

~~E/CERPA/LPES (8325)~~

INT-0073

Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social  
Programa de Estudios  
Regionales y Urbanos  
Santiago, marzo de 1972

PROBLEMAS PRIORITARIOS REGIONALES Y URBANOS DE AMERICA LATINA \*

por

Fernando Pedrao

\* Documento presentado al Sexto Seminario Interregional sobre Planificación del Desarrollo, realizado por Naciones Unidas en Quito, Ecuador en septiembre de 1971.

I-199-71-S  
72-3-367

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"  
CENTRO LATINOAMERICANO  
DE DEMOCRACIA

10616



## Indice

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. La dimensión regional de la actividad económica en América Latina	3
a) Consideraciones preliminares	3
b) Antecedentes históricos del problema regional latinoamericano	7
c) La variable urbana	12
3. La concentración de capital fijo	17
a) La concentración de recursos naturales y la infraestructura	17
b) La discontinuidad histórica de las funciones de producción	19
c) La acumulación regional de capital	24
4. La movilización regional de los recursos humanos	27
a) Perspectiva regional del uso de recursos humanos	27
b) Recursos humanos y acumulación regional de capital	29
5. Crecimiento y patrones de la red urbana	31
a) La urbanización con subdesarrollo	31
b) Urbanización y desarrollo regional	35
6. Bases para la planificación regional en América Latina	38
a) Carácter actual de la planificación regional	38
b) Posibles objetivos de la planificación regional	40
7. Conclusiones	42



## 1. Introducción

El objetivo principal de este documento es presentar una hipótesis de interpretación del proceso de utilización económica del territorio en América Latina, que pueda servir de base para posteriores investigaciones empíricas sobre el tema en países latinoamericanos.

La argumentación que se utiliza es esencialmente económica y puede, por consecuencia, ser criticada por los estudiosos de problemas sociales que, destacando el interés que los fenómenos regionales tienen para diversas disciplinas, ponen un énfasis justificado en desarrollar un trabajo interdisciplinario en método y en propósitos. La integración de las variables sociales y las económicas puede ser considerada como uno de los propósitos prioritarios de los estudios regionales y urbanos, pero para que se les pueda atribuir pesos relativos en los esquemas de análisis con que se trabaja, hace falta traducir los fenómenos regionales en relaciones abstractas que representen su comportamiento. Esto justifica que se intente situarlos de modo consistente en el campo de una ciencia determinada, explicándose así la prelación que se puede dar al análisis y a la planificación económica en materia regional.

Hay razones para suponer que el modo de utilización económica del territorio en América Latina ha sido muy diferente del ocurrido en otras partes del mundo y ha estado muy lejos de ser el más adecuado para lograr un aprovechamiento cabal de los recursos naturales y humanos de cada país. Puede observarse que la explotación de recursos y la formación de capital fijo - equipos y principalmente obras de capital social básico - ha respondido a los estímulos de una demanda situada en el exterior. La utilización de ese capital ha dependido generalmente de la explotación de un mineral determinado o de la producción de un producto agrícola específico, cuya eventual decadencia o pérdida de importancia en el mercado internacional ha significado repetidas veces la subutilización e inclusive el abandono de los activos fijos. Como, además, en cada caso la inversión realizada se destinó a la producción de un sólo producto y no se hizo apoyar por inversiones en actividades complementarias significativas que explotaran otros

/recursos disponibles

recursos disponibles en la misma región, no hubo estímulos económicos importantes para diversificarse las inversiones y para que los aumentos de inversión correspondiesen a un alto margen de utilización sostenida del capital.

Estas fluctuaciones erráticas del uso de la capacidad instalada y la propagación de los efectos del desarrollo de una actividad determinada al desarrollo de otros sectores, no pueden explicarse adecuadamente por el análisis del desarrollo de un sector tomado en forma aislada. Ambos aspectos, además, trascienden el cálculo económico de un proyecto de inversión determinado, pudiéndose decir que cualquiera de estas dos alternativas de análisis económico, pierde de vista un aspecto trascendental del proceso de formación de capital de los países subdesarrollados.

La relativa escasez de comercio regional intranacional limitó las posibilidades de que las ciudades que se crearon como centros urbanos regionales desempeñasen un papel importante en el sentido de integrar las economías nacionales actuales. Como la industrialización y los esfuerzos contemporáneos por desarrollarse de los países latinoamericanos, han demandado nuevas y más complejas funciones de las ciudades, el papel que ellas desempeñan en el proceso de formación de capital y de utilización de los recursos humanos, debe ser revisado y planteado en el ámbito nacional.

La perspectiva regional del desarrollo, que se define por agregar la dimensión espacio al análisis económico y que, por tanto, permite estudiar la relación entre la localización de los factores de la producción y la eficiencia del uso económico de la capacidad instalada y de empleo de la mano de obra, hace posible movilizar este tipo de conocimiento e integrarlo a la política económica de desarrollo. En este tipo de análisis, las combinaciones de factores de la producción prevalecientes en cada región - que consolidados representan la función de producción regional - son los elementos mediante los cuales se puede conocer la formación de capital, el uso de técnicas y la generación de empleos. La información empírica que se puede obtener por el estudio de estas combinaciones de factores y de los efectos recíprocos de una función de producción regional sobre otra puede

/llegar a

llegar a constituir un antecedente valioso para la elaboración de políticas globales de desarrollo, tanto en su planteamiento macroeconómico como en su desglose microeconómico. El presente documento pretende contribuir a identificar cuáles son las relaciones económicas más importantes para realizar este tipo de análisis y teniéndolas en cuenta, apuntar cuáles pueden ser las principales alternativas de decisión que se pueden ofrecer durante el proceso de elaboración de políticas regionales de desarrollo.

## 2. La dimensión regional de la actividad económica en América Latina

### a) Consideraciones preliminares

Este estudio se plantea a partir del supuesto de que la forma de la ocupación económica del territorio de un país refleja el desarrollo económico que ese país ha experimentado y que, a su vez, condiciona de diversos modos sus alternativas de desarrollo futuro. Por esta razón, se considera que la parte del análisis económico, que estudia el uso económico del territorio es necesaria, entre otros enfoques de estudio de estos fenómenos, para explicar el proceso de desarrollo en su conjunto y para fundamentar la elaboración de políticas de desarrollo.

La expresión región aquí denota las unidades económicas inmediatamente menores que las nacionales, pudiendo coincidir o no con subdivisiones político-administrativas, pero apoyándose en datos de este último tipo para llegar a clasificaciones funcionalmente adecuadas a cada país. Se supone que la delimitación de regiones debe surgir de las necesidades concretas del análisis territorial de la economía de un país determinado y que debe ser funcional para planificar el uso de sus recursos.

El conocimiento empírico y las informaciones sobre la materia permiten suponer en principio que la ocupación económica actual del territorio en América Latina probablemente no es la óptima y ni siquiera es adecuada para los propósitos del desarrollo, tal como se lo concibe actualmente y de modo especial, para mejorar el nivel de bienestar de las

/persons y

personas y para resolver diversos problemas sociales que generalmente son considerados muy graves.<sup>1/</sup> Se considera que el conocimiento actual del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos ofrece antecedentes suficientes para afirmar que la utilización económica de los factores de producción, especialmente del capital social básico, no ha sido la más propicia al desarrollo y que estas características del uso de los activos fijos han obstaculizado el aprovechamiento de los recursos naturales y han limitado la movilización de los recursos humanos, a pesar de que este es un objetivo del desarrollo al que se atribuye una importancia cada vez mayor y que en este trabajo se reconoce como prioritario.<sup>2/</sup>

---

1/ Ver el documento: Aspectos regionales del desarrollo en los países latinoamericanos, (E/CN.12/896) presentado por la CEPAL a su decimo-cuarto período de sesiones, en Santiago, mayo, 1971. En este documento se presenta un estudio comparativo de la ocupación económica del territorio en los diferentes países latinoamericanos, clasificándolos zonas de ocupación total, zonas de ocupación parcial, subocupación parcial y subocupación total. Este estudio ha mostrado, por ejemplo: que "con excepción de Argentina, las zonas de ocupación total tienen en general tres veces menos importancia territorial que las zonas de ocupación parcial y su importancia varía de 5 por ciento a 10 por ciento aproximadamente".

El estudio apunta a la falta de funcionalidad entre la densidad y la ocupación del territorio en los países latinoamericanos y la función desempeñada por la forma actual de ocupación del territorio para la economía latinoamericana.

2/ Las definiciones de desarrollo han evolucionado paralelamente con el conocimiento sobre la materia. Este proceso también ha ocurrido con las definiciones de desarrollo regional y es una necesidad natural de ese proceso, que el concepto de desarrollo regional se adapte a la evolución del concepto de desarrollo. El concepto de creación de recursos humanos por la maximización de su uso - desarrollado por Myrdal (Asian Drama, The Twentieth Century Fund, New York, 1968) - es compatible y complementa el concepto de que el desarrollo debe incluir mejoras en las condiciones de vida en sociedad.

Esta relación entre la ubicación territorial de los activos fijos de un país, la viabilidad técnica y económica de su explotación y el aprovechamiento de los recursos humanos disponibles, puede ser tomada como punto de referencia para estudiar los procesos según los cuales las actividades económicas se ubican en el territorio y el modo como esa concentración se refleja en el proceso de desarrollo. El estudio empírico de este proceso debe naturalmente establecer las diferencias correspondientes a casos de economías desarrolladas, en que se trabaja con un nivel de conocimientos razonablemente sólidos de los recursos existentes y disponibles y a los casos en que tal conocimiento es generalmente escaso o irregular y que no ha sido analizado. Igualmente, debe establecerse una diferencia entre las economías planificadas, en que el aprovechamiento de los recursos puede ser contemplado en el contexto de un cuadro nacional y las economías que no utilizan sistemas centralizados de planificación, en que el uso de los recursos se efectúa a través de una serie de decisiones de ámbito limitado.

La discusión de estos aspectos hace necesarias algunas observaciones preliminares. En primer lugar cabe señalar que la concentración geográfica de actividades - y por tanto de inversiones y de demanda - tiende a generar economías externas para muchas inversiones nuevas. Pero que tales economías externas siempre son específicas a ciertas líneas de producción, fundándose en interrelaciones de tipo técnico entre sectores y entre subsectores, tal como puede verse al estudiarse los problemas específicos de mercado para la instalación de una usina siderúrgica o de un complejo petroquímico en el ámbito económico de una subregión determinada.

En segundo lugar y como consecuencia del fenómeno anteriormente señalado, puede observarse que las tendencias de largo plazo del aprovechamiento de recursos físicos y humanos en una economía determinada - tanto en el ámbito nacional como en el ámbito regional - corresponden a la distribución sectorial habitual de las inversiones y al patrón de uso económico del territorio que le es consecuente, del modo por ejemplo, como la minería y las actividades agropecuarias han marcado respectivamente las economías de Bolivia y de Argentina.

/Este patrón

Este patrón influye de modo asimétrico y con diferentes intensidades sobre el desarrollo de una economía determinada,<sup>3/</sup> traduciéndose en parámetros que condicionan los resultados económicos y sociales de las inversiones que pueden realizarse posteriormente en cada uno de los sectores de la producción.

Por último y como complemento del anterior, cabe señalar que las ventajas comparativas entre dos regiones, tanto para inversiones aisladas como para conjuntos de inversiones interdependientes, reflejan las tendencias generales en el uso de factores en cada una de las regiones. Esto se hace notorio a medida que la industrialización agudiza las desigualdades regionales, tal como sucede en Argentina y en Brasil.

La selección de los períodos es de la mayor importancia para este tipo de análisis económico. Se necesitan series históricas que cubran aquellos períodos más representativos al estudio de cada caso. La industrialización, la urbanización y el crecimiento demográfico son fenómenos que adquirieron su expresión actual en América Latina principalmente en el período posterior a la segunda guerra mundial, si bien que en algunos países ya se habían logrado niveles sustanciales de urbanización y de desarrollo industrial antes de esa fecha.<sup>4/</sup> Pero fue a partir de la Segunda Guerra Mundial que la urbanización pasó a comprometer ciertas formas de desarrollo regional y que la intensificación del crecimiento de las ciudades vino a agravar considerablemente los problemas socioeconómicos del subdesarrollo, pasando a ser necesario revisar la función cumplida por las ciudades en el tipo de desarrollo experimentado por los países latinoamericanos.

---

3/ Informaciones reunidas por la CEPAL en su Estudio Económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825/rev.1, julio de 1969) apuntan a esa dirección. Ver los cuadros 26 a 31 de este documento.

4/ La excepción más notable en este sentido es Buenos Aires, cuyo desarrollo se aceleró a la vuelta del siglo y fue frenado durante la década de 1930. Algunos otros brotes de industrialización en México, Río de Janeiro y São Paulo alcanzaron cierta importancia antes de la segunda guerra mundial. Pero es posible afirmar que los problemas de urbanización, tal como se presentan ahora en América Latina, son un fenómeno que caracteriza el desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial.

b) Antecedentes históricos del problema regional latinoamericano

La preponderancia de unos pocos productos en la generación del ingreso nacional fue históricamente uno de los principales factores condicionantes de las decisiones de inversión en los países latinoamericanos y por consecuencia, del modo de uso demográfico y económico del territorio. La eventual sustitución de uno de esos productos principales por otro no modificó en sus líneas esenciales el comportamiento secular del mecanismo de asignación de recursos. Concomitantemente, el aprovechamiento económico de los recursos naturales - y por extensión las pesquisas de recursos naturales - fueron muy irregulares y quedaron limitadas por los estímulos derivados de la misma demanda externa que establecía las líneas de producción principales. El reciente proceso de industrialización por la sustitución de importaciones vino a cambiar ese cuadro, modificando la estructura del mercado interno y concentrándolo geográficamente en los puntos en que localizó el nuevo sector industrial. Las razones que orientaban las decisiones de inversión fueron sustituidas por otras, consecuentes a las metas económicas de la propia industrialización.

La continuidad con que se ha repetido este proceso país por país, permite que las investigaciones de tipo teórico y las investigaciones empíricas sobre los problemas regionales del desarrollo de estos países puedan hacerse a través del análisis económico de la evolución de la demanda, que incluya sus variaciones cuantitativas, sus cambios de estructura, su relación con la evolución de la técnica y con el nivel de ingreso y con su distribución. Esta última parte, que comprendería la diversificación de la demanda externa y el aumento de la importancia relativa de la demanda interna, abarca una parte crucial de la explicación del subdesarrollo de los países latinoamericanos y naturalmente discute la racionalidad de las decisiones de asignación de recursos.

En este sentido, puede observarse que las tendencias de la ocupación económica del territorio en América Latina han reflejado la evolución de la demanda europea y norteamericana y solamente en menor escala y en época muy reciente, han acompañado la demanda - tanto para uso intermedio como para

/consumo - en

consumo - en los propios países latinoamericanos. La relación entre la demanda y el uso económico del espacio, tal como ha sucedido en los países latinoamericanos, puede resumirse en cuatro formas principales:

El primer caso corresponde a las situaciones en que el aprovechamiento de recursos naturales y la movilización de mano de obra respondió en su casi totalidad a una demanda exterior ya existente y en que la formación de capital acompañó las necesidades de expansión de las actividades relacionadas con dicha demanda externa. Esta situación corresponde básicamente a la expansión de los imperios coloniales, experiencia por la cual pasaron todos los países latinoamericanos, aunque en períodos que no siempre coincidieron y que tuvieron duraciones distintas.

El segundo caso describe situaciones en que la expansión del territorio efectivamente utilizado atendió la evolución de una demanda externa acompañada de una proporción creciente de uso de factores para satisfacer las necesidades internas. Esta situación corresponde básicamente al desarrollo de las colonias. El modo de uso del territorio, inducido primero por la demanda europea y luego por la demanda norteamericana, se modificó considerablemente, pero ésta es una situación de la cual todavía perduran ciertos vestigios bajo diversas formas en países y regiones de América Latina.

En tercer lugar, puede hablarse de una utilización económica de recursos orientada a satisfacer principalmente una demanda local cuyo nivel es determinado en gran parte por la demanda externa. En este caso se encuentran en líneas generales las economías subdesarrolladas exportadoras de productos primarios que ya cuentan con una oferta interna de bienes razonablemente diversificada. A esto ha contribuido la creación y la expansión de un sector industrial que modificó en mucho el esquema anterior, pero que no consiguió sustituirlo. Hasta el presente la casi totalidad de los países latinoamericanos depende de la exportación de unos pocos productos cuyo nivel internacional de precios no tiene condiciones para controlar. Generalmente, los incentivos a la inversión originados en el nuevo sector industrial han quedado circunscritos a ciertos sectores de la actividad y a pequeñas regiones en cada país, a diferencia de lo que sucedió con los países hoy desarrollados.

/Por último

Por último, puede considerarse el caso en que la utilización económica del territorio ha sido orientada principalmente en función de las tendencias de la demanda nacional, aun cuando el valor absoluto de las operaciones económicas con el exterior aumenta rápidamente. Esta situación, que corresponde a las condiciones de las economías más diversificadas y estructuralmente más maduras, es realmente una excepción en América Latina y apenas es posible pensar en el caso de uno u otro país que se va acercando a estas situaciones.

Estas cuatro alternativas de ocupación económica del territorio no podrían ser definidas como etapas sucesivas, que se hubiesen producido en ese mismo orden en todos los casos. Constituyen una simplificación de una realidad muy compleja y tendrían que complementarse con observaciones que representen las condiciones imperantes en cada país y sirven solamente para establecer generalizaciones de un país a otro, o para un grupo de países. Corresponden a un enfoque que, al destacar la relación entre las combinaciones regionales de factores y el perfil de la demanda, se acerca al de las teorías del desarrollo regional que permiten acceso a un tratamiento regional de los problemas de acumulación de capital, como parece ser el caso de la teoría de los polos de crecimiento.<sup>5/</sup> Esa relación permite describir como se formaron patrones de aprovechamiento de recursos y de ocupación del territorio que concentraron el capital y las técnicas más eficientes en aquellos sectores que producían para atender la demanda externa. De esto naturalmente resultó que los sectores y las áreas vinculadas al comercio internacional fuesen económicamente más eficientes y más rentables que los otros destinados a atender la demanda nacional. Esta diferencia de eficiencia económica justificó que la utilización de recursos para exportación fuese determinada, directa e indirectamente, por el nivel de la demanda efectiva, dando lugar a la forma de la ocupación económica del territorio.

---

<sup>5/</sup> Se trata de las teorías que destacan el concepto de flujos económicos. La más importante para estos fines es la teoría de los polos de crecimiento, principalmente de los trabajos que se han hecho en este campo, tratando de destacar la relación entre la teoría de los polos y la teoría de la inversión. Sobre este particular se puede señalar el trabajo de J.R. Lasuén: On Growth Poles (Urban Studies, No. 2, 1969).

Como las razones que fueron modificando la demanda externa por los bienes producidos en América Latina correspondían exclusivamente a la evolución de las economías desarrolladas, la explotación de los recursos naturales en los países latinoamericanos se hizo con base en un cálculo económico - hecho por los beneficiarios de la explotación de los recursos naturales - que no atribuía ninguna prioridad a la diversificación de las combinaciones de factores de estos países. Las decisiones de inversión en las actividades con rentabilidad más alta y su localización, habiendo sido decididas con base en comparaciones internacionales de costos de factores, tanto entre países desarrollados y países subdesarrollados como entre países subdesarrollados, no tuvieron <sup>6/</sup> el propósito de fortalecer la cohesión económica de las estructuras nacionales y por eso fueron regionales, en el sentido en que atribuyeron un carácter muy local al desarrollo.

De este modo, la expansión de estas actividades decididas a partir de criterios coloniales no necesariamente contribuyó a diversificar las relaciones interindustriales y por tanto, aunque haya sido solamente por exclusión, dificultó que el aprovechamiento de los recursos naturales fuese compatible con la formación de estructuras económicas regionales más armónicas y nacionalmente más integradas que las actuales.

La poca prioridad que han tenido estas combinaciones de factores facilitó que se consolidasen ciertos patrones de utilización de ahorros en vez de contrarrestar las desigualdades en la distribución del ingreso, características de relaciones económicas coloniales. Así, la formación y la perpetuación de los subsistemas de alta rentabilidad, dedicados a la exportación, ha influenciado los patrones regionales económicos del desarrollo, mucho más por el modo de distribución del ingreso a que conducen que por las diferencias de rentabilidad que hayan podido tener en relación con los sectores dedicados a la producción para consumo interno, por más frecuentes

---

6/ Ver ejemplo los estudios de: A. Rofman y L.A. Romero: El proceso de formación urbano-regional en la Argentina, (Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, 1970); Carlos Matus: Estrategia y plan (ILPES, mimeo, 1970); Walter Stohr y Poul Pedersen: Urbanization, Regional Development and South American Integration (mimeo, 1968) y el resumen del problema incluido en el Estudio Económico de América Latina para 1968 de la CEPAL.

e importantes que dichas diferencias de rentabilidad puedan haber sido.<sup>7/</sup> Así, al examinar la relación entre estas diferencias sectoriales de rentabilidad y la formación de patrones regionales de desarrollo, los propósitos de la teoría económica regional se confunden con los de la teoría de la acumulación de capital.

Frente a esto, es importante señalar que en América Latina el desarrollo económico basado en el impulso generado por la sustitución de importaciones aprovechó inicialmente el mercado representado por la concentración del ingreso disponible en las ciudades principales, pasando en una segunda etapa a ampliar ese mercado en forma sectorial y geográficamente irregular. En este proceso y especialmente en lo que se refiere a los productos de zona tropical, en la fase inicial la concentración del ingreso personal disponible en los centros urbanos fue decisiva. El hecho se demuestra por haberse localizado la industria, casi sin excepciones, en los que ya eran los centros urbanos más importantes durante el período primario-exportador. La concentración geográfica seguramente ha tenido un papel importante en la industrialización, reduciendo costos de transportes y de otro tipo, mayormente cuando la industria naciente necesitó el respaldo de subsidios cuantiosos.

El proceso general de urbanización se modificó, influenciado por la industrialización, manifestándose una tendencia a que cambie la forma de crecimiento de la red urbana en su conjunto e inclusive la forma como evoluciona cada ciudad en particular.<sup>8/</sup> Este proceso, que en América Latina corresponde al período posterior a la Segunda Guerra Mundial, puede ser subdividido en diversos períodos de cinco y de diez años, cuya irregularidad refleja las diferencias de nivel de desarrollo entre los países del área.

---

<sup>7/</sup> Así es como se puede interpretar por ejemplo, el proceso de inversiones europeas en azúcar, analizado por Celso Furtado en: Formação Econômica do Brasil (Ed. Fondo de Cultura, Río, 1969).

<sup>8/</sup> La fundamentación empírica de este tipo de observación proviene de la consideración de cierto número de estudios de productos agrícolas y mineros. La bibliografía disponible no cubre el campo en forma sistemática, y podría manejarse en un documento como este, pero es notoriamente abundante.

Actualmente, América Latina y más precisamente América del Sur exhibe un patrón de aprovechamiento de recursos y de utilización económica del territorio en el cual los conceptos de centro y periferia son esencialmente económicos y están desvinculados de connotaciones geográficas. Dadas las relaciones de causalidad económica y social que han definido estas dos categorías, resulta poco fructífero compararlos con una interpretación de tipo geográfico.<sup>9/</sup> Naturalmente, que si estos conceptos son utilizados para designar relaciones económicas internacionales, sus equivalencias físico-geográficas deben ser revisadas, para que se pueda considerar que tipos de relaciones pueden haber entre los centros urbanos de las periferias económicas y su "hinterland" rural. Este ángulo del estudio del desarrollo cae nítidamente en la esfera de lo que se puede definir como regional.

c) La variable urbana

Pueden hacerse dos observaciones principales acerca de la función desempeñada por el desarrollo urbano reciente en el proceso de desarrollo regional en los países latinoamericanos. En primer lugar, se puede señalar que el proceso de formación y crecimiento de las ciudades en América Latina ha acompañado el patrón regional de ocupación del territorio. En consecuencia, la red urbana que se consolidó antes de la independencia política perduró en una escala de importancia comparable a la que se verificó en las regiones en que estaban situadas estas ciudades.

---

<sup>9/</sup> El rápido crecimiento de poblaciones urbanas que viven en condiciones consideradas subnormales - concepto sujeto a varianzas de país a país - y que han caracterizado lo que se ha dado en llamar de marginalidad urbana, ha sido la forma más visible de las deformaciones de crecimiento de las ciudades. En años recientes ha habido un auge de la literatura, primero sobre la marginalidad y luego sobre el proceso de marginación de partes de la población urbana, que ha resultado en una articulación mucho más clara entre el tratamiento de los problemas sociales y económicos de la urbanización y los problemas del subdesarrollo en su totalidad. Este problema de marginación de poblaciones urbanas, que por su magnitud se encuentra entre las principales dificultades enfrentadas ahora por las políticas de desarrollo en América Latina, difícilmente pudiese plantearse en toda su complejidad fuera del ámbito de las políticas globales de desarrollo. Esta parece ser la orientación predominante entre sociólogos y economistas latinoamericanas, pudiéndose señalar en todo caso, que el análisis de estos problemas ha revelado ser uno de los aspectos más dinámicos del análisis social y económico en América Latina.

/En segundo

En segundo lugar, el proceso reciente de urbanización, característico del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha generalizado, habiéndose intensificado más en los países que se han industrializado, pero abarcando también a los demás. Así, hubo un fuerte crecimiento urbano tanto en ciudades que se industrializaron mucho, como São Paulo y Buenos Aires, como en ciudades en que hubo muy poca industrialización como Panamá y Santo Domingo. Los cambios observados en la estructura de la red urbana han sido proporcionalmente menores que el aumento general de la urbanización, manteniéndose mucho de la estructura regional tradicional.

Un tercer aspecto que se ha añadido a los dos anteriores, es que el crecimiento geográfico y demográfico de las ciudades no ha sido acompañado de un aumento correspondiente en la prestación de servicios urbanos y de una elevación de las condiciones de vida en general. Estas distorsiones del crecimiento han determinado modificaciones en la estructura física de las ciudades, han alterado cada vez más el cumplimiento de las funciones urbanas dificultándolo cada vez más y por último han modificado la propia composición del mercado urbano. La naturaleza de la relación ciudad-campo ha cambiado al haberse acelerado la concentración demográfica en las áreas urbanas, determinando modificaciones considerables en las necesidades de inversión.

Estos movimientos migratorios han destacado dos fenómenos. Por un lado han mostrado que el desarrollo agrícola ocurrido en estos años ha liberado mano de obra a un ritmo muy acelerado, posiblemente superior al que fuese dado esperar, considerando los aumentos de productividad por hectárea que se han verificado en ese sector e indicando la presencia de una variedad de otros problemas de tipo económico y social. Por otro lado, han mostrado un desajuste creciente entre el tipo de urbanización que ha tenido lugar y el curso seguido por la evolución de la agricultura.

El conocimiento actual de los problemas de desarrollo regional en los países latinoamericanos ofrece diversas indicaciones de que la presente tendencia a la concentración demográfica actual ha contribuido a precipitar el ya señalado desequilibrio en el patrón de uso del territorio, inclusive en los países cuyo sistema de ciudades comprende un número importante de

/ciudades de

ciudades de tamaño intermedio que también han crecido con rapidez. Las excepciones a esta tendencia general han sido pocas <sup>10/</sup> y a pesar de la precariedad de las informaciones acerca de los movimientos migratorios entre campo y ciudad para la totalidad de los países latinoamericanos, parece lícito suponer que la relación directa entre el campo y las ciudades principales de cada país ha aumentado, y que este tipo de migración no depende de un tránsito por las ciudades de tercera o de segunda magnitud.

Ciertas características del proceso general de centralización en la urbanización en los países latinoamericanos que lo relacionan con los movimientos generales de uso del territorio ya han sido discutidos por otros autores. <sup>11/</sup> En todo caso tal proceso difícilmente puede entenderse

---

10/ Walter Stöhr y Poul Pedersen: Urbanization, Regional Development and South American Integration (abril, 1968, mimeo). En este trabajo se presenta cierta analogía entre los conceptos de centro y periferia económicos, desarrollados en diversos documentos de la CEPAL, comenzando con el Estudio Económico de América Latina de 1949 y conceptos sobre la utilización económica del territorio, contenidos en algunos documentos internos de ILPES y resumidos en colección publicada bajo el título: Dos polémicas sobre el desarrollo (ILPES, 1970). Tal analogía de conceptos probablemente demandaría un examen más detallado, pero sin duda Stöhr y Pedersen llaman la atención para un aspecto sumamente importante del enfoque regional del desarrollo de los países latinoamericanos.

11/ Es discutible que estas excepciones conduzcan a un proceso sostenido de descentralización. El crecimiento de algunos centros secundarios importantes, como Monterrey en México, Medellín en Colombia, Concepción en Chile, Córdoba en Argentina y algunas de las ciudades brasileñas ha mostrado la presencia de ciertos factores, contrarios a la descentralización, que ha reducido el impulso de crecimiento de estas ciudades. Prima facie estos mecanismos parecen estar asociados a ciertas características del proceso financiero de acumulación de capital. Una mayor diversidad de oportunidades de inversión, el modo de funcionamiento del sistema bancario y las economías externas han actuado en favor de la concentración de las oportunidades de trabajo en las metrópolis. Naturalmente, estos aspectos, requieren de un tratamiento específico para cada caso y no podrían ser examinados con suficiente detenimiento en este documento.

separado de la explicación de la evolución del sector agropecuario. En diversos países latinoamericanos ha tenido lugar una considerable ampliación de lo que se puede denominar como el sector empresarial y capitalista de la agricultura, movimiento este que ha abarcado una sustancial expansión de la ganadería - Brasil y Panamá, por ejemplo - y de otros cultivos no tradicionales para exportación - México, por ejemplo).<sup>12/</sup> Este movimiento ha sido concomitante a la mantención de extensas áreas, que en diversos casos han sido ampliadas, asignadas a cultivos de rentabilidad muy baja, aun en casos de productos destinados a la exportación.

En el ámbito de esta tendencia general de la evolución de la agricultura se ha llegado a aceptar proyectos de inversión destinados a diversificar la oferta y adaptarla a la demanda interna, cuyo costo por hectárea ha sido muy alto y que inclusive ha utilizado créditos internacionales en países con precaria situación de balanza de pagos,<sup>13/</sup> cuyo endeudamiento externo pudo haberse manejado con criterios más selectivos. El problema de prioridad en la asignación de recursos que se puede advertir en ese tipo de política agrícola contiene mucho de falta de coordinación intersectorial, porque los costos del desarrollo agrícola en zonas estancadas, o en zonas que se pretende abrir a cultivo difícilmente pudiesen ser absorbidos por

---

<sup>12/</sup> Eduardo Neira: La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina. Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Vol. III. No. 12, diciembre de 1969.

<sup>13/</sup> Este argumento puede aplicarse a diversos países latinoamericanos y dado que los proyectos de colonización, en su mayor parte, son diseñados para desarrollar zonas económicas deprimidas y para incorporar zonas cuya infraestructura económica deja mucho a desear, es de esperar que los costos de estos proyectos - expresados en términos de costos por familia asentada y en términos de densidad de capital por hectárea cultivada - sean bastante más altos que el promedio de los costos de las tierras actualmente en cultivo. Así, exceptuados los casos en que se consideran cuantiosos beneficios indirectos, la tendencia será para que estos préstamos resulten caros. Diversos documentos dados a público por instituciones internacionales de financiamiento para desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento dejan percibir una gran preocupación con relación a estos problemas.

mercados urbanos estancados o en los cuales no cambie el comportamiento de la demanda. Apparently, en otras palabras, los proyectos de desarrollo agrícola destinados a atender el consumo interno deben ser apoyados por proyectos urbanos que puedan dinamizar la demanda por productos agrícolas.<sup>14/</sup>

Estos procesos agrícolas han afectado el curso seguido por la urbanización de dos modos principales. Primero por contribuir a mantener márgenes considerables de subempleo en las áreas rurales, que se traducen en los conocidos movimientos migratorios de personas con ingresos inferiores al nivel de subsistencia, que van a formar los estratos marginales de las ciudades principales, agravando las distorsiones de la metropolización, además de los problemas sociales que la marginalidad representa directamente. En segundo lugar, agravan las tradicionales diferencias de rentabilidad entre subsectores agrícolas, que generaron los actuales desajustes de los sistemas de ciudades.

En adición, la concentración de los mercados nacionales en las ciudades principales acumuló economías externas y ventajas sociales, culturales e institucionales que hacen extremadamente dudosa la posibilidad de que las tendencias actuales a la metropolización puedan modificarse, salvo por medidas económicas, sociales y ambientales en las metrópolis que estrangulen su crecimiento futuro o por una política urbana de alcance nacional, que sitúe el crecimiento de cada metrópolis en el cuadro del desarrollo de un país en su conjunto. En todo caso y a los efectos de la planificación actual del desarrollo el fenómeno urbano se presenta en la mayor parte de los países latinoamericanos como una dimensión del problema de desarrollo a través de la cual puede examinarse la viabilidad de los principales programas sectoriales de desarrollo - como la industrialización

---

<sup>14/</sup> En América Latina ya hay una gran experiencia en materias de desarrollo agrícola y de colonización, con y sin reforma agraria. Esta experiencia, que todavía debe ser evaluada con detalle, apunta sin embargo a una serie de deficiencias de las políticas sectoriales de desarrollo y a la necesidad de establecerse algunos juicios básicos sobre el manejo de proyectos multisectoriales.

y como la diversificación de la agricultura - que han ocupado todas las atenciones durante los dos últimos decenios y que aparentemente representaban los programas dinamizadores casi exclusivos del desarrollo de nuestros países.

### 3. La concentración de capital fijo

#### a) La concentración de recursos naturales y la infraestructura

En los países latinoamericanos la concentración territorial de la actividad económica y de los activos fijos, principalmente de los activos que componen el capital social básico, coincidió originariamente con el proceso de utilización de los recursos naturales y con el tipo de relaciones de causalidad que determinaron los patrones de localización de la actividad económica correspondientes a la agricultura de exportación y a la minería para exportación. La sustitución de importaciones modificó la estructura de la demanda por factores y por insumos, modificando en consecuencia las tendencias generales del proceso de concentración económica territorial y acentuando la posición económica relativa de la metrópolis nacional. Los efectos finales de ese proceso se han traducido en una considerable concentración geográfica de las oportunidades de inversión y de trabajo.

Esta peculiaridad del desarrollo regional en América Latina hace que el análisis económico de su período actual deba tratar con las relaciones de causalidad que determinan la localización territorial de los factores de producción, para poder formular hipótesis de interpretación del uso económico del territorio a partir de las cuales se puedan establecer alternativas de políticas regionales de desarrollo. En todo caso parece lícito observar que el carácter nacional de estas tendencias de la localización regional de factores y de inversión constituye un antecedente inevitable de los estudios de desarrollo regional en los países latinoamericanos. Por esto, el estudio de la localización geográfica de factores debe apoyarse en un cuadro de análisis económico que parta de una descripción estructural de la economía nacional, abarcando fenómenos como  
/la distribución

la distribución del ingreso, la forma de la movilización nacional de ahorros y los efectos de la absorción de progreso tecnológico por los efectos que tengan sobre la forma de la concentración territorial de la economía.

Esta relación entre las decisiones de inversión y las tendencias de la forma de ocupación económica del territorio hace que cualquier política de descentralización regional - con los cambios en el uso de factores que pueda representar - tenga que apoyarse en inversiones nuevas cuya rentabilidad y cuyos efectos económicos indirectos sean superiores a las que puedan encontrarse en el sector y en la región en que tales inversiones nuevas se ubiquen. Colocada en estos términos, la viabilidad de las medidas de política económica cuyo objetivo principal sea la diversificación de la estructura económica de determinadas regiones debe ser evaluada teniendo en cuenta una determinada estructura de la demanda. Dependerá en todo caso de que se logre asegurar ciertos niveles mínimos de rentabilidad de las inversiones nuevas, sea a través de cambios en la distribución del ingreso que amplíen la demanda, sea por un manejo adecuado de los mecanismos financieros, porque se aprovechen mejor los cambios tecnológicos, o aún por el uso combinado de todos estos factores.<sup>15/</sup>

Dadas las economías y las deseconomías externas de aglomeración que se han manifestado en sucesión rápida en las ciudades principales e inclusive en ciudades de tamaño secundario en los países latinoamericanos, la localización de los activos fijos - especialmente de los que componen el capital social básico de un país - constituye un parámetro en las decisiones de inversiones nuevas, condicionando sus márgenes de rentabilidad e influyendo en la elaboración de políticas regionales de desarrollo.

---

<sup>15/</sup> Las grandes obras hidroeléctricas en América Latina han sido uno de los principales puntos de apoyo para programas de desarrollo regional. El Guri en la Guyana venezolana, Paulo Afonso en el Noreste brasileño y el Chocón en el sur de Argentina son obras que vienen a dar viabilidad a diversas otras inversiones, abriendo una región a la modernización.

Vistos de ese modo, los problemas de localización de los activos y de utilización de los ingresos - incluyendo los problemas de fuga de capitales - constituyen parte del conjunto de temas que corresponden a la teoría de la acumulación de capital. La observación del proceso de desarrollo regional en los países latinoamericanos muestra que ha habido repetidos casos en que la combinación de factores correspondiente a una actividad en una región, como la producción de azúcar o la producción de plata desapareció, dando lugar a otras combinaciones de factores, como pudiesen ser la pecuaria o el tabaco. En tales casos, observándose el proceso de desarrollo a través del uso de los factores en el ámbito de una región y no en el contexto de un sector de la producción y tomándose períodos relativamente largos, puede observarse que han habido fluctuaciones agudas en el uso de los factores, que revelan una discontinuidad histórica de la función de producción regional en que estos factores han estado incluidos.

Aparentemente, este fenómeno no puede ser explicado sin tener en cuenta el origen de la demanda y el tipo de redistribución del ingreso que puede dar lugar al desarrollo de un mercado nacional.

b) La discontinuidad histórica de las funciones de producción

Históricamente, se ha observado repetidos casos en que la explotación de un determinado producto económicamente importante se abandonó o se redujo en forma tan drástica que le restó toda su significación económica. En general puede señalarse que esta discontinuidad en el aprovechamiento de un determinado tipo de recurso - como el salitre en Chile, la plata en Bolivia, el cacao en Venezuela y en Trinidad y, el azúcar y el caucho en Brasil - respondió fundamentalmente a variaciones en la demanda en los países desarrollados. En estos casos, como en los de diversos otros minerales y productos agrícolas cuya explotación experimentó auges y depresiones considerables, la demanda interna no era suficiente para remunerar los costos de producción de la actividad en causa, cuya viabilidad económica dependía de la exportación. Quiere esto decir que la eficiencia económica final de los factores comprometidos en la producción de cualquiera de estos productos siempre ha dependido de las fluctuaciones de la demanda internacional.

/La acumulación

La acumulación de capital social básico en general y de capital inmovilizado en activos fijos - equipos e instalaciones - en los países latinoamericanos se hizo acompañando la composición de los requisitos técnicos de las llamadas actividades tradicionales - minería y agricultura para exportación - y en el período de industrialización intensa operó en el sentido de agravar la concentración de recursos humanos y de capital en los centros urbanos principales.

Las inversiones en infraestructura que complementaron las inversiones directas en la industria vinieron a mejorar las líneas de comunicación ya existentes mucho más que a cambiarlas, salvo por algunas excepciones notables, como la carretera panamericana y la red caminera de Brasilia,<sup>16/</sup> que han estado asociadas a un nuevo concepto geográfico del desarrollo. Las grandes excepciones son algunas obras hidroeléctricas, que han permitido desarrollar conjuntos intersectoriales de actividades mutuamente interdependientes y cuya localización se hace en función de la situación de los recursos naturales.<sup>17/</sup>

---

<sup>16/</sup> Ver H. Perloff y L. Wingo: Natural Resources Endowment and Regional Economic Growth en "Regional Development and Planning", ed. por J. Friedmann y W. Alonso, pp. 215 a 239. Estos autores registran muy oportunamente la relación entre la economicidad de las inversiones nuevas y las posibilidades de descentralización regional. Sin ninguna duda, este es un problema que sólo puede tratarse sobre la base de una determinada constelación de recursos y de determinadas condiciones tecnológicas. Se puede considerar que, a diferentes situaciones de desarrollo se abren diferentes alternativas, tanto de políticas de descentralización como de metas finales de descentralización.

<sup>17/</sup> Este antecedente permitió, por ejemplo a R. Brown: Transport and the Economic Integration of South America; The Brookings Institution, Washington, 1966, proponer una regionalización de América del Sur, inspirada en consideraciones sobre la red de transportes y el aprovechamiento de los recursos, que muy poco tiene en cuenta las fronteras políticas actuales. Pero las regiones utilizadas por Brown ayudan a comprender diversos de los problemas contemporáneos de transportes en América Latina, mostrando obstáculos que son igualmente válidos para quien trabaja con problemas de regionalización dentro del ámbito de las estructuras nacionales latinoamericanas.

El problema de asignación de recursos que se delinea por tras de esta incertidumbre de las expectativas de largo plazo de rentabilidad del capital se agrava en las condiciones antepuestas por la industrialización. Los montos globales de las metas de inversión industrial y la indivisibilidad de muchas de estas inversiones requiere de mucho más precisión en las decisiones de inversión. Así, es necesario considerar - aunque no sea de modo matemáticamente riguroso - el costo de oportunidad que puede representar para un país latinoamericano distraer a la explotación de recursos naturales nuevos, recursos que pudiese aplicar en la expansión de su industria manufacturera. En estos casos la incertidumbre de la demanda puede contribuir seriamente a la decisión final respecto a la orientación de un programa de inversiones. En principio, dada la escasez de recursos financieros para inversión, es dable suponer que en los períodos de expansión industrial más intensa sea menos probable que se produzcan cambios importantes en la estructura regional de economías subdesarrolladas, a menos que éste sea un propósito declarado de las políticas de desarrollo. En estas circunstancias, el problema económico que representa la asignación de recursos para lograr una descentralización económica o aún cualquier reordenación económica del territorio se plantea en términos de una comparación de costos entre conjuntos de inversiones y no entre inversiones aisladas - v.g. la comparación entre el desarrollo integrado de un sistema hidroeléctrico y la expansión de un subsector industrial.<sup>18/</sup>

---

<sup>18/</sup> Aquí se plantean problemas de análisis de costos - comparación de costos entre dos o tres alternativas de inversión en conjuntos de proyectos y comparación de costos para definir la composición exacta de cada conjunto de proyectos - que escapa completamente a los problemas tradicionales de comparación lineal de costos entre dos proyectos de inversión. En comparación entre conjuntos de proyectos las rentabilidades estarán dadas por las economías de costos del conjunto específico de proyectos que se considera y no pueden ser identificadas con las economías externas generales por una inversión determinada. Hay que tener en cuenta, además que el mismo bien - o conjunto de bienes - puede ser producido con diferentes combinaciones de insumos en regiones diferentes. Así, como lo ha señalado P.R. Brahmananda ("A Sceptical Note on an Aspect of Space in Economic Theory" en el Indian Journal of Regional Science, vol. 2, No. 1, 1970) las áreas de especialización geográfica, con respecto a un bien determinado corresponden a tasas específicas de rendimiento de las inversiones que se consideran.

/Parece muy

Parece muy poco probable que este tipo de problemas pueda resolverse a través de comparaciones entre las perspectivas de las inversiones comprendidas en dos o más conjuntos considerados, únicamente en base a las ventajas relativas que se puede atribuir a cada inversión aislada tales como economías externas, o con base en cálculos del costo de oportunidad del capital fijo necesario. Esto por dos razones principales:

En primer lugar las economías externas son ventajas económicas que se pueden atribuir a una empresa como consecuencia de las operaciones de otra empresa, pero que no pueden ser atribuidas a la parte de la inversión total de la empresa que representa el capital fijo.

En segundo lugar, el concepto de costo de oportunidad solamente puede aplicarse a la capacidad instalada en función de alternativas de inversión que sean técnicamente viables, dada la estructura actual de los activos fijos. Este concepto carece completamente de sentido cuando se consideran alternativas de inversión que no pueden aprovechar los activos fijos existentes. Comparados con estos casos, el costo de oportunidad de los activos fijos existentes es igual a cero.

Estas son dificultades teóricas que el análisis económico regional debe afrontar necesariamente en América Latina, puesto que aquí la reordenación del uso del territorio conduce con mucha frecuencia a la implantación de actividades para las cuales es de muy poca valía la red de infraestructura económica y social existente. En este aspecto, los supuestos del análisis económico regional de países subdesarrollados difieren de los supuestos que se pueden utilizar para estudiar economías desarrolladas, en las cuales es válido suponer que hay una continuidad económica razonable en la red de infraestructura en el territorio. Es posible suponer que en Europa ha habido continuidad entre las funciones de producción correspondientes a actividades muy diferentes entre sí, lo que quiere decir que el proceso de acumulación de capital ha sido una función históricamente continua.<sup>19/</sup>

---

<sup>19/</sup> El tema ha sido tratado abundantemente en discusiones internas en el ILPES y defendido especialmente por el economista Carlos Matus. Un modo sencillo de presentarlo sería quizás tomando el ejemplo de la industria automotora, que luego de haberse instalado en diversos países latinoamericanos ha pasado a condicionar las políticas de inversiones, atrayéndolas a que atiendan a sus requerimientos.

Para los propósitos de evaluar la rentabilidad de cada inversión en el contexto de la economía de una región, esta discontinuidad del uso de los factores que ha ocurrido en América Latina aparece bajo la forma de variaciones incontroladas en el uso de los activos de infraestructura, en respuesta al comportamiento de la demanda para una determinada estructura de producción y no acompaña los posibles cambios que dicha estructura pueda experimentar. La gran importancia de este fenómeno para los países latinoamericanos se debe a que, en buena medida los problemas económicos regionales de América Latina consisten en convertir estructuras predominantemente agrícolas o mineras, poco diversificadas, de baja eficiencia, en economías predominantemente diversificadas, con sectores industriales y de servicios más integrados con los sectores agrícola y minero.

En líneas generales, hay un gran número de ejemplos en la historia económica, antigua y reciente, de los países latinoamericanos que respaldan este énfasis en la falta de continuidad histórica de la función de producción regional, especialmente cuando se estudia el comportamiento de las actividades orientadas a la exportación. En este caso están, por ejemplo, las inversiones en infraestructura realizadas en tierras anteriormente destinadas al cultivo de café en extensas áreas de los Estados de Río y de São Paulo en Brasil e inversiones correspondientes hechas en tierras dedicadas al cultivo del banano en extensas áreas de América Central y de Colombia. Este fenómeno se ha observado de modo más acentuado cuando los países latinoamericanos pusieron en práctica políticas de desarrollo que han tendido a convertir sus estructuras económicas tradicionales en economías modernas y con mayor grado de integración nacional. Puede observarse, por ejemplo, que la utilidad económica de la red vial argentina para los propósitos de dicha integración es considerablemente inferior a la que tuvo antes, cuando cumplió la finalidad de sistema de transporte para permitir sacar los productos de exportación de la pampa. Lo mismo ha ocurrido con el sistema ferrocarrilero brasileño. Es esta

/tendencia a

tendencia a que el problema se agrave cuando la estructura económica de los países cambia que lo hace más grave y que permite señalar los costos en que incurren los países al realizar políticas regionales orientadas a cambiar la estructura del uso económico del territorio.

c) La acumulación regional de capital

Como las oportunidades de inversión en las economías primario exportadoras y en las economías semi industrializadas están dadas por las necesidades de formación de capital fijo en sus actividades principales, es válido suponer que la acumulación de capital fijo en tales economías tienda a crear economías externas para la exportación de sus productos primarios tradicionales y probablemente no sea la más adecuada para iniciar un proceso de diversificación del sistema económico. En estas circunstancias, una reducción drástica en el uso de la capacidad instalada asignada a las líneas tradicionales de producción da lugar simplemente a una disminución de la productividad media del capital en el país, que en términos muy simplificados se traduciría en un aumento de las necesidades de inversión neta comparado con los probables requisitos de inversión en economías más diversificadas.

Este ha sido un aspecto importante en la evolución de las economías latinoamericanas cuya estructura de activos de capital fijo y cuyo patrón de concentración territorial del capital han sido condicionados, no solamente por las políticas de desarrollo elaboradas y ejecutadas en el área, sino y en muy gran medida, por decisiones adoptadas por las empresas y frecuentemente, de empresas cuyo centro de decisión se encuentra en otros países. Las decisiones de política de inversión, pública y privada, han condicionado cada vez más las opciones de desarrollo, por la relación entre las inversiones nuevas y los activos ya existentes.<sup>20/</sup> Así, la selección de

---

<sup>20/</sup> Esto puede ejemplificarse diciendo que una red de ferrocarril se planea y construye para atender determinada área y para ciertos fines económicos. Su utilidad es pues específica a la forma actual de ocupación económica del territorio. Un cambio en la estructura regional puede corresponder a una reducción proporcional de la utilidad del ferrocarril en la economía regional.

/actividades para

actividades para atender la demanda externa ha seguido un criterio de asignación de recursos que ha repercutido de modo muy definido sobre el proceso de acumulación de capital.

Teniendo en cuenta los efectos de largo plazo que se pueden deducir de la continuidad de un proceso de acumulación de capital sujetas a las mencionadas variaciones en la demanda internacional, cuando se considera la diversificación regional como un proceso de apoyo al desarrollo de un país, resulta necesario definir con mucha precisión la composición de los activos fijos disponibles en cada región e investigar los efectos que la estructura del capital fijo puede tener, en lo que se refiere al proceso de acumulación de capital.

Los usos posibles de los diferentes bienes que componen los activos fijos de una economía son naturalmente limitados y variados y conviene tener presente que la versatilidad de las estructuras económicas para cambiar de líneas de producción varía y refleja el número de diferentes usos que se puede lograr con un mismo stock de activos fijos de capital. En otras palabras, el mismo valor nominal del capital en dos o más regiones, o en dos o más países puede representar diferentes aptitudes para cambiar de líneas de producción. Hay pues una relación entre la flexibilidad que puede tener una economía regional para optar entre alternativas de política económica y la adaptabilidad técnica de sus activos de capital fijo para producir diferentes tipos de bienes.

Estas observaciones corresponden a características de las economías latinoamericanas y por esto son útiles para evaluar sus posibilidades de cambiar sus estructuras económicas regionales, considerando inclusive los cambios de redistribución del ingreso a que dichas estructuras corresponden. Los problemas de desarrollo regional en América Latina consisten principalmente en desarrollar áreas potencialmente ricas y áreas que por su pobreza y alta densidad demográfica constituyen problemas socioeconómicos nacionales prioritarios. En ambas alternativas - que se pueden ejemplificar con la Amazonia y con la cuenca del Plata, el esfuerzo dedicado a acelerar el desarrollo de una región corresponde a un cambio

/estructural en

estructural en el proceso de acumulación de capital, que puede afectar, de diversos modos, la tasa de crecimiento de la economía de un país en su conjunto, o de diversos países, como lo indican estos dos ejemplos.

Esto pone énfasis en dos aspectos que pueden contribuir a resolver diversos problemas del análisis económico del desarrollo regional. En primer lugar, destacan ciertas discontinuidades del proceso de acumulación de capital, visto como un proceso de creación de activos físicos específicos.<sup>21/</sup> Desde ese punto de vista, el cálculo de los beneficios netos de inversiones nuevas en escala regional es afectado por la mayor o menor posibilidad de aprovechar los activos existentes.

Por otro lado, destacan un aspecto básico de la planificación económica regional, que es el hecho de trabajar siempre con una estructura determinada de capital fijo. Este es un parámetro de la planificación económica regional, del que se derivan algunos criterios para orientar las políticas de inversiones, tales como dar prioridad a la conclusión de inversiones en curso y cómo aprovechar oportunidades de inversión, que son complementarias a la capacidad instalada actual. Este sentido estratégico de la programación regional no ha sido frecuente entre varios de los programas regionales de desarrollo de los países latinoamericanos, y solamente pueden indicarse ejemplos en que ha constituido un complemento de programas regionales que coinciden con los propósitos nacionales de desarrollo.

Estas consideraciones apuntan a establecer los términos económicos en que se plantean alternativas de política regional de desarrollo, expresadas principalmente por la expansión simultánea de conjuntos de actividades, sean ellas tomadas en la forma de proyectos de inversión,

---

<sup>21/</sup> Esta observación se refiere al hecho de que históricamente el proceso de desarrollo da lugar a la formación de conjuntos de activos fijos de capital cuya utilidad económica se define exclusivamente en función de una actividad determinada. Una disminución de la producción en una tal actividad, determina una consecuente reducción de la utilidad de esos activos de capital fijo, como sean puertos, carreteras, etc.

o como programas sectoriales de desarrollo. Se plantearía de este modo que los problemas de rentabilidad y de eficiencia económica de las regiones no se expresarán en la eficiencia de cada actividad aislada, sino a través de la eficiencia económica de conjuntos de actividades.

#### 4. La movilización regional de los recursos humanos

##### a) Perspectiva regional del uso de recursos humanos

La movilización y el aprovechamiento de la mano de obra son el anverso del proceso de movilización de recursos que complementa esta interpretación del proceso de uso económico del territorio en América Latina. Los datos relativos a la ubicación geográfica de la población contienen por lo menos dos informaciones que son fundamentales para el análisis económico regional: la distribución territorial de la población, teniendo en cuenta sus características y nivel de bienestar y la distribución de la mano de obra por sus calificaciones de adiestramiento y profesionales. Este tipo de información, comparado con la capacidad de la estructura económica de una región, sector por sector, para absorber mano de obra, permite establecer en qué medida esa región aprovecha en todas sus posibilidades los recursos de mano de obra de que dispone o en qué medida la subutilización de ese factor representa una distorsión de la economía regional, consecuente a problemas estructurales del crecimiento o a problemas de coyuntura.

Con la preocupación por el aumento del desempleo y por el agravamiento de ciertas formas de desempleo, como es la marginalidad urbana, algunos planes regionales empiezan a aparecer en países latinoamericanos, que destacan el aprovechamiento de los recursos demográficos y profesionales. Esta proyección de la planificación, naturalmente corresponde a una interpretación de la naturaleza del proceso de desarrollo en su expresión territorial. Parece poco probable sin embargo, que esta aproximación al problema pueda conducir a resultados que expresen de modo adecuado los fenómenos que se quiere estudiar, si no es complementada y corregida por el estudio del aprovechamiento de los recursos humanos y de mano de obra, en otras palabras, si no sitúa ambos problemas en el ámbito de una función de producción que represente la combinación de factores que prevalece en cada región.

/Las políticas

Las políticas de desarrollo económico regional generalmente se traducen en requisitos de insumos de mano de obra para inversiones que se orientan a aprovechar recursos naturales y de capital decididas en función de proyecciones de la demanda actual. Es muy poco común en América Latina que se definan proyectos de inversión con el propósito de maximizar el aprovechamiento de recursos humanos.<sup>22/</sup> Sin embargo, como observó Myrdal,<sup>23/</sup> cuanto más intenso es el aprovechamiento de los recursos humanos, más rápidamente crece el potencial de producción que estos recursos representan, facilitándose la absorción de técnicas de producción nuevas. Considerado de este modo, el aprovechamiento de los recursos humanos no se plantea pasivamente como un resultado de actividades que se establecen siempre para aprovechar algunos recursos naturales, sino que es un objetivo que puede dinamizar una economía, y que refleja una disminución relativa de las actividades primarias en el desarrollo regional. Este criterio abre grandes posibilidades al análisis del desarrollo regional en América Latina, al permitir acompañar los cambios estructurales en las funciones de producción regionales, que se van operando al aumentar la capitalización de una región determinada.

Algunos datos característicos de la forma de ocupación del territorio en América Latina, como una escasa movilidad de la mano de obra, principalmente en las áreas rurales menos desarrolladas y considerables dificultades de comunicación, son alicientes que contribuyen a considerar los

---

<sup>22/</sup> Los criterios de evaluación de proyectos generalmente utilizados miden de diversos modos la productividad del capital. La absorción y la utilización de recursos humanos aparece como un subproducto de la tecnología utilizada, aun en los casos de inversiones destinadas a mejorar la calificación de la mano de obra. Resulta muy difícil compatibilizar estos criterios de maximización de la productividad del capital con el concepto de maximizar el aprovechamiento de los recursos humanos buscando la ocupación más adecuada a los talentos de cada persona.

<sup>23/</sup> G. Myrdal: Asian Drama, op. cit.

programas orientados a la movilización de recursos humanos regionalmente localizados, como una dimensión importante de las políticas regionales de desarrollo.

Al incorporarse al análisis económico regional, estas restricciones al aprovechamiento de las capacidades de la mano de obra aparecen como un aspecto específico de la imperfección del mercado de las economías subdesarrolladas, que una vez descrito explícitamente, permite establecer diferencias de estructura entre varias funciones de producción regionales. Por otro lado, si se considera la maximización del uso del potencial de recursos humanos como un objetivo del desarrollo de una región, ábranse nuevas alternativas de acumulación de capital en escala regional, flexibilizándose este último proceso, por lo menos en teoría, con la capacitación de la mano de obra.

b) Recursos humanos y acumulación regional de capital

Como la formación de capital en escala regional en los países latinoamericanos ha sido paralela a la diversificación de la producción, las políticas regionales de desarrollo deben considerar situaciones en que se agravan las diferencias entre las necesidades de mano de obra y la capacidad para adiestrarla. De un modo o de otro, el desarrollo de una región conduce a cambios en el modo como se utilizan los recursos humanos. A este respecto, la cuestión fundamental consiste en que la diversificación de la producción en escala regional abre posibilidades a una utilización más intensa de la mano de obra. Aumentan las oportunidades de trabajo para personas con las calificaciones que se pueden obtener en las actividades tradicionales y lo que es más importante, se crean oportunidades de trabajo más calificado, con lo que se crean las condiciones concretas para que una región subdesarrollada pueda retener la mano de obra más calificada que prepara.

Este mecanismo ha operado de este modo con frecuencia en muchos países latinoamericanos en que la utilización de la mano de obra en las estructuras económicas agrícola exportadora ha sido rígidamente condicionada por el régimen de trabajo en las explotaciones agrícolas tradicionales

/volcadas hacia

volcadas hacia la exportación. En éstas, el uso efectivo de la mano de obra suele ser muy irregular. Por más que la mano de obra agrícola pueda ser absorbida en actividades secundarias, en sus intervalos de desocupación estacional, cabe poca duda de que el rendimiento de su trabajo cae y que su ingreso queda supeditado al mercado de trabajo para la actividad principal.

Esta argumentación puede ser ilustrada con un ejemplo representativo de condiciones que se repiten mucho en los países latinoamericanos. En una zona de colonización antigua de cultivo de caña de azúcar suele repetirse el caso en que la caña de azúcar se cultiva en grandes propiedades con rendimientos por hectárea razonables, con los cuales coexisten minifundios dedicados a otros cultivos, con muy escasa capitalización y muy baja productividad - casos que se encuentran en Brasil, México, República Dominicana entre otros. Otra alternativa es que la caña de azúcar se cultive simultáneamente en grandes propiedades eficientes y en minifundios ineficientes - casos de Trinidad y Tobago y de Jamaica. En ambos casos y principalmente en el primero, un aumento de las inversiones en la industria del azúcar o en una diversificación mediante actividades integradas entre sí, tiene efectos completamente diversos. Aumentando las inversiones en la producción de azúcar, la única manera de elevar la productividad de la mano de obra es transfiriéndola del subsector agrícola ineficiente para actividades no agrícolas o para otros sectores agrícolas eficientes. Diversificándose la economía regional puede utilizarse la mano de obra con independencia de las variaciones estacionales del azúcar y se puede diversificar el adiestramiento de la mano de obra.

Cabe recordar que este tipo de situación todavía predomina en la mayoría de los países latinoamericanos, en que la diversificación de estructuras económicas regionales constituye un problema prioritario del desarrollo.

Al elevarse la productividad de la mano de obra con la diversificación de la producción también aumenta el número de alternativas de combinaciones de factores mediante las cuales un mismo monto de inversiones puede permitir una tasa más alta de formación de capital. Estos efectos del

/aumento de

aumento de la utilización de la mano de obra pueden ser teóricamente tratados en el contexto de las diferencias de productividad entre una macrofunción de producción <sup>24/</sup> determinada por la predominancia de la agricultura y una macrofunción de producción determinada por la predominancia de industrias. Sin embargo, los aumentos de productividad de la macrofunción de producción regional, correspondientes en particular a los aumentos de productividad de la mano de obra que se logran por la diversificación trascenderían el ámbito de cualquier función de producción sectorial específica, quedando por tanto, indeterminados en cualquier comparación entre las funciones de producción agrícola e industrial. Justamente esta posibilidad de que los aumentos de la capacidad de producción de una región resultantes de un mejor aprovechamiento de las capacidades de la mano de obra, ocurran con su transferencia de un sector a otro, demuestra una limitación del análisis sectorial para captar un aspecto sumamente importante del proceso de formación de capital regional.

##### 5. Crecimiento y patrones de la red urbana

###### a) La urbanización con subdesarrollo

En América Latina la urbanización ha sido un proceso de crecimiento demográfico y físico de las ciudades, generalmente acompañado de déficit crecientes de servicios urbanos y de considerables problemas sociales y económicos. La rapidez de este proceso en los últimos treinta años ha destacado diversos problemas que antes no habían sido decisivos para cada país en su conjunto y ha creado nuevos problemas sociales y económicos, que ciertamente no se circunscriben al ámbito de ninguna ciudad en particular. La urbanización se plantea como una parte de un proceso de la transformación económica y social que experimentan los países latinoamericanos, asociada en gran parte con la superación técnica y económica de diversas formas tradicionales de agricultura y con el impulso recibido por la industrialización

---

<sup>24/</sup> La expresión describe la función de producción que considera en forma integrada la utilización de factores en una región, tomada en relación con el producto interno bruto de dicha región.

con base en la sustitución de importaciones. El hecho de que se haya repetido tanto en los países relativamente más industrializados como en los más atrasados indica la importancia de cada una de estas dos causas aun cuando consideradas separadamente. De cualquier modo, en las varias formas particulares en que se ha manifestado en los países latinoamericanos, urbanización con desarrollo y urbanización en condiciones de subdesarrollo han mostrado ser dos fenómenos profundamente distintos. Si bien las comparaciones entre la urbanización que tiene lugar en América Latina y en otras partes del mundo se apoyan mucho en informaciones sobre los aspectos físico y demográfico del proceso, los problemas que se presentan durante los procesos de urbanización en condiciones de subdesarrollo provienen principalmente de las circunstancias económicas y sociales en que estas concentraciones urbanas tienen lugar. Muchos problemas sociales y económicos de la urbanización aparecen en primer término como una elevación de los costos de los servicios urbanos en circunstancias en que las dimensiones de la capacidad instalada para atender cada uno de estos servicios no es suficiente para acompañar el crecimiento de la demanda y en que, por tanto se requieren cuantiosas inversiones para ampliarlos.<sup>25/</sup> Este es el caso de los servicios de agua potable y alcantarillado y de los servicios de transporte urbano. Estos rubros han estado absorbiendo proporciones importantes de la capacidad de inversión de todos los países latinoamericanos y en que pesen las mas variadas consideraciones sobre la posible prioridad de estos gastos y sobre su justificación económica, la propia concentración de la capacidad de producción en las ciudades hace dudosas las soluciones de política que pretenden postergar estos gastos. Por otro lado, la urgencia de invertir en ampliar la capacidad de producción propiamente tal pone en freno en los gastos en solucionar los problemas urbanos.

---

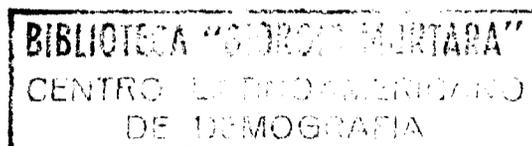
<sup>25/</sup> Los cambios de escala de la capacidad para atender servicios urbanos alteran la eficiencia media de las inversiones en el sector, que pasa a operar para una demanda estructuralmente diferente. Sobre los problemas resultantes de cruzarse estos umbrales económicos cabe referir Balesla Malisz "Implications of Threshold Theory for Urban and Regional Planning" en Regional Economics: A Reader, ed. por A. Richardson, Londres, 1969.

/Sin embargo,

Sin embargo, de su complejidad, este dilema entre las necesidades de inversiones para sustentar el desarrollo urbano y las inversiones directas requeridas para ampliar la capacidad de producción solamente describe un aspecto exterior de los problemas económicos presentados por la urbanización en América Latina. El sistema de propiedad de la tierra urbana, los precios de los terrenos urbanos al lado de otros factores limitan fuertemente las posibilidades de ejecutarse políticas urbanas racionales que maximicen los efectos de las inversiones en infraestructura urbana y en la prestación de servicios urbanos.

Otros problemas más complejos y que afectan la propia estructura de las ciudades, como es la absorción de grandes masas de personas con poco adiestramiento profesional en la estructura de la ocupación urbana hacen necesarias muchas calificaciones al fenómeno de la urbanización en América Latina y a su función en el cuadro del desarrollo regional.

La diferencia entre urbanización con y sin desarrollo es fundamental para comprender lo que viene sucediendo en América Latina. En rigor, como el capital y la mano de obra se concentran en las ciudades, la urbanización puede también definirse como un proceso de aumento relativo de la capacidad de producción de un país localizada en áreas urbanas. Ha correspondido a períodos y a patrones de desarrollo, en los cuales las actividades urbanas - y principalmente la industria - han aventajado en comparación la agricultura. El desarrollo que ha habido en América Latina, que ha consistido principalmente de una industrialización por la sustitución de importaciones, en muchos casos ha acompañado un aumento considerable de la proporción de las inversiones económicas realizadas en actividades económicas urbanas. A pesar de esto, los problemas económicos y sociales de la urbanización, tal como se han presentado en los países latinoamericanos, se definen principalmente por la insuficiencia de las inversiones sociales en las ciudades y por la dificultad para reorientar la capacidad de inversión disponible, de modo a maximizar su rendimiento en función de los cambios en las necesidades de inversión que se van presentando.



/Por esto

Por esto debe tenerse en cuenta que, en las condiciones de subdesarrollo que prevalecen en América Latina, la urbanización tiene por lo menos tres características relevantes:

- i) Frecuentemente, ha venido acompañada de un desajuste creciente entre la proporción de las inversiones asignadas a los sectores urbanos de la producción y las inversiones destinadas a atender las necesidades de servicios urbanos.
- ii) El crecimiento físico y demográfico de las ciudades no ha sido acompañado con igual rapidez por el crecimiento de la demanda urbana potencial, representada por el ingreso disponible corregido por su patrón de distribución entre personas.
- iii) No ha habido planificación urbana adecuada - tanto con la amplitud necesaria para abarcar la red urbana de un país, como con la profundidad suficiente para reorientar el crecimiento de las metrópolis - y el crecimiento físico de las ciudades ha coincidido con un notable deterioro en la eficiencia funcional de los servicios urbanos de las ciudades, dificultándose el suministro de dichos servicios.

Por un lado esto ha reflejado una creciente subutilización de la mano de obra, bajo las más variadas formas de desempleo y de subempleo en las ciudades. Este fenómeno puede explicarse en parte porque las personas que migran a las ciudades no tienen el adiestramiento mínimo necesario para ocupar los empleos que las ciudades pueden ofrecer. Pero por otro lado, la oferta de empleos en los centros urbanos no ha crecido con la rapidez necesaria para absorber los números crecientes de trabajadores que han migrado del campo. La relación entre la política de inversión de aquellos sectores que operan en las ciudades, el desarrollo tecnológico y la generación de empleos es uno de los principales temas en debate en América Latina y trasciende los objetivos de este documento.

Pero en todo caso cabe señalar que los problemas creados por la concentración del desempleo en las ciudades han sido agravados porque en

/diversos países

diversos países latinoamericanos, las políticas de financiamiento de desarrollo han subsidiado el costo del capital, estimulando a que los aumentos de eficiencia de las empresas se obtengan por la frecuente modernización del capital. El costo financiero promedio del producto final con frecuencia ha inhibido la difusión de su uso, dificultando una expansión socialmente equilibrada del mercado y teniendo de este modo otros efectos indirectos sobre la generación de empleos.

De este modo, el aumento de la capacidad instalada en las actividades situadas en las áreas urbanas no necesariamente conduce a expansiones indirectas de la demanda, que permiten a las ciudades aprovechar plenamente la mano de obra disponible y a que el crecimiento del mercado urbano ejerza la influencia dinámica que en otras condiciones pudiese tener en escala regional.

La tendencia al desajuste entre las inversiones urbanas expresa una deformación del módulo de crecimiento de las ciudades, que se traduce en una reducción de su capacidad para absorber crecimiento demográfico. Por otro lado, la disminución de la importancia relativa de la demanda potencial durante los procesos de urbanización en América Latina ha ensanchado considerablemente la diferencia entre el tamaño aparente de una ciudad - el tamaño que corresponde al número de sus habitantes y a su superficie - y lo que se puede definir como su tamaño económico, o sea, el ingreso personal disponible de sus habitantes corregido por su distribución de ingreso.

b) Urbanización y desarrollo regional

Las políticas de desarrollo regional realizadas en América Latina han jugado con las alternativas de concentración y descentralización, que contraponen las ventajas económicas de la formación de una masa crítica de inversiones en uno o dos centros urbanos a las ventajas socioeconómicas de un desarrollo territorialmente mejor balanceado. Por otro lado, las pocas políticas de urbanismo y de desarrollo urbano que se han ejecutado, además de fragmentarias en su mayoría - consisten en algunos planes para ciudades determinadas y no incluyen una política para la red urbana en su

/conjunto - tienen

conjunto - tienen generalmente como objetivo principal mejorar las condiciones sociales de vida en las ciudades.

Esto a pesar de que, como es obvio, no se puede llegar a planteamientos estructuralmente consistentes sobre las funciones desempeñadas por la red urbana en el conjunto de la economía de un país partiendo del examen de los problemas de cada ciudad por separado.

A su vez, las alternativas de concentración y de descentralización no pueden representar soluciones reales del desarrollo regional, si no están apoyadas en una política integrada de desarrollo urbano, de cuyo éxito dependen las soluciones a problemas de empleo, distribución del ingreso y de formación de capital, fundamentales para que se pueda dinamizar la economía de una región determinada.

La concentración de la urbanización que se ha observado en las ciudades principales en América Latina, puede interpretarse como un proceso de transferencia de población a los centros urbanos que generan mayor número absoluto y mayor diversidad de empleos y que por esta razón ofrecen mayores oportunidades de movilidad social.

Los empleos urbanos que pueden absorber mano de obra recién llegada de las zonas rurales son principalmente la industria de la construcción civil, la construcción de infraestructura urbana y la prestación de servicios. Estas actividades tienden a concentrarse más en las grandes ciudades y esto seguramente pone en duda las tesis que propugnan por la gradación simétrica del tamaño de las ciudades que componen una red urbana en un país subdesarrollado, a pesar de que explica, por lo menos en parte, por qué la mano de obra tiende a migrar para las ciudades principales.

La concentración urbana en América Latina obedece así, a un patrón nacional de migraciones que puede ignorar completamente - como ha pasado en muchos casos - los requisitos de un desarrollo nacional regionalmente equilibrado. Las características de la urbanización, tal como este proceso ha venido ocurriendo en los países latinoamericanos, está en que el patrón de crecimiento de la red urbana, además de plantear determinados tipos de inversiones que no serían necesarias en otras circunstancias, dificulta

/el mejor

el mejor aprovechamiento de los recursos humanos del país e inhibe seriamente la utilización de los recursos naturales de cada región. Si bien es verdad que la red urbana actual responde, en la mayor parte de los casos a la estructura de demanda que ha determinado las inversiones en el pasado, como se expuso en el capítulo II, es muy improbable que pueda sostenerse un proceso significativo sin que cambie la estructura de la demanda.

Estos antecedentes permiten considerar que para desarrollarse un análisis económico regional adecuado a las condiciones vigentes en América Latina hace falta incluir un análisis sistemático de la dimensión urbana del fenómeno regional que considere las consecuencias últimas de las tendencias en curso de la urbanización y sus posibles alternativas. Para cumplir con este objetivo el análisis urbano debe orientarse de modo a establecer una versión a priori de cual puede llegar a ser la organización del uso del territorio a que un país puede llegar. Tal anticipación no puede ser una simple proyección del uso de recursos, orientada a lograr su uso óptimo, pero antes debe representar los márgenes de viabilidad que se tiene para cambiar las funciones de producción regionales, teniendo en cuenta la evolución de la demanda y los efectos que las modificaciones estructurales de la demanda pueden tener para las políticas de uso de recursos en escala regional. Así, no se trataría de estudios que se basaran en la estructura formal de la jerarquía de ciudades, sino que interpretasen la funcionalidad del sistema de ciudades ubicado en el cuadro de un esquema determinado de desarrollo regional.

Si se pretende pues que las políticas de desarrollo regional y urbano integrados puedan abocarse a la solución de problemas en plazos mediano y largo, hay que contar con que estas políticas tengan que armonizarse con la política nacional de inversiones y con la política de redistribución del ingreso. Igualmente, debe entenderse que los cambios de importancia relativa de las ciudades difícilmente puede tomarse como una meta independiente y que no sea modificada a mediano-largo plazo por estos otros aspectos de política mencionados.

6. Bases para la planificación regional en América Latina

a) Carácter actual de la planificación regional

La planificación regional en América Latina en la mayor parte de los casos ha sido una actividad ad hoc, que se ha realizado en forma asistemática, con la finalidad principal de promover el desarrollo de una parte de un país, cuyo atraso se considera como un problema nacionalmente prioritario. Así, la planificación regional ha sido considerada como un instrumento complementario a la planificación global y de cierto modo, paralelo a la planificación sectorial. Sus objetivos han sido generalmente circunscritos a la solución de problemas de subdesarrollo que han sido exclusivos y delimitados en dichas regiones. Por esta misma razón, su significación desde el punto de vista del desarrollo nacional en su conjunto ha sido por tanto a las posibilidades que ofrece como método y como instrumento de trabajo.

Por su origen y por el modo como se ha desarrollado, orientada a resolver problemas de subdesarrollo en lapsos definidos por períodos de gobierno, la planificación regional ha sido principalmente económica en forma y en intención y los programas regionales de desarrollo han puesto un gran énfasis en la realización de programas de inversión y en la movilización de los recursos financieros necesarios para realizarlos. Puede decirse que solamente en pocos casos y en forma aislada se ha operado en planificación regional en los países latinoamericanos con la amplitud necesaria para considerar el manejo de los factores de producción en conjunto, a pesar del progreso que la teoría sobre la materia ha experimentado.

Las experiencias conocidas en los países latinoamericanos incluyen desde la planificación de una parte de un país, delimitada con criterios socioeconómicos, como el Noreste de Brasil, hasta la selección de programas realizados en escala regional y subregional, apoyados en algunas obras de infraestructura, de las que hay diversos casos. La alternativa a estas soluciones ad hoc han sido casos en que la planificación regional ha consistido en un ejercicio administrativo centralizado, con muy escasa flexibilidad operativa.

/Esta realidad

Esta realidad contrasta nítidamente con las tendencias más recientes del pensamiento sobre la planificación regional en otras partes del mundo y especialmente en los países desarrollados, en donde estos temas han sido tratados en forma cada vez más interdisciplinaria y cada vez con más coordinación nacional.

De todo esto ha resultado una tendencia a que la planificación regional, tal como se viene practicando en la mayor parte de los países latinoamericanos, se distancie de muchos de los principios aceptados de la teoría sobre la materia. Una evaluación realista de las condiciones sociales, institucionales y económicas vigentes parece indispensable para que se pueda proceder a definir en que términos dicha teoría es aplicable y para limitar el alcance y las limitaciones de cada política regional de desarrollo. Parece plausible suponer que los propósitos de la planificación regional han ido cambiando, a medida que la interpretación de los problemas regionales del desarrollo ha aumentado de complejidad, que se han ampliado las preocupaciones por los aspectos sociales, políticos e institucionales de estos problemas y que se ha planteado más claramente la necesidad de integrar los aspectos puramente regionales y los problemas de índole urbana. Similarmente, la complejidad de los problemas tratados ha sido acompañada de un aumento de la sofisticación del instrumento analítico utilizado.

A lo largo de este proceso de perfeccionamiento del análisis académico formal de los problemas regionales se ha atribuido algunas veces menor énfasis en el sentido pragmático necesario a la planificación. Así, no ha quedado suficientemente clara la función de la planificación regional como instrumento de coordinación intersectorial en la maximización del aprovechamiento de recursos en los planes nacionales de desarrollo. Para lograr esta eficiencia operativa la planificación regional tiene que apoyarse en una fundamentación teórica que incorpore la problemática de la relación entre los recursos humanos y de los recursos naturales y del capital disponible en cada país. Esto es lo que la vincula con las explicaciones sobre el proceso de formación y de formación y de distribución de capital,

/o sea,

o sea, en último análisis lo que la integra con la teoría de la acumulación de capital y con la teoría del desarrollo.

b) Posibles objetivos de la planificación regional

En este documento se ha tratado la planificación regional como una sistematización de medidas de política de desarrollo, diseñadas en función en planteamientos relativos a la concentración territorial, haciendo caso omiso de su dimensión sectorial de la concentración económica. Se dejó de considerar el propio concepto de región subyacente a la planificación regional, pero implícitamente atribuyéndole un sentido operativo que permite tener en cuenta las subdivisiones políticas y administrativas de cada país, pero que no está necesariamente limitado por ellas. De ese modo se ha dejado a un lado una cuestión fundamental de la planificación regional del desarrollo que es la determinación del margen de autonomía institucional y administrativa con que se planifica en cada región. Esta decisión, que incide directamente sobre los aspectos social y político de la planificación regional e indirectamente sobre su aspecto económico, limita seriamente los términos del análisis que fundamenta la planificación. En la práctica el carácter inevitablemente interdisciplinario de la planificación regional hace necesario considerar tales aspectos de modo explícito y debe esperarse que el diagnóstico económico progrese concomitantemente con un diagnóstico social e institucional del problema.

En diversos países latinoamericanos se ha podido observar que el problema de la autonomía de cada región también refleja la composición de los recursos de cada región. Para la planificación, la dimensión de una región describe mucho más sus disponibilidades de capital y de recursos humanos que sus disponibilidades de capital y recursos naturales. Muchas de las regiones consideradas como problemas agudos del desarrollo de un país disponen de recursos naturales abundantes y reúnen condiciones las más propicias para actividades altamente rentables y que pueden originar márgenes apreciables de formación de capital. No es otro el caso de la Amazonia con el caucho, de las zonas de plantación de caña en los países del Caribe y en Brasil y de las zonas de plantación de banano en Centroamérica, en Ecuador y en Brasil.

/Estas observaciones

Estas observaciones abordan aspectos que permiten visualizar qué pueden ser los programas regionales de desarrollo en América Latina. El margen de coordinación externa a una región - que corresponde a la coordinación nacional - y el margen de autonomía que se atribuye a cada región anticipan cuáles pueden ser las posibilidades de que los diferentes programas regionales aporten, en términos de originalidad y de capacidad de creación a los programas nacionales de desarrollo. Las posibilidades de elaborar y ejecutar programas de desarrollo para diversas regiones supone que el tratamiento de estos aspectos integre en forma consciente el armazón teórico analítico que soporta la planificación regional y que establece sus limitaciones. Significa, en otras palabras, un esfuerzo para definir cuál es el margen "programable" en una región en particular, separando los componentes aleatorios y los componentes racionales de la programación regional.

Otro aspecto fundamental en varios países americanos para determinar el margen de autonomía de la planificación regional y por ende, para establecer sus objetivos, ha sido el sistema de canalización de recursos financieros con que se ha trabajado. Puede observarse una gran diversidad de estructuras financieras regionales y la tarea de diseñar mecanismos de captación de ahorro que se adapten a la estructura del ingreso y del ahorro regional continúa siendo sui generis a cada caso. La concentración de recursos financieros en una región todavía se interpreta como la mera transferencia de recursos financieros de los gobiernos centrales para gastos en una región determinada.

Estos aspectos no han sido objeto de una atención adecuada en los países latinoamericanos y la ausencia de planteamientos sistemáticos sobre los objetivos de la planificación regional en cada país y sobre el papel desempeñado por cada plan regional en el cuadro global de la política de desarrollo de cada país, impiden que los planes regionales puedan contener soluciones de utilización de recursos que, además de ser compatible al nivel nacional, permitan introducir soluciones que maximicen la eficiencia en la utilización de los recursos desde el punto de vista nacional.

/Dentro de

Dentro de los márgenes de lo que la planificación regional puede hacer en los países latinoamericanos, el tratamiento del binomio utilización de recursos vs. eficiencia de inversiones ofrece amplias posibilidades, tanto en el terreno de las soluciones cualitativas - como son las políticas que no envuelven la asignación directa e inmediata de recursos - como en las soluciones de política cuantitativa - que se componen de gastos directos. En ambos casos, entretanto, la observación del tipo de problemas enfrentados actualmente en América Latina permite destacar, a priori de cualquier investigación especial, que aumenta la urgencia y el sentido estratégico de las soluciones que se traduzcan en conjuntos intersectoriales de inversión y de las medidas financieras que permitan su realización funcionando en el sentido de integrar el desarrollo urbano y el desarrollo rural.

De este modo, pues, se traslada al ámbito de la planificación regional el problema económico básico del desarrollo, de integrar los aumentos del producto nacional con una expansión y una diversificación de la demanda nacional. Tal perspectiva, evidentemente, difiere de aquella otra que se atiene en maximizar los resultados de determinados programas regionales y que está cargada de un sentido emocional reivindicatorio.

## 7. Conclusiones

En las páginas anteriores se hizo un esfuerzo por plantear los rasgos básicos de una interpretación general del proceso de utilización de recursos en su dimensión territorial que respecta a los países latinoamericanos. Se procuró incorporar a la totalidad de este proceso el fenómeno de formación y desarrollo de la red de ciudades, señalando lo que parecen ser algunas particularidades de esta parte del mundo. Paralelamente, se procuró mostrar las consecuencias de este proceso en términos de utilización de factores de la producción.

/La argumentación

La argumentación desarrollada en este sentido ha tomado, por un lado la concentración de activos de capital fijo - especialmente de infraestructura - mostrándola como la consecuencia directa de transformaciones sufridas por la estructura de la demanda; y por otro lado, ha puesto el foco en la relación entre este proceso de concentración territorial del capital y la posibilidad de aprovecharse intensamente los recursos humanos.

Parece plausible esperar que esta orientación del análisis económico regional permita señalar cuales son los papeles que se puede atribuir a capital y mano de obra en una macrofunción de producción que represente la combinación de factores en una región y que sirva de base a la planificación regional.

Siguiendo esta línea de razonamiento parece correcto considerar que el análisis económico que debe desarrollarse en apoyo a la planificación regional debe partir de una revisión de los supuestos relativos a antecedentes institucionales y sociales, que describen las condiciones de hecho en que la planificación regional tiene que ejecutarse en los países latinoamericanos. De este modo se destaca la necesidad de situar la planificación regional en un marco de viabilidad de ejecución de medidas de política y de los conjuntos de proyectos en que se traduzca el plan de inversiones.

Para lograr traducir los problemas de desarrollo de una región en estos términos hace falta proyecciones de los requisitos de factores que corresponden a cada conjunto de actividades que se considere. Se definen en consecuencia las relaciones intersectoriales específicas a cada conjunto de actividades y con las cuales se puede integrar programas regionales con programas sectoriales nacionales.

Para fundamentar esta forma de integración del análisis y de la planificación regional del desarrollo hace falta disponer de informaciones que respondan a algunas interrogantes básicas, que serían:

- i) De qué modo la forma actual de utilización económica del territorio obstaculiza el aprovechamiento racional de los recursos y de qué modo la política económica regional puede contribuir para adaptar el uso económico del territorio a las necesidades del desarrollo.

ii) Cómo

- ii) Cómo coordinar las inversiones agrícolas y urbanas para maximizar los beneficios económicos resultantes de la complementaridad de conjuntos intersectoriales de inversión.
- iii) Cómo seleccionar las medidas de política económica más adecuadas para superar la creciente escasez de servicios urbanos.

La respuesta a estas cuestiones daría prioridad a investigaciones que profundicen y amplíen los conocimientos empíricos disponibles y que permitan elaborar nuevas soluciones de política económica regional más eficientes, tanto en escala macroeconómica como al nivel de cada inversión. Este propósito de fundamentar la política de desarrollo en su dimensión regional parece ser la orientación más oportuna que se puede dar a los esfuerzos de investigación en este campo y el que parece más apropiado para conducir a respuestas concretas sobre la asignación de recursos para inversión.

•  
•  
•

•

•

•  
•  
•

•

•

•  
•  
•

