

Economía regional y grandes espacios nacionales

por L. Davin

ACLARACIÓN PRELIMINAR

Todo Estado política y administrativamente estructurado, cuenta con un conjunto de instituciones comunes encargadas principalmente de poner en marcha disposiciones de orden general que se aplican en todo el ámbito del país. Esto no excluye, sin embargo que, regional o localmente, puedan darse diferencias notorias en áreas no reservadas explícitamente al poder central. La competencia de éste varía, por otra parte, según su pertenencia a un Estado federal o a un Estado centralizado. Pero aún en un Estado de tipo federal y a fortiori en el otro caso, las autoridades centrales (gobierno y/o parlamento) ejercen los arbitrajes necesarios entre las diversas tendencias geográficas o sectoriales.

Por lo demás, sea cual fuere la forma constitucional, el factor de dimensión es de una importancia preponderante. Sin llegar a decir que la política regional se confunde con la política nacional en una nación pequeña (aún cuando ésta sea de tipo federal y sus regiones formen entidades geográficas bien distintas, como es el caso de los cantones suizos), al menos no se trata de algo fundamentalmente diferente: constituye más bien un caso de aplicación práctica.

El caso es totalmente diferente en espacios de gran dimensión, de los que podría creerse que a causa de las distancias y del peso de las infraestructuras materiales o inmateriales, ciertas partes o regiones podrían desarrollarse de forma autónoma, independientemente las unas de las otras, dando la preferencia a mecanismos cuasi-autárquicos de crecimiento, sin simbiosis funcional con otras partes alejadas del territorio, con otras zonas de desarrollo.

La cuestión se presenta sobre todo para los países-continentes. También para ciertos países grandes a escala europea, donde dos experiencias en marcha sugieren una respuesta: Berlín Oeste y el Mezzogiorno. Estas dos economías son arrastradas, aún actualmente y de manera determinante, por los flujos inducidos múltiples, variables, financieros, técnicos, comerciales, humanos, provenientes de dos espacios distantes de 600 a 1200 km: el Ruhr y la región Milán-Turín. El retorno a una actividad valedera en Berlín Oeste, el arranque en el sur de Italia sólo han sido posibles por el desarrollo de estos flujos, y su prosperidad está ligada a la de los focos de origen. Una distensión política en Europa central permitiría, sin duda, a Berlín Oeste liberarse parcialmente de esta dependencia del oeste; a largo plazo, una consolidación de la influencia económica y comercial en la cuenca mediterránea de un Mezzogiorno ampliamente industrializado le obtendría los mismos efectos centrífugos con respecto al norte de Italia.

La respuesta no es necesariamente tan clara e los países-continentes en los cuales los datos políticos y económicos pueden orientar o precisar diferentemente las soluciones.

A. Posición del problema

1. *En el plano político*

Muchos problemas de desarrollo económico tienen caracteres específicos. La disponibilidad de los valores factoriales, el peso de los factores sociales, la naturaleza e importancia de las necesidades objetivas localizadas, la extensión del área de los egresos pueden variar fuertemente de una a otra macro-región de los países-continentes.

a) Centralización o descentralización

Podría parecer que la solución de estos problemas debería facilitarse por medio de la descentralización de responsabilidades. Pero hablar de amplias delegaciones de poderes no significa hablar de autonomía de comportamiento. Todo lo contrario. Corresponde al gobierno central precisar los encuadres de desarrollo que van a servir de sostén al crecimiento. Su misión esencial es definir claramente las políticas fundamentales válidas para el conjunto de la economía nacional, hacer funcionar armónicamente las instituciones comunes sin entorchos ni distorsiones, integrar la expansión de las regiones dentro de un programa global fijando sus prioridades en un clima de concertación entre administraciones centralizadas y administraciones subordinadas, entre sector público y sector privado, entre intereses nacionales e intereses exteriores a la nación. Su misión no consiste en entrar en detalles de ejecución, en querer dirigir a partir del centro, en inclinar las tendencias deseables de expansión en función de las presiones de todo tipo que podrían ejercerse sobre él, principalmente, a partir de elementos exteriores a la nación y, lógicamente, a la región.

Y es aquí que la compatibilidad de los planos merece una particular atención.

b) Compatibilidad de los planos de desarrollo

El programa de desarrollo del país-continente debe necesariamente tener un carácter global. Sin ser necesariamente la suma de los planos sectoriales o geográficos, debe llegar a desembocar en las grandes opciones a realizar progresivamente. Estas opciones, por otra parte, no deben ser fijadas de una manera inmutable para todo el período en cuestión, sino que deben caracterizarse, por el contrario, por una flexibilidad en función de las revisiones periódicas (anuales, por ejemplo) de los resultados que sugieren las adaptaciones indispensables. Pero el plan global debe tener un carácter voluntarista determinado sobre todo por los arbitrajes entre planos sectoriales o geográficos de forma que pueda acrecentarse al máximo su efecto útil, asegurando una mejor coordinación entre ellos. A partir de entonces el plan se vuelve prospectivo: determina las magnitudes macro-económicas previsibles a base de las tendencias económicas y técnicas de principios, sugiere los instrumentos de gestión y de crecimiento económico armonizado: relación entre la acumulación de capital y el consumo económico global, equilibrio de la balanza de pagos, aumento de la producción, del ahorro, del ingreso nacional.

Con todo, es en el momento de la elaboración de los planes que debe buscarse sistemáticamente su compatibilidad. Los métodos de establecimiento pueden ser determinantes. Los países del Este han hecho ya la dura experiencia de esto. De una concepción puramente cuantitativa que apela a las unidades físicas, de carácter imperativo, colmada de

normas y de detalles, se ha pasado progresivamente a una concepción que se expresa parcialmente en términos de valores, de rendimiento de empresas, en conexión con el mercado para mejorar al máximo una reasignación de los factores de producción teniendo en cuenta, ya no solamente sectores, sino también regiones.

Se ha pasado así, gradualmente, de un modo centralizado de gestión administrativa de la economía nacional, a un sistema en vía de descentralización progresiva, que abre una amplia autonomía de comportamiento a las empresas, hasta entonces contenidas por una descripción detallada de las tareas concernientes.

El tipo centralizado de gestión reposaba sobre un aparato administrativo muy desarrollado a nivel de poderes soberanos. La planificación central, debiendo terminar en un equilibrio de las relaciones económicas complejas de la economía nacional, no dejaba prácticamente ningún lugar a variaciones, ni a la influencia de los precios, de los créditos, de las tasas de interés.

Un tal sistema ha llevado a un mal empleo de los factores de producción, a un retraso en el ritmo de crecimiento, a una ineficacia de las funciones de puesta en obra, de donde provienen las manifiestas insuficiencias en las realizaciones, y en suma, los sucesivos fracasos¹.

Pero ha intervenido también otro cambio radical. El plan ha dejado de ser elaborado por tecnócratas que trabajan en laboratorios cerrados, y ha pasado a ser el resultado de diálogos ordenados entre los responsables regionales, los responsables sectoriales y las autoridades centrales. Estas técnicas de participación socian desde el comienzo todas las partes interesadas: toman mejor conciencia de las interrelaciones funcionales y estructurales cuya imagen técnica está dada por las matrices de input-output. El conocimiento de las necesidades de las regiones o de los sectores vecinos permite una cooperación en la fijación de objetivos coordinados deliberadamente, y asegura las condiciones de una colaboración organizada y permanente para alcanzarlos. Este trabajo previo y claro es el único medio de hacer aceptar una jerarquización de las prioridades, la cual permite el pleno desarrollo de los fenómenos de polarización técnica, psicológica, geográfica o por ingresos.

c) Instituciones regionales y economías externas

Todo esto significa también que la región debe estar dotada de instituciones para hacer frente a deberes conceptuales, asumir responsabilidades técnicas, ejercer responsabilidades políticas. A partir del plan global, hay que entrar en el detalle de las realidades concretas, cotidianas, de los programas regionalizados públicos o privados. Al basarse en las políticas y las instituciones de encuadramiento, se imponen ciertas medidas de aplicación para crear los grupos de economías externas en la empresa o en la macro-región.

En lo que se refiere a la firma, no se trata solamente de los procesos dimensionales susceptibles de reducir el costo del producto, sino también, cuando no sobre todo, de las innovaciones — dinámicas por excelencia — de los tipos de mecanismos *intra-empresarios* en estrecha, pero no exclusiva relación con el contorno intelectual, financiero, social y económico dispuesto por las autoridades regionales. Estas pueden también facilitar la aparición de las condiciones que obran fuera del mercado del producto de la firma, sea que se refieran a economías externas estáticas provenientes de la yuxtaposición de un gran número de unidades productoras o

1. Cfr. Louis Davin : lectura en sección pública de la Academia Real de Bélgica el 10 de mayo de 1968: La convergence des techniques de fonctionnement des économies à l'Est et à l'Ouest.

consumidoras en la región, sea que se refieran a economías externas dinámicas que dependen del medio de propagación de los progresos técnicos, de la calificación de la fuerza de trabajo, de la eficacia de los mecanismos o instituciones de financiamiento a nivel regional. Estos evocan, por otra parte, las economías externas pecuniarias nacidas de las interrelaciones directas entre firmas o de los cambios de ingresos en relación con la elasticidad de los factores, las posibilidades de sustitución, los crecimientos de productividad.

En los que se refiere a la macro-región, los poderes motores deben por lo tanto, disponer de competencias ampliadas para crear tales infraestructuras. No podemos, sin embargo, negar que existe un escollo peligroso. Estos poderes motores corren el riesgo no ilusorio de comprometerse en una política cuasi-autárquica de proteccionismo indirecto por las sutilezas de la subsidiariedad, de búsqueda sistemática del desarrollo de la región por la región, de puja estéril tal como se da frecuentemente entre micro-regiones. Razón de más para tratar atentamente de asociar las autoridades regionales a la formulación de las políticas y planes económicos nacionales, a fin de que se sientan *concernidas* y cargadas de responsabilidades que sobrepasen las responsabilidades normales que tienen en su región.

2. En el plano económico

Por penosa que sea, una jerarquización de las prioridades se impone *volens volens*.

A propósito dejamos de lado, a pesar de la importancia que les reconocemos, la preocupaciones relativas a las aspiraciones sociales. Además, ellas se sitúan en los *cortos plazos* sucesivos, mientras que el crecimiento armonizado — que es para muchos la única garantía de un mejor empleo, a niveles más elevados de producción, de productividad y de nivel de vida — se sitúa en una perspectiva larga.

En tal circunstancia, factores estructurales dados dictan el quantum de estimulantes requeridos para mantener un crecimiento o emprender un comienzo. Destaquemos, entre otros, la extensión de la macro-región, la importancia de su población, su situación geográfica en relación a las zonas de desarrollo, la densidad de sus redes de enlace con ellas, la naturaleza y la abundancia de sus contingencias factoriales, la especificidad de su desarrollo en relación a los dualismos económicos y las ventajas comparativas.

Estas últimas características forman, sin duda, una de las dominantes de los países-continentes.

a) Multiplicidad de los dualismos

Los dualismos económicos son complejos y multiformes. Se piensa de entrada en la pareja industria-agricultura; pero existen otros: en el seno de la agricultura, dualismo de las especulaciones animales o vegetales; en el seno de la industria, dualismo de las actividades tradicionales y de las actividades jóvenes y nuevas, dualismo de los intereses nacionales y extranjeros. Cada rama de alternativas reposa sobre grupos de presión, se beneficia — o sufre — de la evolución de los precios relativos, de los términos de cambio, del poder de adquisición de la moneda.

De allí que es necesario proceder a un análisis caso por caso de las sendas del deseado desarrollo de las regiones, como se hará para las economías nacionales.

Una región en el estadio primario de su expansión (productos agrícolas no denominados, materias primeras) puede muy bien contentarse con estructuras tradicionales y asegurar ingresos suficientes a un número limitado de agentes económicos dominantes. Juzgada en términos de balances de pago, la situación podría revelar excedentes apreciables, sin que éstos pongan en marcha los mecanismos de crecimiento por los efectos de ingresos. Un tal espacio corre el gran riesgo de sufrir un defecto de productividad, una inhibición de esfuerzos de innovación y de desestructuración. La resistencia al cambio juega todo su papel. Las pocas industrias agrícolas de tipo ascendente o descendente trabajan bajo licencia, compran títulos en el extranjero, sin realizaciones autónomas suficientes en materia de investigación desarrollo, de formación del personal, de organización, de comercialización. A menudo también, las exigencias sindicales pesan fuertemente en la eficacia de la mano de obra agrícola, en razón de los vetos opuestos a su movilidad y a la libertad de compromiso.

Pero una región en el estadio primario puede muy bien tender al estadio secundario para asegurar su expansión por la industrialización. A menudo ésta se realiza en condiciones de dependencia respecto al extranjero tanto en los que se refiere a los capitales como al *know-how* y a la investigación científica. Por lo tanto ella se logra inicialmente a través de un desequilibrio permanente de la balanza de las transacciones en capital: la macro-región del país-continente depende de la no-región para la financiación de sus inversiones en capital. La misma dependencia aparece en la balanza de las transacciones corrientes por el hecho de la distribución de un stock de ingresos crecientes entre un número mayor de agentes económicos integrados en el ciclo de las producciones nuevas.

Precios relativos y términos de cambio combinan sus efectos para llegar a ser presiones particularmente dinámicas de la industrialización sometida, por otra parte, a los imperativos del mercado, de la rapidez de envejecimiento de los equipos, de la actividad de los grupos de presión provenientes de la economía primaria tradicional.

Por otra parte tal industrialización corre el riesgo, por falta de programación, de producirse en una anarquía que lleve a accidentes espectaculares en los sectores caracterizados por una proliferación caótica, por la incompatibilidad o la incoherencia del plan de desarrollo nacional y de los planes de desarrollo regional, obedeciendo todos a presiones políticas divergentes.

La industria comienza entonces a funcionar en una situación de gastos tan elevada que a menudo estos mecanismos de expansión son acompañados de la inflación: inflación de los costos debida a las presiones sindicales, inflación de la demanda debida a la industrialización generalizada o por parcelas, a la modernización de los niveles de vida, al crecimiento de las concentraciones urbanas, a la exportación de los beneficios en vez de la reinversión en el propio medio. La inflación contribuye entonces a conservar un proteccionismo paralizador para las empresas que, en la nación viven, al abrigo de las barreras aduaneras, y en la región, al abrigo de los subsidios, de las reglamentaciones administrativas o sindicales, de las presiones políticas que acuerdan verdaderas rentas institucionales a impresas marginales totalmente ineficientes. La inflación arrastra una decapitalización progresiva de las empresas a causa de la insuficiencia de las inversiones de reemplazo, y está en la base de una evasión de técnicos que se van al extranjero atraídos especialmente por la perspectiva de encontrar allí empleos remuneradores, liquidados en monedas estables. La utilización insuficiente de las capacidades de producción, la débil dimensión de muchas empresas, la sobrevaluación de la moneda particularmente nociva para

las actividades que dependen de la importación se añaden a las dificultades que encuentra habitualmente toda industrialización.

Por eso, no hay que extrañarse de que las empresas de instalación reciente que dependen de grupos extranjeros se integran difícilmente a la naturaleza o a la región. Estas empresas forman parte de un « imperium » pluri territorial que trasciende los territorios de implantación. Obedecen a una programación que les es propia y que se elabora y decide en el exterior. Si no se les presta atención, pueden permanecer largo tiempo como cuerpos extranjeros a la región en la que difundirían sólo un *mínimum* de efectos inducidos de arrastre, sin recursos suficientes a los servicios regionales, bancarios, por ejemplo, sin ser el incentivo de efectos de unión o de aglomeración por grupos. El gran problema consiste precisamente en integrarlas en un conjunto a las estructuras parcialmente desequilibradas por el crecimiento desencadenado, en llevar estas firmas monopolísticas u oligopolísticas a hacer intervenir los parámetros del desarrollo de la región de implantación en sus propios cálculos de expansión¹.

b) Ventajas comparativas y desarrollo regional

En estas condiciones, la teoría de las ventajas comparativas aplicada a la economía regional en el ámbito de los grandes espacios nacionales aparece bajo una luz particularmente nueva.

Derrotada de entrada como conjunto explicativo de los movimientos del comercio internacional, aparece aquí, puesta de nuevo en duda, en la ciencia económica regional. Por cierto, datos estructurales, objetivos, pueden contribuir a comprender mejor ciertos aspectos del desarrollo regional. Pero no llegan a explicar ni el porqué, ni el cuándo, ni el cómo, ni siquiera el dónde. Estos datos objetivos, aunque se los considere en un espacio inmutable, son, en sí mismos, por otra parte, muy variables en el tiempo, en razón especialmente de las características del progreso técnico (aceleración, extensión, comprensión, organización, interdependencia) que se imponen desde afuera, en razón de una política voluntarista, conscientemente deliberada en lo que hace por ejemplo a la asignación de las fuentes de producción raras.

Los parámetros de dominación económica de las firmas, de los sectores, de las regiones o de las naciones, introducen igualmente nuevos *modus operandi* que vuelven aleatoria la libertad de las elecciones y de las afectaciones en un clima de neutralidad para la búsqueda del optimum.

Esta teoría ignora la naturaleza de las relaciones entre productores y consumidores individuales, entre firmas unitarias y agentes públicos, entre unidades productoras entre sí, entre contingencias factoriales consideradas desde el punto de vista estático y desde el punto de vista dinámico. Ahora bien, esta naturaleza no tiene nada que ver con el cálculo macro-económico. Es indispensable que la comparación se obre a nivel del producto y del punto de inversión, y pierde significación si se funda sobre la producción global de un sector (diversidad y diferenciación de los productos y de sus medidas unitarias) o de las implantaciones de conjunto en una región.

1. Los mismos problemas de dualismo caracterizan las regiones de vieja industrialización con ocasión de la implantación de actividades jóvenes y nuevas. Los apremios de técnica, de mercado y de entrenamiento exigen el optimum de las firmas y de las regiones. Estas solo pueden encontrarse en perspectivas prospectivas. Reposan sobre largas anticipaciones, la indivisibilidad de las inversiones, la complejidad de las sinergias humanas. Ellas obligan a recurrir a la economía contrada y a aceptar el plan y el programa que se impone aún a las economías más neo-liberales.

B. Integración o desarrollo *sui generis*?

De allí surge la cuestión de saber cómo podrá la región proseguir su desarrollo en el seno de los grandes espacios nacionales.

La exposición que precede muestra que desde el punto de vista, tanto político como económico, una expansión *sui generis* arrastra objeciones fundamentales aún obstáculos insuperables.

La solución por lo tanto debe buscarse en simbiosis funcional, ante todo y sobre todo, con las no-regiones nacionales y, en cuanto sea posible, con no-regiones transnacionales.

Pero tampoco hay un camino bien trazado para asegurar esta simbiosis. Todos los factores económicos o no económicos, todos los depositarios públicos o privados de poder deben contribuir a ella. Sin duda se puede concebir que los monopolizadores soberanos o subordinados del poder público creen el encuadramiento de integración por medio del plan, suficientemente flexible para dejar al mercado un margen de maniobra para traducir esta integración en hechos y consolidarla en el tiempo y el espacio.

1. Integración por el plan

Se necesitan, por lo tanto, amplios acuerdos previos para determinar las grandes opciones de un plan de desarrollo global. Estos acuerdos no podrán ignorar las perspectivas de los otros grandes países-continentes vecinos. Y servirán de común denominador a los planes de los sectores o regiones de la nación. Corresponde además a los poderes públicos reglar el funcionamiento, hacer un cálculo sobre las perspectivas de desarrollo teniendo en cuenta los dualismos múltiples, proporcionar una infraestructura hecha de polos fundamentales y polos secundarios de crecimiento.

a) Requerimiento de funcionamiento

Se suponen resueltas la ecuación de compatibilidad entre el programa global y los programas sectoriales y geográficos, y la ecuación de maximización de sus realizaciones respectivas.

Se suponen igualmente resueltas las cuestiones relativas a la puesta en orden de las políticas comunes, de las instituciones comunes y de las técnicas de armonización.

Cabe entonces preguntarse cómo van a concertarse estos grandes macroeconómicos en la realidad de lo hechos cotidianos para asegurar un crecimiento y un desarrollo armonizado del conjunto, de las regiones constituyentes motrices, de las zonas atraídas. No hay una solución absoluta, válida *ne varietur*, y se impone una desagregación caso por caso.

Con todo, hay que interrogarse sobre la consistencia de las dominantes de los imperativos de funcionamiento: estructuras, sistemas y regímenes de producción (de tipo primario agrario y/o minero, de tipo secundario o terciario), naturaleza de las relaciones con el extranjero, autonomía de las parcelas de actividad, grado de alfabetización, siendo por otra parte todos estos datos, interdependientes.

Si se toma el caso de un país-continente de dominante agraria, el gran problema a resolver es el del crecimiento de la productividad. Ni los *latifundios* ni los *minifundios* ofrecen garantías suficientes al respecto. El costo poco elevado de la mano de obra frena la introducción de las técnicas modernas, tanto más que la fertilidad del suelo permite beneficios suficientes y que la ignorancia de la gente y sus estructuras mentales tradicionales descartan todo riesgo de movimiento sociales. Por ora

parte, la debilidad de los ingresos y el endeudarse de los pequeños explotadores respecto a los grandes propietarios o a los intermediarios obstaculiza igualmente la modernización de los métodos de producción en las explotaciones de dimensión reducida: pocas máquinas, nada de abono, alternancia de cultivos irregular, mala comercialización. De allí que toda reforma agraria, para tener éxito, debe ir precedida (o al menos acompañada) de una campaña de alfabetización teniendo como materia la educación elemental, mediante la diversificación de las escuelas rurales, la formación a las técnicas del «hacer valer». Debe ir acompañada de la introducción de actividades de valorización de los productos agrícolas (almacenaje, industrias de tipo descendente para la transformación y de tipo ascendente para la preparación). No es absolutamente indispensable que el régimen sea modificado cuando todavía la orientación hacia el trabajo en común, por medio de cooperativas, pudiera ayudar mejor a una acumulación gradual del capital, a un aumento de los empleos productivos, a una articulación funcional del binomio agricultura-industria.

Tal binomio se apoya entonces más aún en los mercados interiores de los países-continentes. Demasiado a menudo, en efecto, las preocupaciones de las industrias existentes se tornan hacia el extranjero. Establecidas generalmente en lugares estratégicos, en la periferia de esos grandes espacios nacionales (localización a la orilla del mar o de las grandes vías de penetración hidrográfica) para preparar un primer condicionamiento de los productos agrícolas o mineros provenientes del interior, integradas en los imperios técnico-comerciales de grandes empresas multinacionales, estas industrias producen poco efecto inducido en su contorno inmediato. Su mercado se encuentra en el exterior. Inclusive, muy a menudo las ganancias son ampliamente reinvertidas en el exterior. Las relaciones funcionales con el interior quedan embrionarias. Y las parcelas de industrialización menos avanzadas, limitadas a un área regional de desembocadura, no están preparadas para impulsar una expansión.

Faltan las infraestructuras necesarias. Casi siempre lo que hay existe en función de las preocupaciones exteriores para ligar los centros de producción minera o agrícola a los puertos de embarque y la construcción se hace en base a productos importados. Por eso el arreglo debe ser efectuado en una doble dirección. La primera se refiere a la creación de una red de transportes diversificados que ponga a las parcelas de actividades en relación mutua ante todo, y a continuación con las grandes zonas de desarrollo. La segunda se refiere a la promoción de actividades nacionales susceptibles de proveer productos para realizar estas construcciones y equipamientos. Todos los servicios públicos deben intervenir: grandes ejes de desarrollo ruteros, ferroviarios y aéreos interiores, red regional de vías de comunicación, telecomunicaciones, puesta a punto de las cuencas hidrográficas, distribución de energía eléctrica o de gas, instalaciones de abastecimiento y de conservación de los productos agrícolas, construcción de viviendas, de escuelas, de centros de formación y de investigación-desarrollo, ramificaciones de una red de crédito y de distribución de las informaciones.

Se requieren grandes inversiones de capitales antes de todo desarrollo regional mayor y de toda expansión del comercio intraregional o su inserción en las relaciones económicas exteriores. Si no se pueden lograr progresos substanciales en materia de infraestructuras no pueden esperarse los efectos motores de la dinámica del desequilibrio: polarización industrial y urbana con efectos de aglomeración y de relación, expansión de los efectos de arrastre en beneficio de cada componente de los diferentes dualismos, maduración de los efectos de conexión y de innovación en la técnica de los diferentes conjuntos industriales que dispondrían, por fin, de las vías y medios de comunicación e intercambio. Sólo entonces entrarán en juego los fenómenos de intraversión de las firmas que, anteriormente

volcadas hacia el exterior, descubren los mercados interiores y las poblaciones autóctonas gracias a los resultados de la polarización técnica y por los ingresos.

La insuficiencia de las infraestructuras impide la propagación de las tecnologías, deja subsistir economías localizadas, de desembocadura restringida, que funcionan a base de adunción de actividades autónomas. Dentro de esta hipótesis apenas si queda lugar para los efectos de sustitución. Existe el peligro de que pase demasiado tiempo antes de que las industrias de arrastre hagan sentir sus efectos, los cuales permitirían un reemplazo de las importaciones (producciones de la no-región) por fabricaciones regionales.

b) Opción sobre los tipos de industrias

El estudio de las soluciones a aportar a las demandas del funcionamiento es inseparable de las opciones sobre los tipos de industrias a desarrollar. Por supuesto, en los países-continente en vía de desestructuración creadora, ciertos datos objetivos son necesarios para maximizar ante todo las actividades de tipo ascendente y de tipo descendente de las producciones agrarias.

Pero ¿qué hacer más allá, en los grandes espacios nacionales que sufren de una insuficiencia de acumulación de capital y de una insuficiencia de estructura y de funcionamiento de mercado interior?

No todas las actividades industriales tienen las mismas facultades de arrastre. No todas las estructuras económicas dadas convienen tampoco para maximizar los efectos inducidos por los núcleos motores.

Sin duda la siderurgia y la energía pueden movilizar dondequiera los factores de producción vertical y horizontalmente. Pero según el grado de elaboración de los productos siderúrgicos y los « trends » de consumación de energía, estas dos industrias podrían todavía ejercer sólo influencias motrices limitadas. Estas podrán ser mejoradas al máximo apoyándose sobre industrias industrializantes¹ que pueden ser o no actividades de las llamadas jóvenes o nuevas, frutos de la revolución industrial contemporánea.

Las industrias químicas de síntesis (particularmente las de plásticos y de abonos), las contrucciones mecánicas y eléctricas finas, las industrias electrónicas, las industrias del cemento, las actividades derivadas del desarrollo de la economía nuclear y de la economía espacial, pertenecen a este grupo que presenta características bien definidas.

Se sitúan casi únicamente en el sector de los bienes de producción y a este título facilitan la instalación de equipamientos modernos, permiten el desarrollo de polos accesorios (piezas de repuesto, agregados, almacenajes combinados) provocando una reestructuración de las técnicas y de los datos económicos y sociales.

Al exigir un aporte considerable de capitales, estas industrias favorecen una concertación entre los poderes públicos y las firmas de gran dimensión: monopolios, oligopolios, grandes unidades interterritoriales. La movilización racional de los factores de producción, poco, mal o nada empleados, y las perspectivas de rentabilidad comprometen a un diálogo no exclusivo de combinaciones transnacionales de oligopolios. Si además les son proporcionados medios internacionales de financiación, si se les acuerdan garantías concernientes a las transferencias de ingresos de capitales, si se les aseguran cauciones morales a la cabeza de las grandes

1. La expresión es de nuestro colega el Prof. G. Destanne de Bernis, el cual expuso un análisis interesante de la misma — del que nos servimos ahora — en el primer congreso de economistas de América Latina en la Universidad Nacional de Córdoba, en julio de 1965.

instituciones internacionales oficiales, las unidades dominantes pueden ser más fácilmente llevadas a tomar parte efectiva y eficaz en las políticas de desarrollo regional de expansión de las industrias industrializantes.

En fin, si éstas, en su núcleo motor, son siempre de gran dimensión y de capitalización elevada, la maximización de sus efectos inducidos puede en cambio, reposar en gran parte sobre la acción de las más pequeñas unidades arrastradas en lo que concierne a relaciones de subcontratos, de cooperación límite, de comercialización organizada. Estas últimas se ven obligadas entonces a hacer esfuerzos considerables de adaptación técnica, de formación de los cuadros y de la mano de obra, que, por otra parte, les son impuestos, aunque también facilitados, por sus grandes comitentes.

Geográficamente, estos nuevos conjuntos estructurados consolidan las regiones en la industrialización naciente y facilitan la aparición de polos de relevamiento; estructuralmente, contribuyen a la modernización del sector agrícola y del sector industrial existentes, crean las condiciones de un aumento fundamental de los niveles de vida, permiten una especialización de las actividades y de las regiones.

c) Relevamiento de industrialización

A las industrias volcadas sistemáticamente hacia el exterior deben suceder, gracias a la racionalización de las infraestructuras, conjuntos de actividades matrices en lugares privilegiados. Convendrá no obstante ensanchar todavía más el campo de su irradiación y conducir a las de la periferia a mirar más para adentro.

Los relevamientos de industrialización son susceptibles de cumplir estas múltiples funciones.

Los mecanismos de subcontrato son ciertamente los más eficaces para tejer esta trama. Pero sólo maduran realmente al final de un cierto tiempo de aprendizaje, de formación y de adaptación técnica y comercial. En el intervalo pueden procurarse objetivos más simples: talleres de montaje de utilería agrícola, de mezcla de abonos procedentes de diferentes centros industriales, de almacenaje de materiales de construcción.

Estos centros de relevamiento se adaptan bien a las estructuras de producción y de consumación local. Progresivamente se preparan para llegar a ser los polos de industrialización secundarios, intermediarios técnicos entre los grandes motores, y relevadores geográficos entre los grandes focos de progreso en el seno de las zonas de desarrollo.

2. Integración por el mercado

El modelo de desarrollo así presentado no se acomoda a las leyes paretianas del mercado: libre cambio de mercaderías, libre circulación de los factores de producción, pleno efecto de los mecanismos de la oferta y la demanda, eficacia de los precios como reguladores de la economía. La experiencia muestra que tales funciones no han conducido a un crecimiento armonioso de las regiones en los grandes territorios nacionales. Los desequilibrios se han mantenido en el tiempo y en el espacio; su dinámica no ha tenido eficacia creadora. Esta depende ampliamente de ciertas condiciones a crear de común acuerdo por parte de los poderes públicos y las empresas. Los primeros obran mediante el plan; las empresas, mediante el mercado, pero no un mercado libre y perfectamente librado a la competición (¿existió alguna vez?), sino un mercado organizado que comporta sus propios requerimientos de integración, de información y de comercialización.

a) Requerimientos de integración

La política de desarrollo regional no puede seguirse no importa dónde, cómo, o en cualquier parte del territorio. Ciertas zonas se prestan mucho mejor que otras a una combinación más perfecta de factores. Y no es necesario que la productividad marginal del capital sea precisamente allí la más elevada, porque el capital no es más que uno de tantos factores de expansión.

Este perfeccionamiento está ligado, entre otros, a ciertos hechos de homogeneidad en el seno de un espacio dado que no está siempre determinado por criterios administrativos ni por subdivisiones políticas. Este espacio puede ser variable porque los hechos de homogeneidad no son siempre rígidos¹. Si la región homogénea tiene indiscutiblemente un substrato geográfico, y la región-plan un substrato administrativo, la verdadera región económica es polarizada. No coincide con las dos precedentes y engloba espacios de grandor considerable según los flujos característicos considerados, la extensión de las zonas de influencia motriz, la naturaleza de los fenómenos de solidaridad con la no-región.

Lo esencial es concentrar los esfuerzos de desarrollo en zonas que presenten el mayor número posible de criterios objetivos de homogeneidad. Estos ayudan a provocar una toma de conciencia interna particularmente favorable a la adhesión de los espíritus y de las voluntades a las técnicas de expansión, a la animación de los intercambios, a la difusión creciente, vertical y horizontal, de los flujos de arrastre a partir de núcleos de polarización. Si para poner en acción un plan y asegurarle un punto concreto de apoyo el recurso a la noción geonómica pudiera ser útil, el pensamiento funcional le quita toda rigidez. Entonces estarán comprendidas en un programa de crecimiento armonizado las actividades agrícolas, industriales o comerciales y los grupos sociales entre los cuales podrán establecerse y crecer con un máximo de flexibilidad flujos de bienes, de servicios y de capitales — en forma de ahorros expeditos.

Hay que considerar simultáneamente diferentes elementos.

Ante todo, los factores reales a valorizar a menor costo porque corresponden a las posibilidades naturales o a la vocación normal del desarrollo: naturaleza y volumen de los productos eventualmente disponibles para la no-región, disponibilidad de factores generales de producción, acumulación de capital, economías externas.

A continuación, la puesta a punto de una infraestructura interna de las comunicaciones para facilitar la utilización de los recursos locales o regionales y perfeccionar al máximo la flexibilidad de los factores de producción.

Además, la creación de una red de nudos primarios o secundarios de eclosión para la dispersión, en el espacio considerado, de los aprovisionamientos y productos, o su recolección centralizada para la venta en la no-región.

Finalmente, el enlace de estos nudos de eclosión con centros de empalme en otras zonas, de forma de asegurar un cauce perfeccionado a los tráficós recíprocos sobre la base de una integración funcional.

Esta última puede tal vez reclamar otras constelaciones de enlaces, principalmente cuando éstos son de naturaleza periférica y sirven a concretizar flujos de arrastre a partir de actividades motrices. Bajo la influencia de los progresos técnicos acelerados, esta integración exige generalmente el establecimiento de los tipos más modernos de enlace, particularmente para los productos de gran valor bajo un volumen

1. Cfr. Los estudios de André Piatier sobre los fenómenos de polarización de los centros urbanos en Francia.

relativamente débil que pueden soportar los costos elevados de los transportes ruteros (o aún aéreos).

La integración funcional se da mucho más a base de solidaridad que a base de complementariedad. Está reposa sobre una infraestructura material y concierne los intercambios de mercaderías y de servicios. Aquella implica una verdadera toma de conciencia en los espacios considerados que, *volens volens*, buscan juntos, confusamente o no, las vías y medios susceptibles de hacerles cumplir los más grandes progresos en el minimum de tiempo. A la infraestructura material derivada de la complementariedad de los intercambios se añade una infraestructura inmaterial más importante. De acuerdo al estado de avance de los espacios, se tratará de acciones conducidas en común sobre el plano de la organización y del movimiento de las producciones, de la repartición y de la utilización de la población activa más apta para los trabajos requeridos, de la concentración de las actividades sobre tales o cuales tipos de producción, de la prestación de servicios diversos en materia de investigaciones científicas o aplicadas.

Esta integración en el espacio no sería completamente eficaz si no estuviera complementada por una integración en el tiempo.

En efecto, el hecho de que muchos problemas, particularmente sociales, aparecen en el corto plazo, no es razón para que su solución no deba ser buscada teniendo en cuenta igualmente los imperativos a largo plazo; al contrario. La supervivencia de las empresas, la perennidad de su acción, su desarrollo, constituyen objetivos tan válidos, si no más, que el simple recuento anual de pérdidas y ganancias. Juzgado en términos de beneficios puramente capitalistas, lo esencial es crear, mantener y promover las condiciones en las cuales el resultado neto creciente pueda asegurarse para el porvenir.

Pero más allá de la unidad individual, hay que tener en cuenta también el rol de la empresa en la sociedad circundante. Esta es fuente de ingresos y de actividades fuertemente diversificadas. Según la naturaleza de estas actividades, puede llegar a ser el polo de crecimiento arrastrante e industrializante por medio de los flujos técnicos ascendentes y descendentes, verticales y horizontales, intra o inter industriales, que contribuyen a movilizar los factores de producción. Su importancia es tan capital, sobre todo para los focos fundamentales de progreso, que su gobierno se convierte esencialmente en una función de previsión.

Dígame lo mismo en lo que se refiere a la animación de regiones-problema. Soluciones de facilidad llevan demasiado a menudo a introducir arbitrariedades simplemente para satisfacer la opinión pública.

Con todo, no basta dar un uso, es necesario proporcionar el mejor empleo, no basta con crear «zonings» industriales, es necesario dotarlas racionalmente de actividades integrables en un conjunto en razón de los tipos de producción, la naturaleza de las necesidades, las corrientes probables (o existentes) de intercambios. Ahora bien, no es raro constatar que se sacrifica todo por hacer inversiones espectaculares sin tener en cuenta su verdadera utilidad social y sus efectos reales de polarización técnica, psicológica, geográfica o aún económica. En cambio, una eficiencia prolongada podría esperarse de actividades menos engolosinantes para la imaginación pero más pendientes del progreso técnico, de las actividades semejantes, complementarias, solidarias o no, en espacios vecinos con los cuales se pueden establecer gradualmente relaciones funcionales. También deben ser igualmente decisivas las perspectivas de creación o de extensión de los mercados (ensanchados para los bienes especializados, restringidos para los bienes o servicios banales). Lo cual significa también que ninguna de estas funciones puede cumplirse sin hacer una apuesta sobre el porvenir.

b) Requerimientos de información

No hay ninguna política, sea cual fuere, que pueda ser actualizada en el plano macro-económico o en el plano micro-económico sin un stock de informaciones adecuadas, constantemente actualizadas, renovadas, extendidas. En teoría, la solución es relativamente fácil a escala nacional aún cuando muchos datos de tipo económico o financiero no hayan sido aún recogidos o no estén todavía disponibles.

El problema se presenta más difícil de resolver cuando se trata de las economías regionales. En efecto, las subdivisiones administrativas constituyen la base tradicional, y a veces la única, para la recolección de las informaciones y el establecimiento de las sumas. Ahora bien, ellas coinciden raramente con las regiones homogéneas, y menos aún con las regiones paralizadas. De allí se deriva el gran peligro de ver estas subdivisiones administrativas transformarse automáticamente en regiones-planes, dar lugar a programas autónomos, insuficientemente integrados.

Por lo tanto es indispensable que las autoridades subordinadas tomen conciencia de que sus regiones resultan de espacios superiores, y que la puesta en común de las informaciones disponibles vueltas estadísticamente homogéneas y comparables, es una condición de la realización de los crecimientos económicos regionales armonizados. Una vez conseguido este paso previo, entran en juego otros factores.

En primer lugar, es indispensable por esencia una colaboración interdisciplinaria. Siguiendo las latitudes o las longitudes, se ha tenido, con demasiada frecuencia, la tendencia a considerar que la política de las economías regionales debería ser un terreno reservado sea a los urbanistas, sea a los geógrafos, sea a los economistas o a otros. En realidad no es así. Los problemas son demasiado complejos para que su solución pueda depender de la dominación de una sola disciplina. Ellos constituyen en cambio un lugar geométrico para el humanismo. Ni las ciencias exactas ni las ciencias humanas deben ser privilegiadas en la formulación del diagnóstico o en las proposiciones de solución.

En segundo lugar, en el campo del análisis económico *sensu stricto*, hay otro escollo a evitar: el de querer reducir las investigaciones *ante todo* a técnicas cuantitativas. Estas son necesarias, pero no son más que un instrumento entre otros que deben también ser utilizados. La vida económica regional, sobre todo en el estado de imperfección relativa de la documentación estadística, no se reduce a la simple fotografía proporcionada por las matrices de *input-output*. Hay otros factores actualmente no cuantificables que determinan las opciones, y constituyen a veces, sobre todo en la medida en que son impuestos desde el exterior, datos imperiosos e ineluctables.

En fin, la política de las economías regionales es un lugar de predilección para la confrontación de las experiencias prácticas y de los juicios científicos. Establecer una política exclusiva en beneficio de las unas o de los otros, conduce seguramente al fracaso. Por lo demás, la adhesión espontánea o convencida de los agentes económicos asegura el éxito. ¿Cómo podrían éstos cooperar si no son parte activa y si no están informados? De allí se perfila una tarea capital de relaciones públicas, aunque más no sea para destruir el mito del secreto estadístico, y para llevar a los agentes económicos, sometidos a las influencias de las decisiones superiores dominantes, a adoptar un comportamiento de cooperación.

Pero la información «interior» no basta. Debe ser completada por una política de la información hacia el exterior para asegurar una compatibilidad de los planes y programas macro o micro-decisionales, o para inducir decisiones de inversiones de las firmas de la no-región. Este problema es sin duda más notorio en las regiones periféricas dependientes de Estados soberanos distintos. Pero se presenta a todas las regiones cuyo

desarrollo está condicionado por el ensanchamiento de su « hinterland » y la integración espacial.

c) Requerimientos de comercialización ¹

Toda producción, sea cual fuere, debe ser ratificada por la demanda efectiva o potencial: así se presenta el problema de las ventas, que hace surgir diferentes conceptos relativos a las normas dimensionales y a la naturaleza de las producciones.

Una primera distinción se refiere a las necesidades tradicionales y a las necesidades nuevas.

De allí que las producciones específicas son aquellas cuya implantación no está ligada a la proximidad del mercado, su venta es necesariamente dispersa. Pero de igual manera el área de extensión de su venta debe adaptarse a la escala de su capacidad. Las perspectivas económicas no hacen necesariamente coincidir los dos elementos.

Muchos productos industriales de base y muchos semiproductos no requieren contingencias factoriales particulares. Su producción puede, por lo tanto, ser entendida dondequiera desde el momento que se han reunido los coeficientes necesarios capital-trabajo y las economías de escala indispensables. Dado que la venta específica es geográficamente dispersa una fuerte competencia a escala internacional remata casi inevitablemente en una sobrecapacidad generalizada. Esta afecta a los países históricamente productores de la misma manera que a las economías en vía de realizarse. Tales economías buscan a menudo consolidar el mercado nacional de estos tipos de productos por la erección de barreras aduaneras o reglamentarias. La sistematización de este proteccionismo perezoso corre el riesgo de repercutir sobre los costos de fábrica, la calidad de las fabricaciones, el estancamiento de la investigación-desarrollo y de los progresos tecnológicos nuevos, de donde proviene la inutilización creciente de las capacidades de producción y, a la larga, la imposibilidad de mantenerse en una posición de competencia.

El problema no es menos grande, aunque se presente en términos diferentes, cuando se trata de las categorías de producciones específicas que requieren contingencias factoriales particulares, por ejemplo los bienes de equipamiento técnicamente evolucionados. Las industrias que los producen se concentran generalmente en una serie relativamente estrecha de bienes heterogéneos, o sea en diversos tipos de una misma especie de equipamiento destinados a un mismo sector ². Al tener un gran valor unitario, en el que la imputación del costo de distancia es débil, estos productos pueden normalmente dirigirse a una clientela dispersa y lejana. Los economías de especialización son determinantes para los tipos de producción que rinden sobre todo bienes de capital. La especialización de la producción limita el número de clientes de la firma en el espacio próximo, y la orienta hacia un mercado territorialmente extenso.

Como consecuencia, la extensión y las posibilidades de extensión del área de ventas se convierten en requerimientos esenciales — por no hablar de los esfuerzos propios de las firmas sobre el plan de la comercialización individual en el interior y en el exterior de los grandes espacios

1. Nos referiremos a la relación que hemos presentado en el segundo congreso de economistas de América Latina en la Universidad Nacional de Córdoba en julio de 1966, bajo el título de *Integración de los mercados, industrialización e intercambio internacional*. Cfr. igualmente nuestra relación *La reconversión de las economías de base* en el IV Coloquio de la Asociación de Ciencia Regional de Lengua Francesa, Lieja, 1964, consagrada a los *Problemas de conversión económica*.

2. Cfr. N. Rosenberg, *Capital goods, technology and economic growth*, in *Oxford Economic Papers*, noviembre 1963, pag 220.

nacionales — en las localizaciones industriales, al permitir la dimensión de las inversiones y la creación de los flujos interdependientes una maximización a la vez de los ingresos intermediarios y del *output* final, a condición que este sea ratificado por el mercado.

C. Conclusiones

Nuestras conclusiones serán breves.

Existen diferencias de grado y de naturaleza cuando se considera el desarrollo de las economías regionales en el seno de los grandes espacios nacionales o internacionales.

Hay, sin embargo, un telón de fondo y denominadores comunes: la voluntad de creación colectiva organizada, sostenida por instituciones públicas o privadas apropiadas cuya influencia se mide no por sus formas o estructuras jurídicas sino por sus poderes efectivos y su capacidad de innovar.

El análisis, la fijación, la persecución de los objetivos debe proceder de una voluntad común de los participantes. Sin ella es casi imposible tener éxito. Los acuerdos obtenidos en el momento de la determinación de los objetivos tenderán a prolongarse naturalmente en la ejecución tanto más fácilmente cuanto los factores de incoherencia y de incertidumbre hayan sido eliminados desde el origen. Es indispensable asociar el conjunto de los responsables en el plano público y en el privado: altos funcionarios, sindicalistas, industriales, universitarios, hombres políticos, de donde se deriva la necesidad de contactos humanos, de trabajos en común, de la formación económica y de la información objetiva.

Sin duda los objetivos no serán alcanzados cada vez. Pero por lo menos su fijación tiene el mérito de forzar todas las energías a obrar en las direcciones dadas. Estas pueden, por otra parte, ser arregladas durante la ejecución, hasta tal punto que las realizaciones finales sobrepasan a veces lo que se quería obtener. Considerando retrospectivamente, los programas de desarrollo económico regional racional valen menos por lo que se habían asignado como objetivo que por lo que ellos han ayudado a obtener gracias a una movilización de los factores de producción que, sin ellos, no hubieran podido obrar con la misma intensidad, la misma voluntad, la misma coordinación.