*Por Francisco Uribe-Echevarría**

PROBLEMAS REGIONALES EN LAS ECONOMIAS ABIERTAS DEL TERCER MUNDO

INTRODUCCION

En un par de trabajos anteriores he investigado el impacto que han ejercido las cambios en las estrategias de desarrollo sobre la teoría y práctica del desarrollo regional en América Latina. En aquellas ponencias, la cuestión clave que guió el análisis fue una concepción histórica de los objetivos de desarrollo regional en la cual su relevancia dependía de la relación de estos últimos con los problemas claves de desarrollo nacional y, más importante aún, con la contribución a la solución de tales problemas (Uribe-Echevarría 1990; Uribe-Echevarría 1991).

Fundamentalmente aquellos artículos parten de la concepción que el régimen de política de desarrollo que ha dominado la práctica de las acciones de desarrollo regional hasta hace muy poco tiempo era consecuencia natural de la adopción de estrategias de substitución de importaciones (1). Los objetivos de intervención, por su parte, fueron moldeados por los problemas, necesidades y prioridades de tales políticas; mientras que las estrategias y los instrumentos utilizados se definieron con base en las características del paradigma de desarrollo del período y en el margen de factibilidad que de este se desprendía.

Las prácticas regionales no pudieron escapar a la actitud predominante en la época respecto del rol del Estado. Una profunda desconfianza en la capacidad de los mercados para distribuir los recursos de manera eficiente y equitativa postuló la necesidad de un Estado fuertemente intervencionista. Ello llevó entonces a la construcción de un aparato de planificación de múltiples niveles, en el contexto de una exhaustiva regionalización del territorio nacional para constituir el eje y base de un sistema de intervención masivo (2).

Las principales conclusiones de estos artículos se pueden resumir como sigue:

- la pérdida de la importancia de las prácticas de desarrollo regional durante los arios ochenta puede explicarse por la disfuncionalidad de tal modelo con respecto a la nueva coyuntura de desarrollo enfrentada por estos países.
- los cambios en el enfoque de las estrategias de desarrollo son de tal magnitud que un "ajuste" global de todos los componentes del **régimen de política regional** es imperativo. Los objetivos de intervención y su base teórica necesitan ser reelaborados, mientras que las estrategias de intervención y de instrumentos necesitan ser ajustadas a las nociones actuales acerca del rol del Estado.

En resumen, los documentos fueron elaborados con miras a concretar una agenda para el desarrollo de una **nueva teoría de manejo de desarrollo regional** más apropiada para las nuevas prioridades de desarrollo y a los modelos de políticas públicas emergentes. Las propuestas se basaron en tres elementos claves:

- la reestructuración de la producción como un objetivo necesario para alcanzar un proceso de desarrollo económico sostenido;

* Instituto de Estudios Sociales, La Haya, Holanda.

- la disminución de la participación del Estado en las actividades económicas en favor de una estrategia centrada en la empresa privada, y
- la reorganización de las actividades públicas y en especial su descentralización hacia niveles inferiores de administración territorial.

El presente trabajo intenta ampliar este análisis reflexionando sobre la naturaleza de los problemas regionales. En él se afirma que la implementación de políticas de liberalización económica en los países del Tercer Mundo cambiará el perfil de los problemas regionales. Obviamente, el análisis supone que estos países lograrán, al abrir sus economías, un crecimiento económico sostenido.

Sin embargo, lo anterior no significa que yo piense que **todos los países del tercer mundo lograrán ambos objetivos.** Por el contrario existen muchas razones para sospechar que este no será el caso, o por lo menos que el grado de éxito variará considerablemente. Estos puntos han sido tratados por muchos autores y no vale la pena repetirlos aquí. El supuesto es necesario, sin embargo, porque una estrategia de «liberalización» fallida resultará en **un conjunto muy diferente de problemas regionales.**

En resumen, el trabajo es, por sobre todo, un intento de formular un grupo de hipótesis acerca del tipo de problemas regionales que están surgiendo en el nuevo contexto económico creado por reformas políticas en algunos países latinoamericanos. Como tal, este artículo sintetiza los hallazgos de esfuerzos exploratorios previos y forma parte de actividades preparatorias que con optimismo lleven a investigaciones empíricas más importantes en el corto plazo.

La presentación se ha divido en tres partes. La primera presenta una breve caracterización de los problemas regionales subyacentes a las estrategias de desarrollo basadas en la substitución de importaciones. La segunda brinda algunas dimensiones del contexto emergente de políticas. En esta parte se ha dedicado algún espacio a mostrar la razón fundamental detrás de los cambios de políticas, ya que su inclusión demuestra la naturaleza casi irrevocable del cambio y la actual carencia de propuestas alternativas.

Si bien el trabajo está basada en el contexto latinoamericano, gran parte de su análisis y muchas de sus conclusiones pueden aplicarse a otros países en vías de desarrollo que, en el pasado, basaron también sus estrategias de desarrollo en políticas de substitución de importaciones y que ahora luchan para moverse hacia una economía más abierta.

I. MODELOS DE DESARROLLO Y *PROBLEMAS REGIONALES*

Se entiende por problemas regionales aquellos **de equidad social o eficiencia económica** asociadas con patrones de desarrollo regional específicos. A su vez, estos patrones pueden interpretarse como el resultado del despliegue histórico de ciertos modelos espaciales de industrialización en el marco de un conjunto de regiones socioeconómicas definidas geográficamente (3). En el caso de América Latina, y en la mayoría de las otras naciones en vías de desarrollo, el perfil de los problemas regionales ha sido dominado, durante varias décadas, por patrones espaciales de desarrollo provocados por las estrategias de substitución de importaciones. Así, en la medida que esta estrategia se desarrolló, los países de América Latina experimentaron crecimiento económico y profundas transformaciones de la organización espacial de las actividades económicas, la distribución de la población y sus niveles relativos de desarrollo social. Existen varios argumentos para sostener que las estrategias de substitución de importaciones indujeron tendencias sistemáticas a la evolución de la organización del espacio.

Por definición la substitución de importaciones estaba dirigida a los mercados urbanos, privilegiando de este modo la localización industrial en las aglomeraciones existentes. Como resultado, las áreas metropolitanas mostraron altas tasas de crecimiento y absorbieron una alta proporción de la población y las actividades económicas. Esta orientación favoreció de forma importante la instalación de industrias intensivas en capital para las cuales no existen alternativas tecnológicas. Ello reforzó las tendencias a la aglomeración como consecuencia de la reconocida asociación entre la intensidad de capital, el volumen de producción y

las tendencias concentradoras (Shishido y Wheaton 82).

Las tendencias hacia una alta concentración espacial se reforzaron por un número de otras características que el modelo tomó en estos países. La inducción del proceso por intermedio de leyes proteccionistas y subsidios desencadenó procesos localizados de crecimiento acumulativo, proporcionando los estímulos exógenos necesarios y sosteniéndolos por un período de tiempo suficiente para desatar procesos de crecimiento industrial acumulativo del tipo descrito en la relación Verdoom-Kaldor. Esta relación presupone la importancia de la escala de producción para la productividad laboral y eficiencia (Kaldor 70). La esencia del argumento es que tasas altas de crecimiento inducen una mayor productividad reduciendo el nivel de los salarios de eficiencia (salarios monetarios/productividad), creando así nuevas condiciones que conducen a mayores tasas de crecimiento de la producción. Esto asegura la persistencia de las diferencias de crecimiento regional toda vez que éstas hayan emergido producto de ventajas iniciales (Dixon y Thirlwall 75) (4).

En términos simples, el comportamiento de una industria especifica en una región dada depende de un factor exógeno (concepto de base de exportaciones), es decir, la tasa de crecimiento de la demanda del mundo por los productos de la región y, un factor endógeno, el movimiento de los salarios de eficiencia. El aumento en los salarios monetarios de las regiones industriales no reduciría sus ventajas siempre y cuando la productividad laboral también fuese aumentando. Por el contrario, si esta última crece más rápido que los salarios monetarios las ventajas se pueden incluso incrementar. Esta es una de las explicaciones posibles para la carencia de coincidencia entre la concentración relativa de industrias intensivas en trabajo y las diferencias regionales en la dotación de capital/trabajo.

Por otra parte, las tecnologías de producción a gran escala unidas a mercados protegidos, pequeños y fuertemente regulados resultaron en una oligopolización prematura. Una vez formados estos oligopolios tenderían a utilizar estrategias de precio para así extender su control e integrar áreas de mercado periféricas. Como es bien sabido, la competencia oligopólica implica que cada vendedor, a excepción de aquellas industrias con costos de transporte altos, elige su ubicación para controlar el área de mercado más grande y contribuye de este modo a patrones extremadamente concentrados de localización.

El surgimiento de industrias intermedias en un número reducido de regiones no metropolitanas fue casi siempre un fenómeno exógeno principalmente debido al auspicio estatal. Ellas constituyeron un eslabonamiento hacia atrás de las industrias metropolitanas y se desarrollaron virtualmente en forma independiente de la base industrial rural anterior con pocas, si es que algunas, conexiones.

Como lo demuestra la experiencia de casi todos estos países, la difusión espacial de mercado fue un fenómeno relativamente débil que no fomentó la desconcentración de la producción. Asimismo, la carencia de protección de la producción rural y las tendencias antiexportaciones de la estrategia no fomentaron el desarrollo de industrias basadas en recursos naturales y orientadas hacia los mercados de exportación. Lo anterior debilitó considerablemente la racionalidad de la industrialización en regiones periféricas y dio origen a una división del trabajo polarizada interregionalmente. El sector industrial en las áreas rurales permaneció restringido al suministro de bienes de consumo básico para la satisfacción del consumo regional, y a lo largo del tiempo a una proporción decreciente de esta demanda. Las regiones rurales pocas veces, en este modelo, lograron desarrollar industrias intermedias de carácter endógeno, y rara vez se convirtieron en exportadores, de productos manufacturados a los centros metropolitanos.

Como resultado, los mercados industriales espaciales se caracterizan por un flujo de exportaciones que descendía desde los grandes centros urbanos a las ciudades intermedias, y a un grado muy inferior a pueblos y áreas rurales. Mientras que los flujos interregionales industriales ascendentes fueron virtualmente inexistentes.

Dadas estas características del proceso de industrialización, el grueso de las transformaciones estructurales de la economía (incluida la urbanización) tuvo lugar en una o dos regiones mientras que la mayoría permaneció dependiente de las actividades económicas primarias. La orientación tecnológica de este tipo de

industrialización y su tendencia a generar un control monopólico de los mercados contribuyó a consolidar esta diferenciación entre regiones.

Los patrones espaciales del desarrollo regional sólo pudieron reflejar estos procesos. Las inequidades de ingresos interregionales, basadas en una amplia brecha de ingresos entre las actividades rurales y urbanas, se hicieron evidentes por sí mismas. La migración hacia destinos urbanos seleccionados, aquellos que lograron industrializarse, respondía a esta brecha de ingresos y a las oportunidades que creaba. Las concentraciones metropolitanas fueron capaces de seguir creciendo mientras que los mercados protegidos permitieron traspasar las ineficacias a los consumidores, directamente a través de los precios o indirectamente vía subsidios estatales.

Existe cuantiosa evidencia acerca de la naturaleza estructural y de la gravedad de las inequidades de ingresos regionales en prácticamente todos los países en vías de desarrollo que han aplicado estrategias de substitución de importaciones. Este es el caso en China donde la productividad atribuida al trabajo en Shanghai es 11 veces mayor que en regiones rurales tales como Guizhou (Mayer 88). La situación no es diferente en países como Brasil, Argentina e Irán donde el índice del GRP per cápita entre las regiones más ricas y las más pobres es de alrededor de 10 (10.14; 9.33; 10.04); aun extremadamente sería en países tales como Colombia (6.75), Tailandia (6.34) y México (5.39). En contraste parecen ser menos agudas las inequidades de desarrollo en Taiwán, Malasia (3.62), y Korea (2.16) los que se trasladaron más oportunamente a estrategias de promoción de exportaciones (Banco Mundial 79) (5).

En consecuencia, la emergencia de problemas regionales estructuralmente asociados con la estrategia de substitución de importaciones justificaron la creación de un régimen especial de política (Hirshmann 1958; Myrdal 1959; Friedmann 1966 y 1975; Rodwin 1969; Stöhr 1972) (6). Sin embargo, esta relación no se percibió con claridad en aquella época. Los planificadores regionales consideraron que los patrones que surgían eran una consecuencia de las decisiones irrestrictas del mercado más que el resultado forzoso de las estrategias específicas utilizadas. En resumen, la planificación de desarrollo regional surgió debido a la convicción que la drástica transformación espacial provocada por la industrialización requería de control, planificación y conducción estatal para así evitar patrones de desarrollo espacial ineficientes e inequitativos.

Por otra parte, algunas voces críticas consideraron que estos patrones eran el resultado del «desarrollo capitalista periférico dependiente» y, en consecuencia, causados por distorsiones originadas a partir del comportamiento imperialista de los países hegemónicos y de su división internacional asociada de trabajo. En consecuencia, si bien ellos visualizaron la naturaleza estructural de tales patrones, pusieron demasiado énfasis en factores externos y desatendieron el impacto de las decisiones de política nacional (Corragio 1971; Slater 1975) (7).

EL CONTEXTO ECONOMICO EMERGENTE

1. La crisis de los años ochenta

En los últimos años ha estado ganando terreno una conciencia generalizada acerca de la necesidad de reestructurar las economías de las regiones. La crisis de los años ochenta evidenció la extrema vulnerabilidad de la economía latinoamericana y la importancia de mejorar su capacidad competitiva así como también el avance de la absorción del progreso técnico. La sucesión de shocks externos, a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, fueron muy importantes en la configuración de la crisis pero las dificultades para absorber su impacto y la profundidad de sus consecuencias se relacionan con una serie de características estructurales de estas economías (8).

Los errores de política durante los esfuerzos de ajuste intensificaron la crisis. Demoras en la reestructuración del gasto, la mantención de monedas sobrevaloradas y los limitados avances para contener los déficit fiscales hicieron muy difícil generar el superávit necesario para servir las grandes y crecientes deudas externas (9). Sin embargo, los errores de políticas no se limitaron a la coyuntura, del mismo modo que el debilitamiento del Estado no se originó en el momento de la crisis.

La vulnerabilidad de las economías de la región se originó en las rigideces y distorsiones producto del agotamiento de las estrategias adoptadas luego de la segunda guerra mundial y en el desarrollo de un contexto institucional riesgoso y volátil que no fomentó el ahorro ni la inversión.

En la década de los sesenta, las restricciones impuestas por los mercados pequeños ya eran evidentes y aparecieron con mucha anterioridad a que la industria lograra cierta capacidad reproductiva. Las distribuciones de ingresos regresivos acentuaron más aún estos problemas, restringiendo el dinamismo interno a los mercados de bienes de lujo (Fajnzylber, 1985) (10). La mayoría de los países postergaron las reformas de políticas con el propósito de favorecer políticas keynesianas, diseñadas para estimular la demanda en el corto plazo, lo que forzó a recurrir al ahorro externo para cubrir las brechas fiscales crecientes. Esto era, por cierto, contradictorio con las dificultades existentes al partir y tenía que conducir, como lo hizo, a la crisis en las balanzas de pago.

El estímulo periódico a la demanda agregada derivó en déficit fiscales y en inflación. Cada cierto tiempo las políticas restrictivas y los nuevos mecanismos (vale decir, indización) tornaron las situaciones más manejables, pero hicieron muy poco por detener el deterioro económico. Inevitablemente el ciclo comenzó nuevamente, cada vez desde un nivel más alto.

La persistencia de mercados cerrados redujo la necesaria competencia y condujo a la adopción de estándares de producción nacional diferentes de aquellos que imperaban en el comercio internacional. Estos estándares que regularon incluso la competencia entre sectores no-oligopólicos conllevaban la estrechez de la oferta exportable. En consecuencia, estas formas ineficientes de producción pudieron sobrevivir a costa de la extensión de la inversión hacia sectores rentables. En la década de los años setenta la expansión industrial ya resultaba muy «costosa» exigiendo mayores requerimientos de capital y de mano de obra por unidad de valor agregado (11).

Durante las décadas de los años sesenta y setenta muchos países intentaron ajustar y liberalizar sus economías. No obstante, este intento resultó infructuoso. En la medida que el régimen de protección probó su dificultad para ser desmantelado, los países trataron de corregir algunas de estas tendencias negativas mediante **«regímenes de políticas específicas».** Estos regímenes profundizaron el nivel de intervención estatal, creando instrumentos que favorecieron actividades preestablecidas, tipos de firmas, formas de producción y/o de localización.

En este marco, tres áreas de intervención recibieron especial atención: la generación de empleos, la diversificación de las exportaciones y las disparidades regionales. Lamentablemente estos regímenes especiales de políticas no fueron particularmente exitosos y, salvo contadas excepciones, los problemas de empleo, balanza de pagos y regiones pobres no fueron resueltos.

Dentro de este contexto, la mayor entrada de capital durante la década de los setenta no logró generar la capacidad de exportación requerida para pagar los créditos (Sachs, 1985). Los sistemas económicos se redujeron para procesar modestos incrementos de la demanda nacional. La única excepción fueron unos pocos sectores en donde las ventajas comparativas eran muy grandes o estaban integradas a la economía internacional.

Los efectos de los flujos de capital fueron muy perjudiciales en el marco de sistemas financieros abiertos y resultaron inconsistentes con una estructura de incentivos contraria a la exportación. Simplemente se puede señalar que la crisis precipitó la necesidad de corregir problemas estructurales administrados pero no resueltos durante varias décadas.

2. El nuevo contexto de políticas

La superación de los problemas socioeconómicos que afectan la región requiere la materialización de procesos de cambio sostenidos a fin de reestructurar las economías nacionales. Se requiere optimizar la composición y estructura de estos sistemas económicos en concordancia con las ventajas comparativas existentes y la dotación de recursos. Para alcanzar este objetivo los países de la región evolucionarán, en un futuro previsible, basados en un contexto de reglas básica-

mente capitalistas y en la dirección de niveles más altos de integración con el sistema internacional. Dentro de este marco, estos países continuarán promoviendo reformas de políticas conducentes a economías más abiertas, con un mayor énfasis en la competitividad y una mayor participación de las fuerzas de mercado en la formación de precios y la distribución de recursos. Las formulaciones de ECLAC siguen estas pautas e incluso Taylor, quien ha criticado duramente la suposición referida a la relación directa entre la apertura y el crecimiento, ha indicado que las estrategias orientadas hacia el interior son irrelevantes en países pequeños (con un número inferior a 20 millones de habitantes). (Taylor, 1991).

Las estrategias exitosas para abrir y reestructurar las economías requieren de una transferencia de los roles principales desde el Estado hacia el sector privado, junto con un sistema competitivo de distribución de recursos, La liberalización no estará confinada al comercio exterior, sino que incluirá una reducción substancial de regulaciones en lo que se refiere a capital, mano de obra y mercados de productos. Por lo tanto, la mayor apertura en el comercio será complementada con la unificación de las tasas de interés, el retiro del control sobre los movimientos de capital y la flexibilización de los mercados de mano de obra.

El crecimiento económico debera basarse en la materialización de las oportunidades de inversión generadas por la estrategia y en el comportamiento innovador de los empresarios. La eliminación de restricciones en el mercado y la neutralidad en el régimen de incentivos debería asegurar que este rol protagónico sea efectivamente asumido por los grupos empresariales. Sin embargo, el éxito de la estrategia requiere también de un adecuado nivel de igualdad social. En términos generales, un sistema más competitivo exige, como contraparte, igualdad de oportunidades y en consecuencia un acceso generalizado a aquellos recursos que definen la capacidad para competir.

Por ello alguna forma de «red de seguridad social» para toda la población será necesaria. Esta «red» puede visualizarse como un paquete de programas focalizados y enfocados cuidadosamente hacia los grupos vulnerables. Las observaciones hechas por Sen (1984) referidas a los peligros inherentes a un sistema sin restricciones a los derechos de propiedad y a una absoluta dependencia en el intercambio de mercados para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, son especialmente relevantes a este respecto.

En resumen, el nuevo marco económico será muy diferente de aquel que prevaleció hasta hace muy poco tiempo. **Se realzará considerablemente el rol de la competencia** en los mercados de productos que fuerzan constantemente las actividades económicas para mejorar la eficiencia y acercarse a los niveles de rendimiento internacional. Los mercados de factores también serán más competitivos debido a las reducciones de distribuciones estatales discrecionales y producto de mercados de mano de obra más flexibles. La nueva estructura de incentivos estimulará la **producción para las exportaciones, lo que redundará en un mayor grado de especialización.** Esta especialización tendrá que estar basada en las ventajas nacionales comparativas.

III. PROBLEMAS REGIONALES EN LAS ECONOMIAS ABIERTAS DEL TERCER MUNDO

1. La geografía de la producción orientada hacia las exportaciones

La nueva estructura de incentivos que favorece la producción para la exportación deberá tender a generar nuevas regiones dinámicas cuya geografía o distribución puede diferir sustancialmente de aquellas que emergieron como resultado del modelo anterior. Las regiones no centrales, ricas en recursos, tendrán así una mejor posibilidad para desarrollarse.

Por lo tanto, una estrategia exitosa orientada hacia la exportación puede, de hecho, dar como resultado una **distribución espacial más balanceada del desarrollo.** Las regiones que cuentan con grandes recursos agrícolas, forestales y marinos por una parte y/o po-

tencial minero por otra, pueden recibir incrementos importantes de inversión. Sin embargo, el resurgimiento económico de estas regiones puede ser de corta duración, a menos que las ganancias iniciales sean consolidadas a través de un proceso constante de aumento del procesamiento y valor agregado.

Existe considerable evidencia para documentar estas tendencias incipientes hacia la desconcentración y el caso de Chile es una de sus fuentes más importantes. El desarrollo de las nuevas industrias relacionadas con los recursos madereros y la expansión de la agricultura de exportación de alto valor, tal como frutas y vinos, han cambiado la imagen tradicional entre ingreso y producto en las regiones rurales. Mucho más importante aún, según sugiere Daher, la **inversión en la infraestructura parece estar siguiendo procesos similares.**

La anticipación del potencial económico de la nueva inversión en energía, comunicaciones y transporte de las áreas ricas en recursos se está desviando de los patrones tradicionalmente concentrados. De hecho Daher también ha sugerido que la privatización de estos servicios puede haber tenido cierta importancia al asegurar una respuesta rápida a los patrones asumidos con nuevas ubicaciones.

No obstante, se debe señalar que aunque este giro tiene pocas probabilidades de alterar en forma significativa la actual distribución de población, puede reformar los patrones geográficos de la distribución de ingresos y, por lo tanto, los patrones de disparidades socioespaciales. Si dichos procesos son capaces de consolidarse y expandirse en forma persistente por algún tiempo, la tradicional brecha existente entre el ingreso metropolitano y el ingreso rural que caracterizó el desarrollo regional durante el período de la sustitución de importaciones puede llegar a reducirse de un modo considerable.

Resulta un tanto prematuro aventurar conclusiones (la investigación realizada es escasa) sobre la probabilidad que la revalorización de estas áreas rurales se afiance. Si ello ocurriera, sería posible esperar un mayor dinamismo en las ciudades intermedias y pequeñas, localizadas en tales áreas. Pero, por definición, es poco probable que nuevas áreas metropolitanas emerjan como una consecuencia de estas tendencias económicas.

En primera instancia, la mayoría de los países latinoamericanos ya se encuentran altamente urbanizados, ya que sus porcentajes varían en el orden de 75 al 80 por ciento, las tasas de crecimiento de población actuales son bajas y se espera que disminuyan incluso más. En consecuencia, las estructuras espaciales ya son bastante rígidas y están destinadas a cambiar sólo marginalmente. En segundo lugar, las nuevas actividades económicas son por definición extensivas en términos espaciales y se desarrollan en una era en la cual la tecnología de las comunicaciones puede reemplazar una gran cantidad de ventajas de aglomeración espacial.

Como tercer punto es necesario mencionar que la producción orientada hacia las exportaciones puede dar origen a nuevas industrias para las cuales la aglomeración puede tener mayor importancia. Estas industrias organizadas en base a plantas especializadas de tamaños menores y medianos tenderán a conformar redes densas y con un alto grado de interrelación con otras empresas o firmas. Una industrialización exitosa, basada en este tipo de industrias de exportación, puede, en consecuencia, tener una expresión territorial más parecida a los conocidos «distritos industriales» más que con los «centros de crecimiento».

Dos tipos de problemas pueden originarse a raíz de esta nueva orientación de las actividades económicas. La primera y la más obvia es una **considerable presión sobre los recursos naturales.** Existe un problema real en la rápida y tal vez irreparable depredación de los recursos renovables. Una vez más, la historia de los recursos naturales arroja evidencia considerable a este respecto. Y los problemas recientes experimentados por algunos tipos de recursos naturales en Chile son un buen indicio de la seriedad de este asunto. Algunas algas, mariscos, madera y especies silvestres ya están experimentando esta presión en algunas regiones (12).

El segundo tipo de problemas se deriva del rechazo prolongado de algunas de estas áreas que se encuentran bajo el modelo de substitución de importaciones. Las áreas rurales fueron sometidas a un agotamiento de la mayoría de los recursos humanos dinámicos y en la actualidad presentan **severas deficiencias tanto en su infraestructura física como institucional.**

Aunque es poco probable que esto detenga la explotación de sus recursos, es posible que pueda estorbar el surgimiento de los procesos de diversificación económica que son esenciales para consolidar las tendencias de desconcentración. Esta asimetría entre las áreas ricas en recursos y con un alto potencial económico y la distribución de la infraestructura socio-económica ya está dando origen a programas regionales específicos. Por ejemplo, un caso reciente se encuentra ilustrado por el estudio previo a la inversión financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con objeto de identificar las nueve áreas de alto potencial económico en Bolivia y bosquejar para éstas programas de inversión infraestructural.

2. El impacto del Incremento de la competencia

El incremento en la competencia afectará el desarrollo regional de tres maneras diferentes:

a) *Eficiencia y deseconomías externas.*

El comportamiento empresarial está severamente restringido por la existencia de las **deseconomías externas en ambientes regionales y locales.** Estas ineficiencias «ambientales» eran de menor importancia y, por lo tanto, se les permitió persistir en el período de substitución de importaciones. En mercados menos competitivos, las ineficiencias pueden ser fácilmente transferidas a los consumidores, directamente a través de alzas en los precios o en forma indirecta a través de los subsidios otorgados por el gobierno.

En mercados altamente competitivos, este modo de tratar las deseconomías difícilmente puede resultar, o, de ser factible, sólo sería posible en sectores con un alto grado de protección natural. Del mismo modo, los subsidios de exportación no pueden compensar efectivamente las desventajas de costos una vez que el sector de exportaciones alcanza una cierta magnitud (13).

Las ineficiencias en las deseconomías urbanas son particularmente perjudiciales debido a que ellas afectan casi todo el rango de las actividades económicas imponiendo una suerte de «impuesto de ineficiencia» sobre la economía. Las áreas de especial cuidado son aquellas de transporte urbano, mercados de suelo y la producción y provisión de servicios. Por ejemplo, en el caso de los mercados de suelo, en muchas metrópolis en vías de desarrollo el precio del suelo es sustancialmente más elevado que en muchas economías desarrolladas, en relación a los ingresos y por tanto también en relación con la productividad promedio.

Por otra parte, el uso del suelo urbano y los patrones de transporte son usualmente bastante ineficientes y tienden a generar una degradación ambiental que en el caso de países que enfrentan la escasez de recursos, malamente pueden ser costeados. En países con altos niveles de urbanización, estas ineficiencias darán por resultado menores tasas de crecimiento económico y, en consecuencia, la necesidad de ser enfocados como uno de los asuntos de mayor importancia en el nuevo perfil de los problemas regionales.

b) Modernización y marginalización

Para sobrevivir en mercados más competitivos, sin mencionar la posibilidad de prosperar, las actividades económicas tendrán que modernizarse e incorporarse al progreso económico. Sin embargo, la naturaleza heterogénea de las economías en desarrollo afectará el modo en que este proceso se lleve a cabo. **Por lo tanto la competencia puede producir en forma simultánea la eficiencia en ciertos grupos de actividades y al menos por algún tiempo marginalizar otras.** Esto se debe, en particular, esencialmente al diferente potencial de modernización de las distintas actividades o a los diversos enfoques utilizados para desarrollar las mismas.

En este caso el asunto más relevante radica en la probabilidad que este “desarrollo divergente” afecte o no a los grupos específicos y en el modo en que éste incidirá en los patrones de desarrollo espacial. La evidencia de los países desarrollados parece revelar que,

salvo casos de características excepcionales, lo más probable es que la marginalización afecte a casi todos los tipos de economías regionales. Por lo tanto, es posible que no emerja ningún patrón general claramente identificable en el nivel interregional, aun si la marginalización se concentra en las economías informales.

En consecuencia, es posible postular que las desigualdades socioeconómicas (regionales) pueden llegar a ser menos polarizadas que en el caso de estrategias de substitución de importaciones. En términos específicos, esto puede aplicarse a la dimensión interregional, en tanto que las variaciones intrarregionales (locales) pueden asumir una connotación mucho más importante de desigualdades sociales. Si esto resulta ser cierto, significa que **las políticas regionales tendrán menor importancia como instrumentos para evitar la marginalización y que ellas no sustituirán adecuadamente las orientaciones sociales directas.**

c) Competencia, atraso y administración del desarrollo regional

En el nuevo contexto de políticas económicas emergentes, las actividades destinadas al desarrollo regional sólo serán capaces de recuperar su relevancia, si son orientadas a maximizar su contribución a la reestructuración productiva que se está realizando a nivel nacional y a estimular el crecimiento. Suponiendo que estos objetivos sean adoptados, la administración de desarrollo regional podría constituir un instrumento clave en el proceso.

Ahora bien, en el contexto del desarrollo dirigido a las exportaciones y dominado por metas competitivas, los objetivos de la administración de desarrollo regional deben enfocarse hacia el mejoramiento de la eficacia de la economía y a la creación de las condiciones materiales requeridas para explotar exitosamente las nuevas oportunidades creadas por las recientes políticas económicas.

Esto dejará a las regiones que carecen de recursos en una posición difícil, debido a que el nuevo compromiso con el crecimiento económico y la reestructuración de las actividades productivas otorgarán poco espacio a los enfoques compensatorios para la administración de desarrollo regional. Los gobiernos tendrán que apoyar a las **ciudades regiones exitosas** en donde el respaldo eficiente de carácter infraestructural e institucional puede brindar una mejor oportunidad para alcanzar los estándares competitivos internacionales.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente en una sección precedente, las regiones exitosas no estarán limitadas a las regiones metropolitanas ampliamente urbanizadas; pero la desconcentración del desarrollo alcanzará de igual modo sólo a algunas regiones, y probablemente no a la mayoría de las regiones rurales. La redistribución de la población hacia las nuevas regiones rurales dinámicas constituirá, sin lugar a dudas, un importante mecanismo de ajuste; existiendo cierta evidencia que esto ya está aconteciendo en algunos países. Por lo tanto, la activación y apoyo brindados a estas iniciativas, con el propósito de generar procesos de desarrollo continuos en las periferias ricas en recursos, implicará una mayor tarea por parte de la administración del desarrollo regional.

El asunto relativo a la igualdad social tendrá que ser administrado a través de políticas sociales canalizadas por medio de instrumentos institucionales, siendo sus objetivos el asegurar la igualdad de oportunidades más que la igualdad de resultados. En el nuevo marco competitivo, el objetivo relacionado con las oportunidades igualitarias supone que todas las comunidades territoriales deben tener acceso a los recursos que inciden en la capacidad competitiva, a fin de crear la oportunidad que permita maximizar su potencial de desarrollo.

En conclusión, es posible prever la emergencia de un nuevo patrón de desigualdades interregionales, en el cual las áreas rurales carentes de recursos se posicionarán en la parte inferior de la jerarquía. En la medida que surja un patrón de desarrollo más desconcentrado y se realice la redistribución de población hacia las áreas que poseen más recursos, estas desigualdades serán muchísimo menos marcadas que en el modelo anterior.

Los gobiernos no intentarán desarrollar estas regiones, propósito que fuera típico de las políticas regionales anteriores, sino que compensarán a las poblacio-

nes locales en forma directa por medio de la redistribución de los gastos sociales. Estos programas sociales enfatizarán el desarrollo de los recursos humanos para reducir las actuales brechas existentes en la capacidad competitiva de la población.

IV. N O T A S

(1) Se puede encontrar un análisis de este modelo en Uribe-Echevarría 1981, 1985, 1989.

(2) Las principales formas de intervención incluyeron la importancia dada a la distribución discrecional de los recursos por parte del sector público; la utilización de subsidios; la subrogación de mercados por parte del Estado o instituciones paraestatales; reglamentaciones de mercado amplías y un alto nivel de involucramiento directo del Estado en las actividades económicas. Se adoptaron técnicas y procedimientos de planificación formal para decidir dónde, cómo y cuándo intervenir.

(3) El concepto de industrialización se utiliza en su sentido general para indicar un proceso de transformación alejado de la economía rural predominante.

(4) En el caso de la sustitución de importaciones, la ventaja inicial fue, por supuesto, la existencia de un mercado. Estos fueron generalmente las ciudades capitales donde la mayoría del medio urbano estaba ubicado. Sin embargo, en algunos raros casos, los mercados industriales se crearon a partir de procesos de desarrollo rural. Este fue el caso de Antioquia, en Colombia, que logró industrializarse antes que Bogotá, dadas las peculiares características de la distribución de ingresos generada a partir de la producción de café en granjas medianas y pequeñas.

(5) Estas comparaciones deben ser tomadas con cautela debido a la diversidad de factores que intervienen, tales como la profundidad de la industrialización, la densidad de la población rural, el tamaño de los países y sus mercados internos.

(6) Casi todos los gobiernos de los países en vías de desarrollo han estado conscientes de estos problemas, paralelamente las encuestas de la ONU han demostrado fehacientemente este hecho. Cerca del 80% de los gobiernos de los países en vías de desarrollo consideran insatisfactorios sus patrones espaciales de desarrollo y distribución de población. Más aún, comparten ampliamente la idea que una intervención "radical" o “sustancial" es necesaria para alcanzar un patrón de desarrollo espacial equilibrado (Naciones Unidas 79, 80).

(7) Después de argumentar la naturaleza estructural de los problemas regionales, rechazaron la capacidad de los regímenes de políticas de desarrollo regional para promover la equidad social.

(9)El “shock comercial" fue grave pero inferior al impacto sostenido por economías más abiertas del Sudeste de Asia (Sachs 1985; Taylor 1990). Las consecuencias fueron, no obstante, mucho más serias, dadas las dificultades de las economías cerradas para ajustarse a las fuertes contracciones de la actividad comercial internacional. El sector de la pequeña actividad comercial está, por lo general, concentrado en los recursos naturales y sujeto a condiciones rígidas de oferta y demanda. A pesar de estas limitaciones, las economías de la región se desempeñaron relativamente bien en el sector de las exportaciones. El segundo shock, “el shock de las tasas de interés", tuvo incluso un impacto mayor, dado el alto nivel de endeudamiento y la carencia de espacio para ajuste en el sector externo. La asfixia financiera después de la resolución de la crisis del no pago tornó negativos los flujos de capital, situación que sólo pudo ser revertida en 1991. Debe recordarse que el esfuerzo de ajuste ha sido bastante considerable con una reducción forzosa del 40% de las importaciones y una disminución de 10 puntos en las tasas de inversión brutas. (Cepal 1991).

(9) En contraste con los países del sudeste asiático, las naciones latinoamericanas recurrieron a la reestructuración del gasto sólo cuando la crisis del endeudamiento y la pérdida de confianza en el sector financiero hicieron que nuevas postergaciones fueran imposibles. (Balassa 1985; 1986b; Sachs 1985; Khan 1986; Bianchi, Devlin y Ramos 1987). Ha existido mucha especulación acerca de las razones para este error. Algunos han sugerido que la preferencia por la 'opción suave' respondió a la renuencia para hacer frente a los costos sociales y en especial a los conflictos y disconformidad que con seguridad desencadenarían. A menudo se citan los ya altos niveles de tensión social (Banuri 1991), y el debilitamiento institucional y político del Estado (Fishlow 1991) como causas subyacentes.

(10) En algunos países el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones como un mecanismo para acelerar el crecimiento tuvo lugar con anterioridad. De acuerdo a Berhaman, la sustitución de los artículos de consumo se completó en Chile antes de la Segunda Guerra Mundial y los efectos de sustitución dejaron de tener importancia muy poco tiempo después (Behrman 1978).

(11) El descenso en las tasas de utilidad y las tasas negativas de crecimiento de productividad del factor total apuntan en esta dirección. En Colombia, de ninguna manera un caso extremo de esta situación, las tasas de utilidad ya estaban decreciendo sistemáticamente en la década de los setenta (Kalmanovitz 1988). Adicionalmente, Halberg ha demostrado que la productividad del factor total ha disminuido en casi todas las industrias durante las últimas dos décadas (Halberg 1991).

(12) Existe un caso concreto relacionado con la investigación en este ámbito, especialmente atribuida a que la depredación puede haber tenido una importante asociación con el desconocimiento relativo a la capacidad reproductiva de estos ecosistemas y al uso inapropiado de las tecnologías de explotación.

(13) De hecho, los subsidios a la exportación sólo pueden jugar un rol en industrias de exportación incipientes, facilitando la consolidación de los segmentos de mercado que permitirán alcanzar las economías de escala requeridas para una producción competitiva.

R E F E R E N C I A S

Banuri, T. "Introduction” in Banuri, T. (ed) *Economic Liberalization No Panacea,* Clarendon Press, Oxtord, 1991.

Bhagwati, J.N. (1971). "The Generalized Theory of Distorsions and Welfare" in Bhagwati, *N.J. et al.* (eds.) Trade, *Balance of Payments*

and Growth: papers in *international economics in honour of Charles P. Kindleberger,* North Holland.

Bhagwati, J.N. (1986). 'Rethinking Trade Strategy" in Lewis, J.P. and Kallab, V. (eds) *Development Strategies Reconsidered,* New Brunswick, N.J. Transaction Books,

Balassa, B. *et al.* (1982) *Development Strategies in Semi Industrialized Economies,* Baltimore, M.D.: John Hopkins University Press.

Banco Mundial (1982) *World Development Report,* Washington, D.C.

Banco Mundial (1987) *World Development Report,* Washington, D.C.

Banco Mundial (1989) *World Development Report,* Washington, D.C.

Behrman, J.R. (1976), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile,* New York, University of Columbia Press.

Bianchi, A., Devlin, R, and Ramos, J. (1987), 'The Adjustment Process in Latín America, 1981-1986', Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.

CEPAL (1987), 'Notas sobre la Economía y el Desarrollo', CEPAL, Santiago, Chile, Diciembre 87.

CEPAL (1988) "Notas sobre la Economía y el Desarrollo", CEPAL, Santiago, Chile, Diciembre 1988.

CEPAL (1990), *Transformación Productiva con Equidad,* CEPAL, Santiago.

Coraggio J.L: (1971) "Hacia una Revisión de la Teoría de los Polos de Desarrollo" en *Revista EURE,* Vol II., N° 4, Marzo 1972, Santiago de Chile

Fishlow, A. (1991) 'Some Reflections on Comparative Economic Performance and Policy' in Banuri, T. (ed) *Economic Liberalization: No Panacea,* Clarendon Press, Word, 1991.

Friedmann J. (1966) *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela* M.I.T. Press.

Debt "Round table en Human Development: Goals and Strategies for the Year 2000", Amman, Jordan, Setiembre 1988.

Gasper, D. (1991) "Equity, Equality, and Appropiate Distribution: Multiple Interpretations and Zimbabwean Usages" *ISS Working Paper* N° 110, The Hague, Setiembre.

Gore, Ch. (1991) "Entitlements Relations and Unruly Social Practices: A Comment on an Aspect of the Work of Amartya Sen" Paper presented at the *Rural Development Research Seminar,* Instituto of Social Studies, The Hague.

Hallberg, C. (1989), *Colombia: Industrial Competition and Performance,* World Bank Report N° 7921-CO.

Hirschman, A. O. (1958) *The Strategy of Economic Development,* New Haven, Vale.

Hirschman, A. O. (1987) "The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection" in *Latin American Research Review,* 22, (3).

Khan, M. (1986), 'Developing Country Exchange Rate Policy Responses to Exogenous Shocks', *American Economic Review,* 76/ 2: 84-87.

Killick, T. (1985) "Twenty-five Years of Development: The Rise and Impending Decline of Market Solutions" in *Development Policy Review,* 4, (2).

Myrdal, G. (1959) *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas,* Fondo de Cultura Económica, México.

North, D. (1981) *Structure and* Change *in Economic History,* New Haven, W.W. Norton.

Rodwin, L. *Experiencie of the Guyana Programme of Venezuela,* M.I.T. Press.

Sachs, J. (1985) 'External Debt ario Macroeconornic Performance in Latin America and East Asia' in *Broking Paper on Ecenomic Activity,* 2, 523-64.

Scott A.J. (1988) 'Flexible Production Systems and Regional Development' en *International Journal of Urban and Regional Rasearch,* Vol 12, N° 2, 1988.

Scott, A.J. and Storper M. (1987) "High Technology, Industry and Regional Development: A Theoretical Critique and Reconstruction" in *International* Social *Science Journal* 112.

Sen, A. (1984) *Resources Values and Development,* Oxford, Basil Blackwell

Slater, D. (1975) "El Capitalismo Subdesarrollado y la Organización del Espacio: Perú 1920-1940' en *Revista Interamericana de Planificación,* N° 9.

Stöhr, W. (1972) *El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas,* Ediciones SIAP, Bueno.

Taylor, L. (1991) "Economic Openness: Problems to the Century's End" in Banuri, T. (ed) *Economic Liberalization: No Panacea,* Clarendon Press, Oxford.

Uribe-Echevarría, J.F. (1982) "Eficacia de la Acción Estatal y Descentralización", en: *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá,* 47, número especial, 1982.

Uribe-Echevarría, J.F. "The Decentralization Debate in Colombia: Leisson from Experience", in: *Planning and Administration,* Latin American Special Issue**,** vol. 12, N° 2, Otoño 1985.

Uribe-Echeverría, J.F. (1985). "Pobreza y Políticas de Desarrollo Regional en América Latina: Un enfoque crítico", en Botero M. y Uribe-Echevarría, J.F. (eds). *Pobreza, Participación y Desarrollo,* CIDER-UNIANDES, Bogotá.

Uribe-Echevarría, J.F. (1990) "Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y Perspectivas en Latinoamérica" in Albuquerque, F., de Mattos, C.A. y Jordán, R., *'Revolución Tecnológica y Reestructuración Industrial: Impactos y Desafíos Territoriales.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

Uribe-Echevarría J.F. (1991) "Policy Regimes for Small Scale Industries in a Changing Policy Environment", paper presented to the International Conference on *Small Scale Industries in a Changing Policy Environment: Focus on Africa,* Global Donor's Committee, Setiembre 1991, The Hague.