

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO
INST/S.8/L.16
abril, 1972

ORIGINAL: ESPAÑOL

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE INVESTIGACIONES SOCIALES



Seminario Internacional sobre
PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA
Viña del Mar, Chile, 17 al 22 de abril de 1972

LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

por

Eduaro Neira Alva*

*/ El autor es Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

I-591-72-S
72-5-1021

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

Indice

	<u>Página</u>
LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA	1
I. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA	2
1. Intentos de regionalización	2
2. Creación de autoridades regionales	4
3. Creación de mecanismos de transferencia	6
4. Creación de polos de crecimiento	7
5. Desarrollo de áreas metropolitanas	10
II. OBSERVACIONES Y SUPUESTOS EMPIRICOS Y TEORICOS	12
Desarrollo regional espontáneo	13
La acción del centro	14
La respuesta de la periferia	16

LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN AMERICA LATINA

Los países latinoamericanos son, por lo general, países de una sólo ciudad importante. Únicamente por excepción se da el caso de países en los cuales un segundo centro puede compartir con la capital nacional las principales funciones económicas y financieras. En otras palabras, la mayor parte de los países de América Latina sólo tienen una región dinámica motriz (según la definición de Perroux). En estas condiciones no debe extrañar el retardo con que han aparecido en los gobiernos nacionales la preocupación por el desarrollo de unidades territoriales subnacionales.

En general, estas preocupaciones han aparecido como respuestas a antiguas reivindicaciones regionales o como formas de avanzar las fronteras económicas de la región metropolitana cuando no de ocupar espacios marginales por razones de estrategia política o militar. Ha sido muy recientemente que la necesidad de incorporar fuerzas regionales y aumentar la participación efectiva de la población parece estar determinando cambios en las políticas nacionales de desarrollo regional. Mientras tanto, técnicos e intelectuales han insistido en concepciones teóricas que sólo en contados casos han logrado ser traducidas en principios y políticas operativos.

Este trabajo trata de examinar brevemente la experiencia latinoamericana de desarrollo regional, hacer algunas observaciones respecto a las tendencias que puedan advertirse en ellas y especular sobre algunas formas de aprovechar la experiencia pasada.

I. La experiencia

I. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

En las últimas dos décadas, prácticamente todos los países latinoamericanos hicieron algún esfuerzo para estimular el desarrollo de zonas o regiones interiores que, en comparación con los relativamente prósperos centros nacionales, presentaban problemas de desempleo, bajos ingresos, escasez de servicios, bajos niveles de educación y en general, ampliaban, dentro del marco nacional, las características del subdesarrollo. Las experiencias fueron de diversos tipos y los resultados muy variados. Sin embargo, con el auxilio de un interesante trabajo de Walter Stöhr,^{1/} se ha intentado una clasificación de los programas y proyectos regionales que se conocen en algunas categorías significativas.

1. Intentos de regionalización

En la Argentina, primero, y después en Chile, el Perú y Venezuela se llevaron a cabo serios intentos de dividir al país en regiones geoeconómicas como medio de lograr una distribución espacial más homogénea del desarrollo. El ejemplo más interesante de este tipo de experiencias es, sin duda, el de Chile, país fuertemente centralizado en que más del 97 por ciento de los gastos públicos se deciden por el gobierno central y que concentra en su capital (el área metropolitana de Santiago) la mitad de la población del país y el 53 por ciento del PNB. En 1965 fue creado ODEPLAN (Oficina de Planeamiento Nacional), una de cuyas actividades principales fue el desarrollo regional. En su programa de regionalizar el país ODEPLAN reagrupó las 25 provincias chilenas en 11 regiones y una zona metropolitana.

^{1/} "Materials on Regional Development in Latin America: Experience and Prospects", mimeo, Santiago 1969 (Seminario sobre la Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia).

En cada una de ellas se montó una oficina regional de planeamiento (ORPLAN) cuyas funciones principales son, por una parte, las de preparar información y proponer alternativas para las decisiones regionales del gobierno central, y por otra parte, coordinar las actividades del sector público y de éste con el sector privado dentro de cada región. Además ODEPLAN formuló, por primera vez en América Latina, una política nacional de desarrollo regional. Esta política define las prioridades de desarrollo global y los polos de crecimiento para cada región, así como las vocaciones regionales en función de sus respectivas estructuras de recursos naturales.

El sistema define también canales de relación con el sector público a través de ODEPLAN a nivel central y de ORPLAN a nivel regional. Las relaciones con el sector privado están a cargo de Promoción Popular, pero fueron modificadas por el Congreso para limitarlas sólo a las juntas de vecinos.

Mediante este esquema Chile logró avanzar técnicamente más que ningún otro país de América Latina. No sólo logró un eficiente sistema de informaciones regionales, sino también que logró montar el único modelo de crecimiento regional compatibilizado que existe en América Latina. Sin embargo, la "simetría intelectual" del esquema hace pensar en un amplio plan de reforma administrativa más orientado hacia el aumento de la eficiencia del sistema centralista que a un deseo de transferir a la periferia cierta capacidad de decisión y de lograr una mayor participación de los sectores económicos y sociales de las regiones. Este supuesto parece comprobarse por la inelasticidad del sistema para absorber iniciativas locales (ver, más adelante, sección 2.1 Desarrollo Regional Espontáneo).

En el Perú y Venezuela se puede observar un esquematismo semejante. En el primero de estos países se creó una corporación de desarrollo en cada uno de los departamentos peruanos. En el segundo se agrupó a los estados venezolanos en 3 regiones. En ambos casos la resultante más evidente ha sido una cierta descentralización de las funciones de gestión que no ha logrado hasta ahora iniciar procesos permanentes de desarrollo. Es interesante notar que Argentina, Chile y el Perú son posiblemente los

países latinoamericanos de centralismo económico y político más acentuado y, por lo tanto, en los cuales cabe suponer que la regionalización pudo haber constituido una respuesta tecnocrática al problema político de la distribución desigual del producto.

2. Creación de autoridades regionales

Desde fines de la década del 40, varios países latinoamericanos empezaron a crear autoridades regionales, algunas dependientes del gobierno central, otras dotadas de diversos grados de autonomía, con el fin de ejecutar ciertos proyectos de propósitos múltiples fuera del centro metropolitano. Estaba claro, sin embargo, que de lo que se trataba era de iniciar procesos de desarrollo regional a partir de ciertas inversiones del gobierno central.

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

En México se crearon, a partir de 1951, una serie de comisiones federales para el estudio y la ejecución de proyectos de irrigación, generación de energía y colonización en las cuencas hidrográficas de los ríos Fuerte, Balsas, Papaloapan, Grijalva-Usumacinta, Lerma-Chapala-Santiago, Panuco y del Valle de México. El sistema de comisiones especiales, dependientes del gobierno central, ha permitido la inversión de recursos

/cuantiosos y favorecido

cuantiosos y favorecido asentamientos campesinos en gran escala (solamente el "Plan Lerma" cubre una zona de influencia en la cual vive casi la quinta parte de la población del país). Pero hasta ahora no se ha conseguido diversificar las inversiones ni absorber el excedente de mano de obra que sigue migrando hacia las ciudades.

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

En Venezuela se creó en 1960 la Corporación de Guayana, y después, en un sólo año, 1964, las corporaciones regionales en el Zulia, la región Centro-Occidental, los Andes y la región Nor-oriental, como parte de la política de regionalización a la que ya se ha hecho mención. Salvo la Corporación de Guayana a la que se hace referencia especial más adelante, las demás corporaciones venezolanas no han podido, hasta el presente, alcanzar un nivel de realizaciones apreciable.

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

/intervenido en

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

3. Creación de mecanismos de transferencia

La más interesante de las experiencias regionales de América Latina, es sin duda, la de la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en el Brasil. SUDENE fue creada en diciembre de 1959 para administrar los incentivos fiscales dispuestos por el artículo 34/18 de la Ley 4 869/65. Estos incentivos permiten a personas naturales y jurídicas invertir directamente, o a través de un fondo especial, hasta el equivalente del 50 por ciento del impuesto a la renta, siempre que los recursos se apliquen dentro del área protegida de SUDENE (ocho estados del Nordeste y parte de otros dos). Además, existen incentivos financieros adicionales proporcionados por el Banco Nacional de Desarrollo Económico, el Banco del Nordeste del Brasil (BNB) y los bancos estatales de desarrollo. El sistema ha permitido transferir al Nordeste sólo en 1971 el equivalente a 320 millones de dólares y crear desde 1960 unas 550 nuevas empresas industriales y agropecuarias, además de haber contribuido directamente al mejoramiento de la infraestructura regional.^{1/}

La experiencia de SUDENE no está exenta de problemas y deficiencias. A pesar de la escala considerable de las transferencias de capital y

^{1/} SUDENE ha aprobado hasta el 31 de diciembre de 1971, 893 proyectos industriales por el valor de 13.4 billones de cruzeiros y 446 proyectos agropecuarios por valor de 2.1 billones de cruzeiros, además de más de 141 millones de cruzeiros para el desarrollo turístico.

tecnología, la industria redujo su importancia relativa dentro del producto interno bruto del Nordeste de 13 por ciento en 1959 a 12 por ciento en 1971. La tasa de incremento neto de empleos sobre el crecimiento de la población creció apenas de 0.2 por ciento en la década del 50 a 0.5 en la década del 60, lo cual, a pesar de ser superior a la tasa del Brasil como un todo, ha sido relativamente baja para corregir el desempleo crónico del Nordeste. En efecto, la región sólo está ofreciendo una media de poco más de 100 000 empleos nuevos por año cuando se necesitaría 300 000. La situación es más seria por cuanto se ha notado una reducción del empleo en los sectores primarios y un aumento más que necesario en el empleo terciario (5.2 por ciento en 1950-60, 8.1 por ciento en 1960-70). De todas maneras, el producto per cápita subió de 80 dólares en 1960 a 207 dólares en 1970, es decir que creció mucho más que el producto per cápita del país en el mismo período.

Pero seguramente los efectos más importantes no son económicos. La acción combinada de SUDENE y el FNB además de crear canales para la transferencia de recursos humanos, tecnología y capital, ha permitido sacudir la inercia tradicional de los estados nordestinos, impulsar procesos de modernización en sus economías, tecnificar las administraciones estatales y, tal vez si lo más importante, ha permitido la incorporación de iniciativas regionales a través de la competencia de los estados por atraer inversiones.

4. Creación de polos de crecimiento

A partir de la última década se ha observado un creciente interés por la creación de polos de crecimiento y centros de desarrollo.^{1/} Si bien parece existir cierta confusión con respecto al concepto de polos y a los mecanismos que operan el crecimiento regional, lo cierto es que han aparecido algunos esfuerzos concretos destinados a favorecer ciertos

^{1/} Parece conveniente establecer la diferencia entre polos de crecimiento que se refieren a actividades económicas o sectoriales y centros de desarrollo que se refieren a las concentraciones urbanas donde se localizan dichas actividades.

procesos productivos y a inducir el desarrollo urbano de ciertos centros regionales. En este sentido se puede mencionar algunos ejemplos como el de Monterrey y el de Concepción, pero tal vez los casos más interesantes estén en el Reconcavo Baiano y Ciudad Guayana en Venezuela.

El desarrollo reciente del Reconcavo Baiano, la región central del Estado de Bahia, no se podría comprender sin la presencia de SUDENE. Pero la sola existencia de los incentivos fiscales no puede explicar todo. Del total de los recursos movilizados por SUDENE, más del 40 por ciento se ha concentrado en Bahia. Desde 1966 la capitalización industrial del Reconcavo ha sido de unos 300 millones de dólares. La proyección de la misma capitalización para 1980, hecha a base de proyectos en instalación y en estudio, llega a 1 500 millones de dólares, parte importante de los cuales corresponde a un complejo petroquímico que será el segundo del país en importancia. El éxito observado se debe también a otros factores algunos de los cuales son conjunturales (ventaja comparativas de Bahia en relación a los otros estados del Nordeste) y otros tienen que ver con la existencia de condiciones locales, tal vez decisivas, como la presencia de una elite moderna en los sectores público y privado. Así puede explicarse, por ejemplo, la construcción del Centro Industrial de Aratu (CIA), el mayor del Nordeste, dotado de una infraestructura moderna, inclusive un puerto en construcción.

Lo que hace interesante el ejemplo del Reconcavo es una tendencia general a racionalizar el proceso de desarrollo. Esta tendencia está adoptando la forma de una estrategia basada en la definición de objetivos regionales, la identificación de sectores y proyectos de especial importancia para internalizar el desarrollo y la definición de las estructuras de apoyo requeridas por el proceso de desarrollo. Con este objeto se creó en 1967 el Conselho de Desenvolvimento de Reconcavo (CONDER) y se prepararon estudios básicos en relación a la industria petroquímica, el turismo y el área metropolitana de Salvador. También se preparó una estrategia preliminar y los términos de referencia para otros estudios destinados a identificar nuevas actividades industriales y agropecuarias y a modernizar la infraestructura regional. Al presente se están

/iniciando estudios

iniciando estudios de mayor profundidad para un Sistema Metropolitano de Transporte y para un Sistema de Abastecimiento de Alimentos para el Area Metropolitana.

La idea de estrategia se basa en el reconocimiento de las limitaciones económicas y políticas de las autoridades subnacionales para promover un proceso continuado de desarrollo y en el concepto de que el instrumento de acción más importante en manos del gobierno estadual es su poder de negociación con el Gobierno Federal y el sector privado. En este sentido, el hecho de disponerse de un estudio completo sobre la industria petroquímica demostró ser un valioso auxiliar para conseguir la decisión federal de construir una central petroquímica en el Reconcavo. Este proceso de consolidación de las iniciativas regionales atravieza, sin embargo, todavía sus etapas iniciales y está lejos de considerarse irreversible.

Otra experiencia enteramente diferente, pero igualmente valiosa puede encontrarse en la creación de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), que depende directamente del Gobierno Central, pero que goza de considerable independencia de decisión ejecutiva. La CVG ha logrado poner en producción una planta siderúrgica de considerables dimensiones; construir dos plantas hidroeléctricas que cubrirán las necesidades energéticas de la mitad del país; está construyendo una planta de aluminio y ha creado una nueva ciudad que alcanzó los 150 mil habitantes en diez años de vida. De esta manera se ha creado un polo de crecimiento (generación de energía e industria pesada) y un centro de desarrollo (Ciudad Guayana).

Sin embargo, los efectos polarizantes del nuevo centro sobre su propia periferia son todavía poco apreciables. La zona de influencia inmediata ha variado muy poco en los últimos diez años y no se puede ver todavía la aparición de empresas locales. En realidad no habría por que extrañarse de esta situación. La zona de influencia inmediata de Ciudad Guayana tiene una densidad de población muy baja, escasa actividad económica con excepción de la extracción de minerales (ganadería extensiva, cultivos ocasionales) y una estructura poco flexible

/de recursos

de recursos naturales que ha marcado muy fuertemente la vocación metalúrgica de la región. En estas condiciones, Ciudad Guayana es un centro nacional, especializado cuya influencia se hará sentir sobre el conjunto de la economía del país antes que sobre la misma región.

Es interesante destacar algunos de los problemas que tuvo que enfrentar la CVG, especialmente la dificultad de retener en la región al personal calificado que se requiere para crear y administrar su capacidad productiva. Signo de esta dificultad es el hecho de que la sede de la Corporación esté situada en Caracas a pesar de la distancia considerable que la separa de Ciudad Guayana (800 kilómetros). Es posible que esta situación refleje un problema crónico en los países subdesarrollados: la escasez de personal calificado y también pueda explicar el poco éxito observado en las cuatro corporaciones regionales que se establecieron en 1964, siguiendo el ejemplo de la CVG.

5. Desarrollo de áreas metropolitanas

La distribución de la población de América Latina experimenta un impresionante proceso de cambio. En el Perú, por ejemplo, la población de la Sierra pasó de constituir los 2/3 de la población del país a sólo la mitad en 12 años. En Colombia la concentración sobre las áreas costeras del Pacífico y el Caribe es, por lo menos, tan intensa como en el caso del Perú. Este proceso está siendo acompañado de un intenso fenómeno de "metropolización", por medio del cual el esquema tradicional de ciudades aisladas se está transformando en un conjunto de regiones urbanas cada vez más extensas.^{1/} Esta situación, que tiene enormes proyecciones para el desarrollo de América Latina, parece no haber sido percibida en toda su importancia. Efectivamente, en la actualidad existen sólo algunos ejemplos aislados de organismos metropolitanos. Mientras en Medellín, Ciudad de Guatemala y San Salvador existen algunas indicaciones de interés e inclusive estudios bastante completos, sólo en Sao Paulo

^{1/} Así lo revela un estudio preliminar que se está haciendo en el BID y que confirma algunos supuestos elaborados por el Departamento de Asuntos Sociales de la OEA.

existe un organismo, el Grupo ejecutivo del Gran Sao Paulo (GEGRAN) dedicado a la solución de los problemas de tránsito y transporte del área metropolitana. GREGAN es una organización dependiente del Estado que ha tenido destacada actuación en el proyecto (en construcción) del sistema de tránsito rápido (metró) y participa activamente en la solución de los demás problemas metropolitanos de Sao Paulo.

Es interesante notar, por otra parte, la existencia de importantes movimientos en el Brasil y Colombia para crear nuevas formas de gobierno local mediante la creación de autoridades metropolitanas que ocuparían un lugar intermedio entre los estados (o departamentos) y los municipios. En ambos países se espera para este año la sanción de proyectos de ley actualmente bajo discusión por el gobierno central. En el Brasil el movimiento se ha reflejado en proyectos avanzados de organización metropolitana en Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador.

Si en el futuro este tipo de desarrollo de espacios subnacionales cobra efectivamente la importancia que parece estar adquiriendo, no sólo se podrá estimular de modo más efectivo el desarrollo de las regiones motrices más importantes, sino que también se estará ante una nueva y más poderosa posibilidad de ordenar el crecimiento urbano, el cual hasta hoy no ha podido encontrar una forma eficiente de control.

En un informe muy reciente (1972) una comisión federal encargada de estudiar el crecimiento demográfico y su relación con el futuro de los Estados Unidos de Norteamérica se anota que "La región urbana es una nueva realidad que se caracteriza por una compleja desorganización. Se ha llegado a crear enormes comunidades en espacios limitados del territorio, pero estas comunidades están políticamente desarticuladas y fragmentadas, dependen de una gran variedad de centros de decisión económica y están socialmente atomizadas. Bajo estas condiciones, ¿cómo puede adoptarse decisiones efectivas o, por lo menos, establecerse un conjunto racional de políticas?".^{1/}

1/ Informe de Jerone P. Pickard a "Federal Commission on Population Growth and the American Future" - citado por The New York Times 16 de febrero de 1972.

En realidad lo que este informe está pidiendo es una nueva forma de gobierno regional de mayor amplitud que las autoridades metropolitanas. Tal vez no sea esta exactamente la solución que América Latina parece haber empezado a buscar para desarrollar, por un lado, sus regiones periféricas y, por otro lado, para resolver sus problemas urbanos; pero lo que parece ser cierto es que el único elemento que vincula en la actualidad el desarrollo regional y el desarrollo urbano en América Latina es la urgente necesidad de una estructura institucional que permita articular los intereses económicos y sociales de las regiones, inclusive las áreas urbanas, con los intereses nacionales y también incorporar un volumen mucho mayor de participación colectiva.^{2/} El mayor problema que se enfrenta en América Latina para desarrollar cualquier pedazo del territorio que no sea la metrópoli nacional, es la falta de instituciones adecuadas.

II. OBSERVACIONES Y SUPUESTOS EMPIRICOS Y TEORICOS

El desarrollo regional entendido como ampliación de la infraestructura del centro puede ser analizado con simples criterios de eficiencia económica. Pero si se le entiende como un proceso de incorporación nacional de nuevos recursos y capacidades y de nuevos sectores de población a la vida y política del país, el desarrollo regional requiere una nueva perspectiva de análisis. Esta puede ser dada por el examen de la interacción entre centro y periferia y por el establecimiento de una diferencia entre desarrollo deliberado y desarrollo espontáneo.

^{2/} Ver Eduardo Neira Alva: "Desarrollo Urbano, Problema Esencialmente Institucional", trabajo presentado al Seminario Población y Desarrollo Urbano (BID-OEA), Río de Janeiro, abril 1972.

Desarrollo regional espontáneo

El inventario de programas y proyectos regionales de Stöhr cubre solamente lo que podría llamarse intentos de desarrollo deliberado de unidades subnacionales. Fuera de esto, existen regiones o centros subnacionales que se han desarrollado "espontáneamente", destacándose sobre las demás regiones del país. En algunos casos estos centros han equiparado y hasta sobrepasado la posición económica del centro tradicional. Esto es lo que sucedió con Sao Paulo y Medellín. En estos casos existió, sin duda, una cierta capacidad de la periferia para aprovechar condiciones creadas por las políticas nacionales o por la evolución de la economía del país.

En efecto, Sao Paulo pudo aprovechar primero de las ventajas cambiarias establecidas por el gobierno federal en la década del 30, y segundo, pudo beneficiarse, más que ningún otro estado del Brasil, de la sustitución de importaciones que empezó durante la Segunda Guerra Mundial. De igual manera Medellín consiguió capitalizar más que ninguna otra área cafetalera de Colombia, las utilidades del comercio de exportación y participar activamente, como Sao Paulo, en la producción de bienes manufacturados para el consumo nacional.

La mejor explicación que puede darse a este fenómeno es la existencia de factores locales que permitieron aprovechar condiciones generales en forma más eficaz que otras unidades subnacionales. Estas condiciones no han sido estudiadas, pero todo parece indicar que se trata más de factores sociológicos que de factores geográficos. En todo caso lo que es importante destacar es que las oportunidades conyunturales que se dieron en ambos países sirvieron para que dos espacios subnacionales —y sólo dos— pudieron iniciar procesos permanentes de desarrollo, sin la protección, por lo menos aparente, del gobierno central.

Existe otra experiencia que podría demostrar, sin embargo, que en otras condiciones las iniciativas regionales no llegan a vencer las dificultades creadas por el centralismo. En Chile y en la década del 50, el gobierno nacional decidió concentrar una considerable cantidad

/de recursos

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

La acción del centro

Los gobiernos nacionales de América Latina son básicamente centralistas, aún en muchos países federales (ver cuadro I). El centro (gobierno central y sectores privados de las metrópolis nacionales) no puede permanecer, sin embargo, indiferente ante las presiones regionalistas, las cuales se presentan generalmente en forma de reivindicaciones políticas o de mercados potenciales para la producción e importaciones del centro. Por otra parte, la explotación de recursos naturales poco aprovechados, el aumento de las migraciones del interior a las ciudades más grandes y la necesidad de expansión de la frontera económica presionan

/continuamente por

contínuamente por un aumento relativo de las inversiones del gobierno central en la periferia. Las nuevas inversiones encuentran frecuentemente dificultades burocráticas y políticas en su ejecución por lo que la creación de organismos regionales dependientes del gobierno central representa una solución práctica a problemas inmediatos y, al mismo tiempo, una manera de aliviar las tendencias descentralizadoras sin pérdida del control efectivo de las inversiones. No hay duda, por lo demás, que una distribución menos concentrada de las inversiones del sector público ofrece, en muchos países, una alternativa políticamente más viable que una reforma en la distribución del producto. Por último, hay indicaciones de que los sectores tecnocráticos del gobierno favorecen, en general, una cierta descentralización regional, posiblemente como consecuencia de presiones intelectuales a las cuales dichos sectores están más expuestos por razones profesionales. Sin embargo, el centralismo es una tendencia no sólo tradicional en América Latina, sino que parece haberse reforzado últimamente.

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

La respuesta de la periferia

Cuando los programas y proyectos regionales de los gobiernos centrales obedecen sólo al propósito de facilitar la ejecución de obras públicas fuera del centro, es claro que no se puede esperar que ellos surtan efectos dinámicos permanentes en las economías regionales, ni que ellos puedan promover una efectiva participación de los grupos locales. Tampoco podría esperarse este tipo de efectos cuando las inversiones se llevan a cabo en áreas marginales, con escasa población y sin estructuras económicas expresivas. Este tipo de periferia, que podríamos llamar no diferenciada,^{1/} carece de condiciones para integrarse a la economía nacional. Tal explicaría la falta de respuesta de las cuencas mexicanas y la inercia del medio para reaccionar ante el poderoso estímulo que significa la creación de Ciudad Guayana y la industria básica allí establecida.

Cuando la acción del gobierno central implica el propósito de promover la participación de grupos regionales ya establecidos, en zonas que cuentan con poblaciones antiguas y con estructuras económicas, que pueden ser tradicionales pero que son visibles, cabe esperar una respuesta de esta periferia que podría llamarse diferenciada (Periferia I). El hecho que dicha respuesta se produzca efectivamente o no, dependerá ciertamente de la eficacia de los métodos utilizados y de la existencia de elites locales capaces de aprovechar las nuevas oportunidades. Resulta difícil, sin estudios más profundos, saber si, por ejemplo, en el caso de las corporaciones regionales de Colombia, la relativa pasividad de las economías periféricas que se trató de estimular, se debió a deficiencias estructurales y/o funcionales en las corporaciones o a la falta de líderes locales que pudieran conducir procesos de modernización y absorción de capital y tecnología.

^{1/} En un reciente trabajo brasileño se llama Periferia II a este tipo de espacios en oposición a una Periferia I que contaría con condiciones para ser integrada a la economía nacional. En cierto modo estas regiones caerían dentro de la definición genérica de espacios homogéneos de la teoría de Perroux.

CENTRALIZACION PRESUPUESTAL EN AMERICA LATINA
(Gasto público por nivel de gobierno)

Organización política		Nivel de Gobierno		
País	Año	Central ^{a/} (%)	Regional ^{b/} (%)	Municipal (%)
<u>Estados federales</u>				
Argentina ^{c/}	1963	68,86	22,98	8,16
Brasil	1966	57,99	34,01	8,00
México	1958	90,50	7,10	2,40
Venezuela	1964-68	87,06	10,46	2,48
<u>Estados unitarios</u>				
Bolivia	1958	97,80	-	2,20
Chile	1966	97,48	-	2,52
Colombia	1958-60	70,60	17,00	12,60
Costa Rica	1966	95,60	-	4,40
Ecuador	1963	81,00	1,00	18,00
El Salvador ^{d/}	1967	96,80	-	3,20
Guatemala ^{d/}	1960-67	89,69	-	10,30
Honduras ^{d/}	1966-67	90,50	-	9,50
Nicaragua	1962	95,20	-	4,80
Perú ^{d/}	1962	95,62	-	4,38
Rep. Dominicana	1966	88,70	11,3 ^{e/}	

Fuente: Walter Stöhr, opus cit.

^{a/} Incluye sector público autónomo y órganos descentralizados, empresas públicas e instituciones de seguridad social.

^{b/} Estado, provincia, departamento o territorio federal.

^{c/} Sólo gastos corrientes.

^{d/} Sólo gastos de capital

^{e/} Incluye gobiernos regional y municipal.

/En realidad

En realidad no es posible aventurar hipótesis al respecto. Aún suponiendo que el estancamiento de las corporaciones regionales se debió a fallas propias del sistema, todavía quedaría por explicar por que otras regiones del mismo país pudieron desarrollar, como ya se señaló anteriormente, economías regionales de importancia sin el auxilio de mecanismos explícitos de ayuda. ¿Es que estas regiones contaban con elites técnica y psicológicamente más preparadas?, o es que los mecanismos oficiales de asistencia son más aparentes que reales y que existen otros canales de transferencia que pueden ser utilizados por las regiones emergentes?

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

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

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

a los primeros y centros de desarrollo a los segundos. Los conjuntos económico-geográficos actúan, entonces, como núcleos de propagación de corrientes económicas que pueden originarse en el mismo centro o en centros metropolitanos externos. En el primer caso, la capacidad de generación de corrientes económicas --ofertas, demandas, transferencias de capital y tecnología-- es función del poder de innovación y del grado de autonomía económica y política. En el segundo caso, los centros de desarrollo actúan como puntos de transferencia de impulsos exógenos que se propagan a la periferia del centro. Cuando existe en este centro capacidad de "internalización" de los impulsos económicos externos, el carácter del núcleo cambia gradualmente de centro de transferencia a centro de innovación. En realidad el proceso de desarrollo es, en gran parte, un proceso de transformación del sistema de decisiones, el que se hace paulatinamente menos dependiente del exterior, más autónomo.

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

Por otra parte, y especialmente en América Latina, el fenómeno de concentración territorial del desarrollo ha sido históricamente reforzado por los procesos de consolidación de los estados nacionales, primero, y después por efectos de la sustitución de importaciones. En la actualidad, la industrialización que ha tomado decididamente la liderazgo del crecimiento económico, se está produciendo con acentuado carácter de concentración geográfica. Este hecho parece haber sido un elemento activo en el proceso de crecimiento. En un estudio recientemente presentado en el Brasil se afirma que "la productividad de la mano de obra aumenta, en

/todos los

todos los ramos industriales, cuando mayor es el tamaño del parque industrial del estado en que se encuentra la unidad productiva. Además, se ha podido verificar que más que el tamaño de la unidad, y más que la relación capital/trabajo, es el tamaño del parque industrial del estado, el factor que explica las diferencias de productividad de mano de obra en todos los ramos industriales".^{1/}

Las relaciones centro-periferia son esencialmente las mismas cuando se trata del conjunto del país y cuando se trata de regiones subnacionales. No obstante, las relaciones económicas que se establecen entre el centro del país y la periferia nacional son muy diferentes según se trate de periferias indiferenciadas (periferia II) o de periferias ya económicamente organizadas (periferia I). En el primer caso no habrá reacción del medio, mientras que en el segundo se producirá una transformación de la economía.^{2/} Lo que equivale a decir que la primera condición para una integración económica de la periferia es la polarización de los espacios subnacionales alrededor de centros de desarrollo y polos de crecimiento. Es seguramente por esta razón que el territorio de todo país desarrollado presenta un conjunto de regiones estructuradas alrededor de centros bien caracterizados con funciones específicas que son tanto más especializadas cuanto más desarrollado es el país. Esta situación coincide con la relación directamente proporcional que existe entre grado de desarrollo y jerarquización del sistema de ciudades (Zipf, Christaller, Lösch, Berry).

Se conoce menos bien cuales son los factores económicos y políticos que determinan esta forma de comportamiento del espacio geográfico. No hay duda que las economías externas y de aglomeración forman parte de la

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

2/ En un país pequeño, sin embargo, las distancias son relativamente cortas por lo que desarrollo regional y desarrollo nacional se confunden. De lo cual podría extraerse un corolario: la tecnología del transporte decide, en última instancia, la necesidad de desarrollo regional como medio de lograr el desarrollo total del país.

explicación del fenómeno, pero tal vez si el análisis de los agentes del crecimiento industrial —las empresas— pueden aportar conocimientos teóricos adicionales. José Ramón Lasuén ha indicado que en el proceso de evolución de la empresa industrial moderna existen elementos que pueden ayudar a comprender la propagación del crecimiento económico. Según Lasuén solamente las empresas que alcanzan cierto volumen de operaciones y cierto grado de modernización pueden generar capacidades de innovación que pueden ser transferidas a otros lugares y, por lo tanto, dar lugar a nuevos procesos de polarización.^{1/} Como esas empresas están siempre ubicadas en áreas metropolitanas grandes, se comprende que ellas son, en gran parte, productos de un medio industrial que domina un espacio económico de grandes proporciones.

El examen del papel de la empresa en el desarrollo regional puede contribuir también a clarificar algunos de los problemas de la dominación económica. Es evidente que las corrientes económicas que vinculan el centro y la periferia pasan por encima de las fronteras nacionales y pueden ser limitadas solamente por medidas políticas (proteccionismo arancelario, acuerdos internacionales de comercio y producción) o por la acción de empresas multinacionales, de hecho o de derecho. Es interesante notar dos aspectos importantes: i) las metrópolis nacionales de los países latinoamericanos son, al mismo tiempo, periferia de metrópolis internacionales y centro de espacios nacionales frecuentemente desorganizados, es decir, con pocas regiones diferenciadas (periferia I); y ii) la organización económica de estos países es, en gran medida, la consecuencia de políticas proteccionistas que en un primer momento hacen posible la creación de empresas nacionales, pero que en un segundo momento limitan

^{1/} J.R. Lasuén: "On the Growth Poles", documento presentado en 1968 a la Conferencia del Instituto de Economistas de los Estados Unidos (región Sudeste) y "Urbanización y Desarrollo, una Hipótesis sobre la Interacción de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas", presentado en 1970 en el Congreso de la Sociedad Interamericana de Desarrollo (SIAP) en Salvador, Bahía.

su escala de operación. Como el espacio económico es generalmente pequeño a escala internacional, las empresas nacionales resultan en posición desventajosa frente a empresas extranjeras que están protegidas por corporaciones con gran capacidad financiera y por la política expansionista de sus países. En estas condiciones sólo la autonomía política de los gobiernos nacionales y su propia capacidad de crear empresas públicas y de financiar la investigación tecnológica, puede proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación que es indispensable para asegurar un desarrollo nacional con autonomía. Es para corregir estas desigualdades en el orden internacional que se han postulado los procesos integrativos internacionales y su consecuencia lógica, la empresa multinacional.

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

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

1. En primer lugar aparecerían, espontáneamente o por efecto de ciertas políticas de gobierno, condiciones de polarización del centro (metrópolis nacional). Posiblemente estas condiciones provengan de efectos ejercidos a través de las relaciones del comercio internacional o por el dominio de un espacio interno, desorganizado pero de dimensiones suficientes para permitir una acumulación suficiente de ahorro en el centro. En todo caso, parecería necesario que los centros nacionales lleguen a cierto tamaño mínimo o crítico antes de poder iniciar procesos de integración nacional.
2. Por efecto del comercio internacional (exportaciones) y de la acumulación de capital y recursos humanos en el centro, los sectores público y privado desarrollarían, principalmente en las empresas, una cierta capacidad de innovación y de transferencia potencial de organización y recursos de tecnología y capital a la periferia.
3. El centro intervendría, motivado por razones políticas (sector público) y económicas (sector privado) para crear mecanismos de propagación de innovaciones y transferencias hacia la periferia. La relación sector público-sector privado determinaría el grado de nacionalismo de las políticas regionales como consecuencia fundamentalmente de la autonomía política del país y del tamaño de las empresas nacionales.
4. Para que estos mecanismos puedan funcionar eficientemente se requiere, sin embargo, que la periferia tenga condiciones de respuesta, es decir que algunos espacios subnacionales (periferia I) estén ya polarizados como consecuencia de procesos económicos anteriores y que existe o se pueden crear élites locales en dichos centros.
5. La acumulación de capital, tecnología y recursos humanos en los centros regionales permitirá, a su vez, la integración de la periferia regional y posiblemente la aparición de subcentros regionales.

Salvador, Bahía, marzo de 1972.

