudios en este tema versaban sobre la juventud universitaria. Los olvidados o postergados socialmente también lo habían sido por la investigación científica. Aquí se estudian los problemas de la juventud marginal latinoamericana, dentro del marco que les corresponde, esto es, el de las condiciones sociales y económicas que vive el continente.

Textos del ILPES / 296 pp. 13.5 x 21 cm

DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACIÓN / ILPES

Es el fruto del diálogo vivo entre economistas de diversos países que intercambiaron informaciones, conceptos e inquietudes sobre la planificación en general y sobre la experiencia latinoamericana concretamente.

Textos del ILPES / 152 pp. 10.5 x 18 cm / 7a. ed.

**LA BRECHA COMERCIAL Y LA INTEGRACIÓN LATINO-
AMERICANA / ILPES**

Se analizan cuidadosamente las posibilidades del desarrollo latinoamericano, desde el punto de vista de las limitaciones que impone la estructura económica ligada al comercio exterior y de la forma en que contribuiría a mejorarlas la realización de una política de sustitución regional de importaciones que hiciera posible la integración económica.

Textos del ILPES / 302 pp. Empastado. 15.5 x 23 cm

GUÍA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS / ILPES

La finalidad de esta guía es servir como instrumento de trabajo a los profesionales que deben preparar o analizar los antecedentes con que se someten a aprobación final y financiamiento los proyectos de desarrollo económico y social.

Textos del ILPES / 242 pp. 15.5 x 23 cm /
3a. ed. corregida

DISCUSIONES SOBRE PROGRAMACIÓN MONETARIO-FINANCIERA / ILPES y otros

Tanto en América Latina como en el resto del mundo, uno de los campos en que más claramente se manifiesta el peso de los hechos cotidianos es el de la política monetario-financiera, estrechamente ligada a problemas tales como la inflación y a las necesidades del financiamiento normal de los sectores productivos.

Textos del ILPES / 408 pp. 13.5 x 21 cm

EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA / ILPES-OEA-BID

Podrá verse en estos estudios un completo análisis de los conflictos entre los planificadores y los centros de decisión; los aspectos operativos de los procesos de planificación, incluyendo la concreción de planes en proyectos específicos, en un intento que ayudará a comprender el papel de la planificación en los procesos de cambio social. Asimismo se exponen algunas experiencias vividas por los países del continente en materia de planificación.

Textos del ILPES / 292 pp. Empastado. 15.5 x 23 cm

**PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS /
Gonzalo Martner**

Por las pautas detalladas de clasificaciones presupuestarias que contiene y por su completa bibliografía, el libro será de extrema utilidad para los responsables de los planes de desarrollo y para las oficinas y funcionarios públicos que trabajan en este campo esencial de la acción del Estado, así como para los estudiantes y estudiosos de diversas ramas de las ciencias sociales.

Textos del ILPES / 528 pp. 15.5 x 23 cm / 7a. ed.

FILOSOFÍA, EDUCACIÓN Y DESARROLLO / José Medina Echavarría

Se ofrece una perspectiva sociológica sobre el desarrollo de América Latina, sobre la hipótesis de que la flexibilidad de la estructura tradicional se ha apoyado en un sistema de dominación de clientelas o de patronazgo, siendo la crisis actual la de ese mecanismo desgastado por el uso y la presión demográfica.

Textos del ILPES / 336 pp. 10.5 x 18 cm / 5a. ed.

DISCURSO SOBRE POLÍTICA Y PLANEACIÓN / José Medina Echavarría

Los temas de los ensayos aquí reunidos no son otra cosa que diversos aspectos del tema general de la racionalización de la política. En ellos se abordan puntos bien candentes y de actualidad: el poder político y sus funciones; la movilización social; la política como ciencia y como filosofía; utopías e ideologías en la planeación; el enfrentamiento de los regímenes político-sociales contemporáneos.

Textos del ILPES / 240 pp. 10.5 x 18 cm

ESTADÍSTICA BÁSICA PARA PLANIFICACIÓN /
Arturo Núñez del Prado Benavente

El autor trata, en cinco capítulos, diversos problemas de estadística desde el punto de vista de la planificación: relaciones entre estadística y planificación, estadígrafos descriptivos estáticos, números índices, análisis de regresión y correlación.

Textos del ILPES / 248 pp. 13.5 x 21 cm / 4a. ed.

PLANIFICACIÓN REGIONAL Y URBANA EN AMÉRICA LATINA /
Fernando Pedrão y otros

En el proceso del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos se observa que el patrón de la concentración económica territorial guarda estrecha relación con la urbanización. La planificación regional debe tener en cuenta este fenómeno y considerar una amplia gama de problemas cuya importancia es cada vez mayor a medida que se intensifica la industrialización.

Textos del ILPES /
424 pp. Empastado e ilustrado. 15.5 x 23 cm

PROGRAMACIÓN A CORTO PLAZO EN ECONOMÍAS MIXTAS /
Dardo Segredo

Hay leyes que operan en el corto plazo y tienen determinados efectos sobre la economía, sea capitalista, socialista o de las llamadas mixtas. La metodología que Segredo expone pretende establecer, a través del instrumental brindado por la política económica, un control que ayude a encauzar las fuerzas que operan a corto plazo en el sentido previsto en el plan a largo plazo.

Textos del ILPES / 424 pp. Empastado. 15.5 x 23 cm

TEORÍA, ACCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA / Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz

Presenta un análisis sistemático y crítico de las diversas orientaciones predominantes para comprender el proceso de cambio y desarrollo en América Latina. No debe buscarse en ella una historia de la sociología latinoamericana de la posguerra, sino una sistematización de sus hallazgos y frustraciones más importantes.

Textos del ILPES / 640 pp. 15.5 x 23 cm

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL / Héctor Soza Valderrama

Dentro de la problemática de los países en desarrollo —y más concretamente de los latinoamericanos— se plantea aquí el requisito de la industrialización desde el punto de vista de los recursos naturales y de las exigencias del desarrollo económico, pero sin dejar de lado las necesidades humanas ni las posibilidades reales y las inciertas tendencias que registra el comercio internacional.

Textos del ILPES / 380 pp. 15.5 x 23 cm / 5a. ed.

EL SUBDESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA TEORÍA DEL DESARROLLO / Osvaldo Sunkel y Pedro Paz

Se hace un examen crítico de los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, concluyéndose que el subdesarrollo no es un "momento" ni una "etapa" en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico global de desarrollo del capitalismo.

Textos del ILPES / 400 pp. 15.5 x 23 cm / 9a. ed.