

INT-0331

20/71

CURSO DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

Documento C/28

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 de las Naciones Unidas.

Santiago, 2 de agosto a 12 de noviembre de 1971

POLITICA ECONOMICA REGIONAL \*

Notas de Clases

Fernando Pedrao

\* El presente texto, se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo.

71-10-2799

150

151

## Aspectos básicos de la política económica regional

### 1.1 Temas de la política económica regional

a. Por política económica regional se entiende la aplicación de los principios de política económica a la solución de problemas de desarrollo enfocados desde la perspectiva del uso económico del territorio. De este modo la política económica regional se sitúa en un plano anterior al de la planificación económica regional e incluye los aspectos que relacionan las políticas de desarrollo en general con el desarrollo de regiones específicas.

La política económica regional se ocupa de la movilización y de la utilización de recursos para el desarrollo, visualizado geográficamente con el desarrollo de las regiones - o de una región determinada - de un país. Sus temas son los recursos utilizados para lograr ese desarrollo, las estrategias que se puede utilizar para eso, los instrumentos con que se realizan las medidas de política y la compatibilización de los resultados de las políticas de desarrollo en el plano geográfico.

La política económica regional comprende por lo menos el cumplimiento de las siguientes etapas mínimas:

- 1) Evaluación de las características institucionales, sociales y administrativas del país y de la región en que se trabaja.
- 2) Diagnóstico de los problemas regionales de un país y de los problemas de una región determinada.
- 3) Definición de objetivos subnacionales en el contexto de una política económica nacional.
- 4) Elaboración de una estrategia subnacional y su articulación con la estrategia nacional de desarrollo.
- 5) Instrumentación de la política regional en términos reales (movilización de recursos) y en términos financieros (combinaciones de recursos nacionales, interregionales y regionales).
- 6) Revisión y reajustes de la política económica regional, en función de los resultados de las medidas puestas en práctica.

/En todo

En todo caso, es indispensable una aclaración preliminar sobre la política económica regional, se define como una función ejercida desde un centro nacional de decisiones, o desde cada región. No se trata de una simple separación formal, porque en un caso o en otro las soluciones que se puede adoptar sobre la forma de utilización de los factores de la producción - incluyendo las combinaciones intersectoriales de recursos - podrían ser completamente diferentes.

Esto, en primer lugar porque la política económica regional siempre es parte de la política nacional de desarrollo y la refleja, sea implícitamente, porque las decisiones que se adopta sobre el desarrollo de una región siempre afectan el desarrollo nacional, sea explícitamente, porque las políticas nacionales de desarrollo cuentan con los efectos de las decisiones adoptadas a nivel regional y vice versa. En segundo lugar, porque la significación económica que las políticas regionales pueden para el proceso de desarrollo en su conjunto, depende en mucho de su relación con la estructura global de la política de desarrollo de un país.

Tales aspectos generalmente no son fáciles de identificar y tratarse por separado, porque los problemas de decisión económica que se suelen plantear bajo el título general de política económica pueden ser resueltos con diferentes grados de autonomía del centro de decisiones y pueden aparecer como cuestiones autónomas a la política económica nacional. La relación sistema nacional de política económica y sistema regional de política económica es un primer antecedente que se debe conocer de modo explícito y que se debe complementar por el conocimiento de la relación decisiones económicas centralizadas y decisiones económicas descentralizadas.

b. En los países latinoamericanos, como probablemente sucederá en otros países subdesarrollados, los propósitos y los temas de la política económica regional no pueden separarse de los propósitos y de los temas de la política económica de desarrollo. Considerando que lo que le da unidad al enfoque regional de los problemas de desarrollo es: (a) la prelación que se atribuye al elemento territorio y (b) el modo intersectorial de tratar los problemas del desarrollo, la participación de la política económica regional en la política económica de desarrollo consiste en plantear estos problemas desde la perspectiva del uso económico del territorio y aportar a su solución los elementos de juicio proporcionados por el análisis regional.

Siendo así, la política económica regional complementa los conjuntos de decisión de que se componen la política económica nacional y la política económica sectorial, aportando un sentido geográfico a su validez y un sentido

/de interdependencia

de interdependencia sectorial más flexible de manejo técnico menos agregado y más fácil de interpretar que el que se puede lograr en la política económica nacional. Un buen ejemplo de esta ventaja comparativa de política económica regional puede encontrarse en la elaboración de políticas que combinen el desarrollo de dos regiones subdesarrolladas pero de características muy diferentes. Una política nacional de desarrollo contendrá los lineamientos de estrategia y, las decisiones que permitirán llevar a cabo un plan que favorezca el desarrollo de estas regiones y tendrá en cuenta la compatibilidad intersectorial de las decisiones. Pero no podrá tener en cuenta los problemas de compatibilidad intersectorial planteados por el hecho de que los objetivos del desarrollo regional se definen en función de las características de estas dos regiones simultáneamente y no de cualesquiera otras.

A la política económica regional caben, por tanto, las soluciones de problemas de desarrollo situados en el marco del desarrollo nacional y con la posibilidad de presentarse con un grado de agregación próximo del nacional, pero incorporando las peculiaridades correspondientes al desarrollo de cada una de las regiones con que se trata.

#### 1.2 Organización nacional y política económica regional

Es una evidencia fácil de demostrar en líneas generales, que la política económica regional depende de la política económica nacional y es condicionada por ésta. Pero la relación específica entre la forma de organización económica nacional y la política económica regional es un tema que requiere de un examen cuidadoso.

A los efectos de la elaboración y ejecución de políticas de desarrollo la forma de organización institucional cada país constituye un antecedente que cubre por lo menos los aspectos siguientes:

a. Posición y grado de autoridad de las decisiones sobre las políticas sectoriales y sobre su ejecución.

b. Coordinación de las decisiones sobre política económica global y sobre política económica sectorial, y sobre la ejecución de ambas.

c. Posición y grados de autonomía y de coordinación de la política económica regional frente a la política económica nacional y a las políticas sectoriales.

/Esta esquematización

Esta esquematización del proceso de decisiones de política económica corresponde, obviamente, a la forma de organización política y administrativa de cada país y a su eficiencia. Indirectamente, también supone una definición sobre los márgenes de centralización y descentralización con que funciona cada economía.

Todos estos aspectos pueden ser examinados y evaluados previamente a la elaboración de políticas de desarrollo regional, ayudando a orientarlos de modo realista. Sin embargo, hay que tener presente que la evaluación de los aspectos cualitativos de la organización de la política económica nacional que se puede identificar en general con la eficiencia de cada sistema, siempre contiene un componente subjetivo, puesto que la eficiencia solamente se puede evaluar comparando lo actual con lo que se cree necesitar y con lo que parece ser la eficiencia de otros sistemas.

La importancia sustantiva de la forma de organización política e institucional de cada país para la elaboración de políticas económicas regionales de desarrollo setá en que son dichas estructuras nacionales las que establecen los márgenes de autonomía y por tanto los márgenes de poder con que se diseñan las estrategias de desarrollo para las distintas regiones. Este es un dato fundamental, que por sus aspectos financieros puede ser resumido aproximadamente en un cuadro de origen y destino de los recursos que considere por un lado la proveniencia de recursos por diferentes niveles de Gobierno y por otro lado las aplicaciones de estos recursos sector por sector.

Cuadro 1

ORIGENES Y APLICACIONES DE RECURSOS EN ESCALA REGIONAL

Destino Origen		Agricultura	Industria	Servicios	Totales por fuente
		Federales	Públicos		
Regionales					
Locales					
Empresas	Privados				
Bancos					
Fundaciones					
Totales Sectoriales					Total general

/En el

En el caso en que los organismos responsables por las decisiones de la política económica sean parte del gobierno central o que sean organismos autónomos, se puede identificar dos situaciones diferentes, a partir de las cuales definir estrategias de desarrollo. En el primer caso, sucede simplemente que ciertos gastos de gobierno se hacen sin tener en cuenta su ubicación territorial y que son contabilizados desde cada región, pero que los criterios con que se toman las decisiones de política económica regional son siempre nacionales. En el segundo caso tales criterios pueden ser regionales, o sea pueden ser diferentes de las categorías con que se trabaja en la política económica para el país en su conjunto.

En cualquier caso, puede considerarse como una norma deseable que las categorías utilizadas para identificar problemas y plantear soluciones en escala regional puedan compararse con las categorías utilizadas por la política económica nacional y permitan comparar estrategias de diversas regiones.

### 1.3 Instrumentos de la política económica regional

La experiencia ha mostrado que las estrategias regionales se hacen principalmente en función de la asignación de recursos para objetivos específicos, que se pueden individualizar en el contexto de un programa general de desarrollo y que se traducen en resultados materiales. Esto permite establecer una diferencia con las estrategias nacionales de desarrollo, que generalmente maximizan ciertos objetivos globales, muchos de los cuales se refieren a las condiciones en que funcionan las economías, como son la estabilidad del valor de la moneda y la ocupación plena.

Desde el punto de vista nacional, la asignación de recursos puede contar normalmente con un margen de transferencias intersectoriales de capital relativamente muy amplio, que aumenta con la industrialización y que tiende a ser comparativamente más flexible que las posibilidades de adaptación de la mano de obra para cumplir con las nuevas funciones creadas por el desarrollo. En escala regional las estrategias de desarrollo tienden a apoyarse sobre ciertas líneas principales de utilización de recursos, siendo que en los países subdesarrollados se suele aceptar con más facilidad que el desarrollo regional sea compatible con un sistema duradero de ventajas comparativas que el desarrollo de países y que el proceso de formación de capital en una región determinada provenga principalmente de la rentabilidad de algunas actividades básicas.

/Tal propensión



Tal propensión a la especialización sectorial de la producción a nivel regional, que se puede explicar por la probable homogeneidad de los recursos de cada región, puede traducirse en una mayor lentitud para adoptar decisiones que correspondan a cambios importantes de estrategia y también a una mayor rigidez de los procesos de formación de capital. Esta circunstancia, que condiciona la política económica regional hace necesario establecer si los objetivos que se persigue pueden definirse como estrictamente regionales, o si son objetivos nacionales, antes que se pueda definir los instrumentos que la política económica regional podrá utilizar.

Cuadro 2

INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

Objetivos	Instrumentos	Cuantitativos		Cualitativos	
		Reales	Financieros	Directos	Indirectos
	Intraregionales				
	Extraregionales				

/Cabe suponer

Cabe suponer que los objetivos regionales del desarrollo siempre están relacionados con los objetivos nacionales del desarrollo. Sin embargo, en los casos de muchos países latinoamericanos se puede admitir que hay ciertos objetivos que solamente afectan las políticas nacionales de desarrollo en una segunda etapa, por lo que, específicamente a los efectos del período de un plan determinado, pueden considerarse como objetivos puramente regionales.

Una política económica regional es siempre una combinación de medidas que movilizan recursos reales y financieros, apoyadas por medidas de tipo cualitativo, combinando decisiones tomadas en el plano nacional y en el plano regional. Así, por ejemplo, en una política de desarrollo regional basada en la expansión de la producción agrícola de alimentos para consumo interno combinada con la producción de envasados para exportación resulta de una decisión nacional sobre la función que cumplirá dicha región en la economía nacional, demanda decisiones de inversión coordinadas en los sectores agrícola e industrial en la región, posibles ajustes en las políticas nacionales de crédito y de comercialización y posibles ajustes de la política nacional de exportación. Complementariamente, demandará un entrenamiento adicional de la mano de obra y el perfeccionamiento de las técnicas agrícolas utilizadas.

Los resultados de algunas de esas decisiones pueden evaluarse directamente por el éxito económico de los correspondientes proyectos agrícolas e industriales en que se concretan. Otros pueden ser acompañados en el contexto de la propia planificación regional, pero otros resultados no se pueden observar a cabalidad desde la región y solamente pueden apreciarse en el cuadro de la política económica regional. Esta diversidad de instrumentos sugiere que las actividades comprendidas en lo que se denomina de política económica regional de hecho se desplazan del ámbito de las decisiones centrales y sectoriales nacionales al ámbito regional y viceversa. Por esta razón, el uso de los instrumentos de política económica a nivel regional debe caracterizarse por la flexibilidad y por una gran coordinación entre los diferentes escalones de poder.

Problemas de política económica regional en América Latina

2.1 Desarrollo nacional y objetivos regionales

Los principales problemas enfrentados por la política económica regional en América Latina provienen de su posición frente al desarrollo nacional de cada país. A menos que los objetivos del desarrollo nacional estén razonablemente bien definidos, es improbable que la política económica regional pueda hacer un aporte significativo al desarrollo. La incertidumbre acerca de la forma concreta que la economía de un país tendrá al cabo de un período determinado de su desarrollo, reduce las posibilidades de acción en pro del desarrollo a la vaguedad de los lineamientos básicos de política y los diluye en una serie de decisiones tácticas, generalmente poco coordinadas y poco eficaces.

Por esta razón, el primer término de referencia de la política de desarrollo económico regional debe ser el conjunto de objetivos del desarrollo nacional y las líneas generales de la estrategia nacional de desarrollo. El segundo término de referencia a considerar es el conjunto nacional de recursos disponibles. Este es un antecedente necesario para que se pueda visualizar soluciones interregionales para problemas de desarrollo y naturalmente, para que se pueda definir una estrategia regional para la totalidad de la economía nacional. Este conocimiento preliminar de la economía nacional, que en cierta medida constituye un diagnóstico, no debe pretender describir con detalle la estructura económica de un país y de su funcionamiento, pero debe concentrarse en identificar los rasgos básicos de dicha estructura y examinar con más detalle su eficiencia y la viabilidad del desarrollo de grandes líneas de actividades.

En teoría se puede partir del supuesto de que las labores relativas a la política económica y a la planificación nacionales pueden proveer los antecedentes necesarios para elaborar este diagnóstico preliminar. En la práctica no se puede contar con tal seguridad, no solamente porque los diagnósticos utilizados en la planificación nacional pueden utilizar períodos diferentes de los que son más apropiados para la política económica regional como porque su habitual enfoque organicista dificulta la tarea mencionada de evaluar el potencial dinámica de las principales líneas de actividad, asignándoles características de antecedente para una estrategia.

/Este sentido

Este sentido estratégico del diagnóstico hace necesario recordar que la política económica regional sobre un sistema económico ya en funcionamiento y que el tipo de estructuras regionales y de relaciones económica interregionales existentes expresa un modo de producción de la economía nacional, que puede haber perdurado por mucho tiempo en alguna forma de equilibrio inestable <sup>1/</sup>, o que puede tender a situaciones de mayor concentración territorial de la capacidad de producción o aún que se atente la situación actual. En todo caso, al plantearse los problemas del desarrollo regional como materia para política, implícitamente se supone que se pretende ejercer una acción que influenciará las tendencias actuales del modo de desarrollo.

En América Latina hay muy pocas experiencias de política económica regional realizada sistemáticamente y tratada en forma simultánea los problemas de la estrategia del desarrollo de diferentes regiones. <sup>2/</sup> Es posible registrar algunos progresos significativos en esa dirección, pero en la casi totalidad de los casos la política económica regional ha sido una actividad que se realiza en una región específica y que no necesariamente supone una coordinación nacional. Esto ha dificultado considerablemente que se pueda identificar objetivos regionales que sean nacionalmente útiles.

La irregularidad en el tratamiento de los problemas regionales de política de desarrollo ha dado como resultado que las políticas regionales de desarrollo en América Latina contienen estrategias de desarrollo para las regiones a que se refieren, pero difícilmente se apoyan en un concepto nacional de los problemas nacionales.

Por consecuencia, las correspondientes estrategias para el desarrollo de cada región han sufrido limitaciones considerables por no tener en cuenta estos datos extraregionales que condicionan las posibilidades de ponerse en práctica políticas económicas regionales adecuadas.

---

<sup>1/</sup> Sobre la mecánica del subdesarrollo como un sistema cerrado casi estable, ver por ejemplo: Harvey Leibenstein: Economic Backwardness and Economic Growth. John Wiley and Sons, Inc. New York, 1957, pp. 15 a 37.

<sup>2/</sup> Chile es el país latinoamericano en que la política económica regional ha hecho mayores progresos en esa dirección. En Argentina ha habido investigación regional centralizada por algunos años y en Brasil ha habido una tendencia a tratar los problemas de las diferentes regiones en un Ministerio, que hoy ya tiene dichas funciones de coordinación.

En América Latina ha sido frecuente que las políticas de desarrollo regional han reflejado aspiraciones regionales y locales, que no necesariamente han sido parte de la estrategia nacional de desarrollo, a pesar de que no sean contradictorias. Pero la formulación de objetivos regionales ha sido una norma que de cierto modo ha desacreditado la política económica regional y su eficiencia.

Sin embargo, ha habido una contradicción en esta disociación entre los objetivos nacionales y los regionales, porque de hecho los programas regionales se han tendido a concentrar alrededor de inversiones que son indudablemente significativas para las políticas nacionales. A la larga para lograr los objetivos regionales se tendría que comprometer recursos que serían necesarios para alcanzar objetivos nacionales prioritarios. En problemas de ese tipo realmente lo que ha sucedido es que el desafío ofrecido por la política económica regional ha traído a luz ciertas incongruencias de la racionalidad que sirve de base a la tarea de planificación en todos sus niveles.

El otro lado del mismo problema lo constituye lo que se puede denominar, en forma muy simplificada, de regionalización de los objetivos nacionales. Esta regionalización puede aparecer principalmente de dos modos: como el resultado de una tendencia inevitable a que ciertas inversiones importantes se localicen en el territorio y condicionen e induzcan la localización de muchas otras y como el resultado de ciertas decisiones de política económica nacional esporádicamente orientadas en el sentido regional. <sup>3/</sup>

## 2.2 Aspectos extraregionales e interregionales de las estrategias regionales

Los razonamientos expuestos en el capítulo anterior permiten afirmar que lo que se suele plantear como problemas regionales del desarrollo y las soluciones de política económica que les corresponden, puede expresarse en la forma de problemas económicos relativos al uso económico del territorio, pero que por las ramificaciones que pueden tener por gran parte de la economía de un país, difícilmente puede resumirse al ámbito de lo que suele ser una región.

---

<sup>3/</sup> Gran parte de lo que se puede encontrar en América Latina como políticas y programas regionales de desarrollo en realidad no son más que regionalizaciones de metas nacionales de desarrollo, o programas especiales basados en algunas inversiones de gran magnitud.

El planteamiento pertinente de las decisiones de política económica que se deben resolver a nivel regional plantea la necesidad de una selección de variables que represente de modo adecuado la estructura de los problemas que se pretende resolver en esta parte de la política de desarrollo. 4/

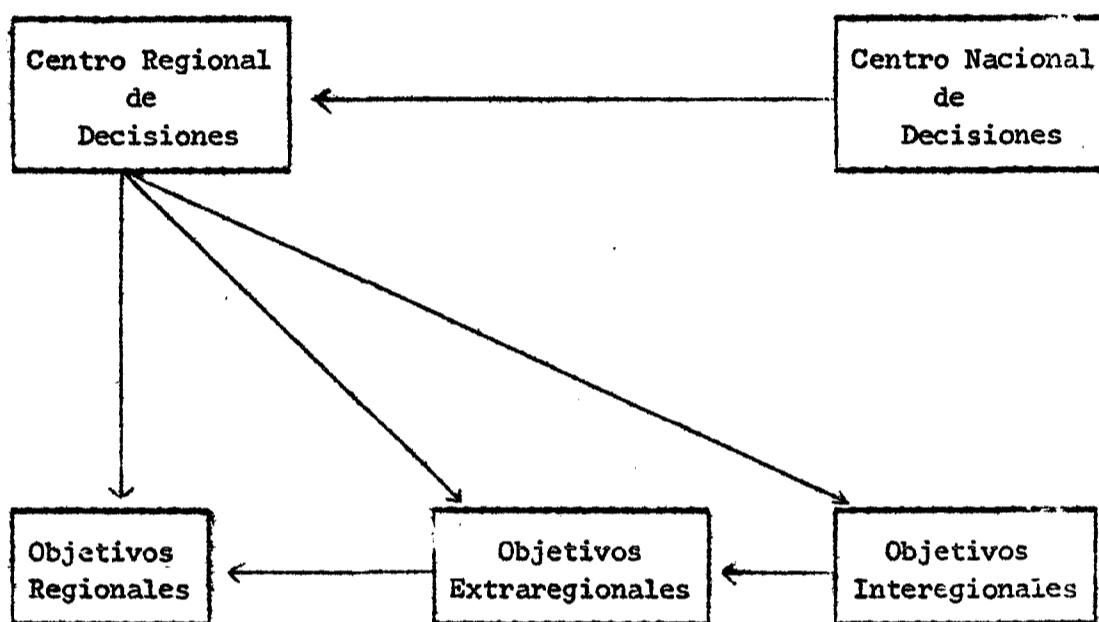
Para este propósito habría que empezar por revisar el concepto utilizado de región. Se dijo en el capítulo anterior que se entendía por región - en este documento - como una unidad inmediatamente inferior - o menor - que la unidad nacional, lo que quiere decir en otros términos que la unidad regional debe ser económicamente y socialmente significativa en el conjunto nacional. Igualmente se desarrolló la idea de que las soluciones económicas de desarrollo adoptadas para una región determinada, de un modo o de otro condicionan las posibilidades nacionales de desarrollo y en definitiva constituyen una parte importante de lo que es o puede ser el desarrollo de un país. En este criterio la política económica regional debe verse siempre como una parte indispensable de la política económica nacional, en la cual pueden identificarse aspectos regionales propiamente dichos, aspectos extraregionales y aspectos interregionales. Esta separación concuerda con la interpretación del proceso regional de desarrollo basada en la teoría de los polos de desarrollo 5/, que destaca la función cumplida por las unidades motrices 6/ en el proceso de formación de capital y las relaciones interregionales a que ellas dan lugar.

Las decisiones de uno o de otro de los niveles de decisión nacional o regional se traducen en diferentes resultados de tipo interregional, extraregional y regional. 7/ Los objetivos que se puede plantear en el ámbito de la política económica regional resultan naturalmente del margen de autonomía con que trabajan los centros de decisión que la elaboran y ejecutan. Así, una política económica regional elaborada a nivel nacional puede traducirse en un conjunto de decisiones que incluyan separadamente pero en forma simultánea objetivos interregionales, extraregionales y regionales, a par de decisiones sobre el propio funcionamiento de los centros regionales. Pero la política económica elaborada y ejecutada desde un centro regional de decisiones sólo puede decidir respecto a objetivos puramente regionales y adicionalmente inducir algunos resultados en los ámbitos extraregional e interregional.

- 
- 4/ El criterio de seleccionar variables por su pertinencia en relación con un problema determinado en vez de clasificarlas como endógenas o exógenas a un tipo de problemas o a un enfoque de análisis fue expuesto por Gunnar Myrdal en Economic Theory and Underdeveloped Regions (Gerald Kuckworth, Londres, 1957).
- 5/ Ver: Francois Perroux: La economía del siglo XX, Ariel, Barcelona, 1964, pp. 190-199.
- 6/ Expresión utilizada por Perroux en el mismo trabajo.
- 7/ Por extraregionales se definirían objetivos que trascendieran los límites de una región y por interregionales los que se refieren a relaciones entre regiones.

/Gráfico 1

Gráfico 1



/En un



En un cuadro de esa índole, el peso relativo de los objetivos de una región determinada puede representarse sucesivamente por los inversos de cifras tales como el producto, consumo e inversión de dicha región, comparados con los inversos de los mismos agregados para el conjunto de las demás regiones. Sin embargo, esta indicación general del orden de importancia de una región A en un conjunto nacional no debe considerarse como un elemento de juicio suficiente para fundamentar deliberaciones de política económica.

En cuanto se tratan los problemas regionales desde una perspectiva nacional, los aspectos interregionales y extraregionales constituyen una parte indispensable de un sistema de relaciones económicas interregionales 8/ en el cual la aceleración de una región a otra y de regreso a la región inicial, desempeña un papel fundamental. 9/

Desde una región estos problemas de política económica parecen dispersos o simplemente no se pueden tratar. Suponiendo que haya una coordinación razonable entre las decisiones de política que se adoptan en las diversas regiones una por una, se puede considerar que las decisiones adoptadas en una región influyen, aunque de modo indirecto, sobre decisiones que exceden cualquier región. Pero este es un esquema institucional que por mejor que funcione admite grandes márgenes de error, puesto que no supone una complementariedad de las diversas decisiones regionales de política y únicamente permite prevenir errores.

---

8/ La teoría neoclásica del comercio internacional y el estudio de relaciones interindustriales de Leontieff aportan una parte muy importante del fundamento del análisis desarrollado por Walter Isard y sus seguidores. Su libro: Methods of Regional Analysis (The MIT Press, 1963) constituye una contribución importante al estudio de la mecánica de los flujos regionales e interregionales. Para estudio adicional del tema en escala de una industria, ver también su Industrial Complex Analysis and Regional Development (The MIT Press, 1959).

9/ Este aspecto puede ser mejor comprendido a través de David Greytak: Regional Impact of Interregional Trade in Input-Output Analysis (Regional Science Association Papers, November, 1969, pp. 203-217). Este ensayo utiliza el concepto de multiplicador con sus correspondientes efectos de respuesta (feedbacks al estímulo inicial para un estudio de la economía norteamericana).

El planteamiento de la separación de los objetivos debe ser el punto de partida para el tratamiento regional de problemas de desarrollo en muchos países latinoamericanos, en los cuales la elaboración de estrategias de regiones específicas constituye en gran parte un proceso de elección entre acelerar el desarrollo de una región o de otra. Cuanto más la estrategia regional de desarrollo significa anteponer el desarrollo de una región al de otras más estos objetivos son análogos a los nacionales y no pueden plantearse solamente en una región, pero tienen que decidirse a nivel nacional. Por esto mismo, las posibilidades de "manejar" estratégicamente el uso del territorio dependen principalmente de que se pueda influir sobre los beneficios derivados del sistema de relaciones interregionales. En este sentido es importante observar que a pesar de que la mayoría de los programas regionales de desarrollo en América Latina hayan empezado como programas destinados a una sola región, se han convertido en parámetros de las políticas nacionales, de las cuales ya no pueden ser apartados. Estos programas, además, han incorporado decisiones que dicen respecto a la conducción de la economía nacional y sobrepasan cada vez más lo que pudiérase definir como metas estrictamente regionales. 10/

Esta posibilidad que ha habido en América Latina de definir los problemas regionales y las relaciones interregionales como constantes simplemente refleja la persistencia de ciertas formas de subdesarrollo y cabe esperar que las políticas regionales de desarrollo se vayan modificando en su alcance y en su composición, de modo a incorporar una proporción creciente de medidas de significación nacional. Este aspecto posiblemente pueda verse con más facilidad en lo que concierne a los programas de infraestructura, como caminos y energía eléctrica, porque el monto de las inversiones en estos campos suele pesar mucho en el presupuesto nacional, pero consideraciones equivalentes deberían hacerse en lo que respecta a la creación de sectores nuevos y a la distribución de los recursos financieros.

Este enfoque del camino gradual de la composición parece ser especialmente importante para los países grandes de América Latina. En el caso brasileño habría que considerar las modificaciones estructurales del Noreste y la expansión geográfica del área desarrollada. En Argentina parecen haber fuertes indicaciones de modificaciones en la posición ocupada por ciertos centros regionales en el proceso nacional de decisiones.

---

10/ Esto es lo que se ha observado, por ejemplo, en el Noreste de Brasil. Los programas de caminos, los programas agrícolas, industriales y de crédito alcanzaron tal magnitud que han pasado a ser un elemento de juicio para elaborar políticas de desarrollo en estos campos.

En líneas generales, este proceso acompaña cambios en la estructura industrial y en las relaciones económicas de costo, rentabilidad y formación de economías externas, que están en la base del desarrollo industrial. 11/ Pero lo más importante es que plantea indirectamente los problemas relativos a la interdependencia de las inversiones en diversos sectores en el ámbito de cada programa regional.

La fundamentación económica de los programas regionales de desarrollo incluye la evaluación de conjuntos intersectoriales de inversión, en los cuales se tiene que confrontar inversiones directamente rentables e inversiones indirectamente rentables, que son básicamente las inversiones en infraestructura. Las obras de infraestructura son las que permitirán modificar las relaciones económicas interregionales y utilizarlas como un instrumento de política de desarrollo. Sin embargo, la justificación económica sólo se puede calcular con base en un régimen de uso que resulta de las estructuras agrícola, minera e industrial. Es esta relación, esencialmente económica, que puede aportar un elemento firme de juicio para planificar en esta parte de los cambios estructurales regionales.

---

11/ Sobre la importancia de los cambios estructurales de la industria en la formación de patrones de localización, ver por ejemplo: W. G. Hoffmann: The Growth of Industrial Economics (Manchester, Manchester University Press, 1958). Un examen de la agricultura vs. industria en el cuadro del desarrollo nacional y regional en Brasil se encuentra en Antonio Barros de Castro: 7 ensaios sobre a economia brasileira (Ed. Forense, Rio, 1969, pp. 132-144).

