

¿PUEDE EQUILIBRARSE REGIONALMENTE EL DESARROLLO?*

ROY B. HELFGOTT**

I. *El problema y su ámbito*

LA transformación de los territorios soberanos en estados independientes, el inusitado afán motivado por el creciente optimismo, el impacto de los efectos de la demostración, y la imponente necesidad de mejorar las normas de vida de centenares de millones que viven en la miseria, han convergido para destacar la problemática del desarrollo económico. La aspiración de todas las naciones de adelantar económicamente y de obtener ingresos superiores *per capita* dirige inevitablemente la atención hacia lo imperativo de industrializar así como de mejorar la producción agrícola.

Desacuerdos respecto al patrón de ubicación del fomento económico

Entre las disputas relacionadas con la estrategia más apta para impulsar el desarrollo está la de la distribución espacial de las actividades económicas. El asunto del emplazamiento se manifiesta rara vez en esos términos específicos, ya que se confunde entre los acuerdos suscitados por los problemas del desequilibrio de los ingresos regionales, de la concentración o dispersión de la industria y de la urbanización. Pero éstos son asuntos de ubicación fundamentalmente, porque las decisiones respecto a la distribución geográfica de la actividad industrial sirven para determinar el patrón de desarrollo de las regiones que componen un país. El énfasis particular que se le otorga al emplazamiento de la industria se debe, en primer lugar, al papel decisivo que desempeña la manufactura en el engendramiento del desarrollo económico y, en segundo lugar, a las posi-

* Conferencia dictada en el Departamento de Economía de la Universidad de Puerto Rico en marzo de 1967.

** Economista de la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (Nueva York).

bilidades de influir más en el emplazamiento de la industria que en la ubicación de la agricultura o de los servicios públicos.

Las interrogantes relacionadas con el sistema de ubicación adecuado para las actividades económicas brotan de las condiciones inherentes a las naciones dedicadas a procurarse el adelanto económico. Debido a que la infraestructura es por lo regular raquítica, y a que los mercados son pequeños en las naciones menos desarrolladas, lo de escoger una ubicación está gravemente limitado con frecuencia y la industria tiende a agruparse en unas cuantas zonas que muestran un sistema de economías de conjunto. Así pues, el típico país subdesarrollado se encuentra a sí mismo provisto de una estructura económica a la cual se le da el nombre de modelo de centro-periferia: una región central que cuenta con un grado elevado de desarrollo, contigua casi siempre a la capital, dotada de una periferia apenas afectada por el vendaval del cambio.

Algunos temen que este dualismo estructural de desarrollo termine por liquidarse a sí mismo, y para contrarrestar esta tendencia se ha abogado en favor de una estrategia de ubicación "equilibrada" en términos de crecimiento regional. Su principal defensor lo ha sido Gunnar Myrdal.¹

Del otro lado, aun cuando acata las diferencias regionales, Hirschman favorece una estrategia de desarrollo económico que apoya la deliberada concentración de actividad en núcleos más promisorios y dinámicos, de donde manan las influencias del adelanto hacia otras regiones.²

Supuestos en torno a los objetivos de una doctrina del desarrollo

El abanderizamiento a uno u otro bando en el debate del desarrollo regional equilibrado depende esencialmente de lo que se acepte como objetivos primordiales de una doctrina de progreso económico. Una meta importante, sobre todo para algunos de los más extensos países recién liberados, es la integración nacional. Tal meta se ajusta muy bien al concepto del desarrollo regional equilibrado, naturalmente. La estabilidad política, particularmente cuando el poder lo ejercen diversos grupos étnicos asentados en regiones específicas de una nación —Nigeria, por ejemplo—, también se convierte en una razón de peso para la "equilibrada" ubicación de las empresas industriales.

¹ Gunnar Myrdal, *Rich Lands and Poor: The Road to World Prosperity* (New York: Harper, 1957).

² Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958), Capítulo 10.

Tomando en cuenta las condiciones de algunos países subdesarrollados, es posible comprender lo popular de tales metas, pero las mismas parecen no corresponder a las exageradas aspiraciones que muestran los ciudadanos de la mayoría de los países subdesarrollados por la consecución de normas de vida mejores y en continuo progreso. Por lo tanto, casi todas las naciones subdesarrolladas deben fundamentar sus decisiones de ubicación principalmente en el criterio económico del fomento a largo plazo de las riquezas, y el concepto del desarrollo regional equilibrado puede hacer peligrar el logro de ese objetivo nacional. Para emplear palabras de Friedman y Alonso, "...no hay duda de que las zonas subnacionales están impedidas de progresar por sí mismas si la nación completa se estanca: el continuo desarrollo económico de la nación debe ser siempre detalle de primer orden en cuanto a la selección de las regiones donde se habrá de invertir capital."

En las páginas que siguen adoptamos el punto de vista que se relaciona con el fomento económico nacional a largo plazo. Las conclusiones a que lleguemos estarán sujetas, por lo tanto, a los factores económicos, políticos y sociales que otros deseen plantear. Si el objetivo planificador que prevalece es el fomento económico nacional, sin embargo, entonces no cabe duda de que los asentamientos regionales escogidos para el desarrollo son simples medios destinados a hacer posible la aspiración nacional.

II. *Fallas conceptuales del desarrollo regional equilibrado.* *Negación de la teoría de ubicación.*

La falla principal del concepto de desarrollo regional equilibrado consiste en que éste representa en esencia una negación de la teoría de ubicación. No es posible elaborar un plan de producción sin que se tome en cuenta el factor del espacio, pero el concepto de desarrollo regional equilibrado da por sentado que no hay obstáculos que superar y que los costos de la transportación de materiales dentro de una zona mercantil son nulos. Admitimos que no existe una teoría de ubicación específica que disfrute del beneplácito de la mayoría, pero sí hay criterios útiles al respecto. La escuela Von Thünen-Weber hace hincapié en que el hallazgo de la ubicación menos costosa abarata los gastos de traslado. Lösch y otros han recalcado los análisis del mercado y la teoría que postula que la empresa se debe ubicar de acuerdo con la demanda de los pro-

ductos. Desde hace pocos años Greenhut e Isard intentan plantear teorías generales de ubicación que combinan el criterio de los costes mínimos con el del discernimiento de una zona mercantil. Según Isard,⁴ la fase de la producción puede concebirse en términos de un complicado problema de sustitución espacial: la sustitución de los elementos de transporte (traslado de un determinado peso a lo largo de una distancia en particular) y las diversas combinaciones de géneros durante la producción; la sustitución asociada con el empleo de las varias fuentes de un género; y la sustitución relacionada con el lugar a donde el producto puede transportarse. Existe también la sustitución entre los desembolsos requeridos por el transporte y los desembolsos para la mano de obra tanto como para otros factores de la producción. El mejor emplazamiento industrial es aquel que no requiere mejores sustitutos, o sea, que no depende de la mengua de la producción y de los costes de entrega.

No intentamos tratar todo cuanto concierne a la teoría de ubicación, sino meramente hacer ver que ésta ridiculiza el concepto del desarrollo regional equilibrado porque tal concepto parece negar que las regiones difieren en cuanto a ventajas comparadas. Ya que la localización ideal de una industria es donde ésta pueda contar a la larga con unos gastos mínimos de producción y distribución de géneros, no hay duda que algunas regiones habrán de lucir más atractivas que otras porque contarán con mejores dotes y estarán mejor situadas en cuanto a mercados y a economías de escala se refiere. Es obvio que el patrón óptimo referente al espacio dependerá por lo regular del nivel de desarrollo y de las características del país en cuestión, pero hay que estar de acuerdo con la tesis de Perloff y Dodd de que "mientras... las regiones cuenten con ventajas y desventajas para la producción, las diferencias en el desarrollo regional deberán verse como partes del sistema completo, así como se consideran la especialización económica y la división del trabajo."⁵

Incompatibilidad con la teoría del desarrollo económico

El concepto del progreso regional equilibrado también resulta incompatible para la teoría del desarrollo económico que ha centrado

⁴ Walter Isard, *Location and Space Economy* (Cambridge: The Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology and John Wiley and Sons, Inc., New York, 1956).

⁵ H. S. Perloff y Y. W. Dodd, *How a Region Grows* (New York: Committee for Economic Development, 1963), p. 137.

su interés en el fomento de los polos de crecimiento o "poles de croissance."⁶ En opinión de Albert Hirschman:⁷

"Independientemente del motivo, apenas puede dudarse de que una economía, con tal de situarse en un plano de ingresos superiores, primero tendrá que desarrollar dentro de sí misma uno o varios centros regionales de poder económico. Esta necesidad de que surjan 'puntos de adelanto' o 'polos de crecimiento' durante la fase del desarrollo significa que la desigualdad internacional e interregional del progreso es una inevitable concomitancia y condición del adelanto mismo.

"Así pues, en el sentido geográfico el adelanto resulta desequilibrado por necesidad."

El intento de equilibrar el desarrollo económico mediante la dispersión geográfica de la inversión de fondos públicos, particularmente del tipo infraestructural, puede ser poco provechoso para cualquier industria o región, mientras que la acumulación de capital proveniente del erario público en uno o dos lugares a la vez acaso provoque mayores inversiones y adelanto en esas localidades. Esta doctrina puede resultar eficaz particularmente en regiones donde el crecimiento ya se practica. Con demasiada frecuencia, sin embargo, se tiende a rehuir esa doctrina arguyendo que ayuda sólo a quienes están en mejores condiciones de socorrerse a sí mismos y a la vez se hace caso omiso del padecimiento de las regiones más atrasadas del país.

Se procura equilibrar el desarrollo regional para que la población disfrute, en términos geográficos, de una distribución de ingresos más equitativa. La verdad es, sin embargo, que se acaba con un pastel más grande al practicarse una distribución geográfica menos equitativa. Lefebvre se lo ha indicado así a la Comisión Planificadora de la India:⁸

"Es un hecho paradójico pero inevitable que para acelerar el progreso de las regiones atrasadas debe estimularse el adelanto de las zonas más progresistas industrialmente. Si esto lo sofoca la inversión escasa, la habilidad con que se cuenta para el ahorro disminuirá y el progreso de las zonas rezagadas habrá de demorarse aún más".

⁶ François Perroux, "Note sur la Notion de Pole de Croissance", *Materiaux pour une Analyse de la Croissance Economique*, 1955.

⁷ Hirschman, *op. cit.*, pp. 183-184.

⁸ Louis Lefebvre, "Regional Allocation of Resources in India", en Paul Rosenstein-Rodan, *Pricing and Fiscal Policies: A Study in Method*, reproducido en Friedman y Alonso, *op. cit.*, p. 645.

Negación de las lecciones de la historia

El concepto de desarrollo regional equilibrado también parece negar las lecciones de la historia. Las naciones no tienen que progresar de un mismo modo, pero el hecho de que no hay vivos ejemplos de países modernos que disfruten tanto del "adelanto equilibrado" como de un alto grado de progreso nacional, sino muchos casos de rápido crecimiento nacional y desequilibrio regional,⁹ arroja serias dudas sobre lo viable de la estrategia del desarrollo regional equilibrado.

La experiencia de los países industrializados ha sido una de progreso económico acompañado por numerosas desigualdades regionales. No obstante, según el adelanto aumenta, también tiende a diseminarse geográficamente porque la misma fase del desarrollo surte un tremendo impacto en la ubicación industrial. A la vez que el sistema de transporte mejora y los mercados crecen y se expanden, muchas empresas tienden a interesarse menos en el aspecto económico de las materias primas y más en el del mercado y en el de la urbanización. El aumento de las facilidades de transporte significa que las regiones antes inaccesibles están ahora listas para el progreso económico. El crecimiento de los mercados, además, menoscaba la importancia de los recursos económicos externos, ya que a éstos ahora se les puede acomodar dentro del sistema, y la producción no tiene que depender exclusivamente de unos cuantos sectores caracterizados por el sistema de las economías de conjunto. En la práctica, las economías de escala ponen coto a la ubicación dispersa de las instalaciones productoras, porque la fábrica principal puede atender a la demanda de una zona mercantil más amplia. Entre las naciones más adelantadas se encuentra prueba de que durante el curso del crecimiento económico, pasado cierto punto, se tiende a procurar de nuevo la descentralización interregional por causa de los cambios habidos en el transporte, por causa de la importancia menguante de la materia prima, y por causa del aumento de la demanda en más y más regiones del país hasta que se hace necesario establecer suficientes mercados para unos planes de índole adecuada.

Como resultado de esta tendencia de descentralización en Estados Unidos, todas las regiones por igual se diversifican mucho más en vez de permanecer tan especializadas y distintas como lo eran. Durante no menos de un siglo, todas las zonas de Estados Unidos, incluso aquellas que cuentan con un lento crecimiento de la po-

⁹ E. G. West, "Regional Planning: Fact and Fallacy", *Lloyds Bank Review*, abril de 1966, p. 45.

blación, han obtenido manufactura a expensas del nordeste industrializado desde hace mucho tiempo.¹⁰ Las estadísticas que atañen a la distribución regional de los empleos manufactureros dan prueba de esto. En 1860, el 72 por ciento del empleo manufacturero se centraba en el nordeste, había sólo 16 por ciento en la zona central del norte y 12 por ciento en el sur y en el oeste; hacia 1899, el por ciento del nordeste habíase reducido a 52, el de la zona central subía a 29, y el del sur tanto como el del oeste se cifraban en 20 por ciento; y hacia 1954, estas tres regiones principales de la nación guardaban una proporción casi igual: 35 por ciento en el nordeste, 35 por ciento en la zona central del norte, y 30 por ciento tanto en el sur como en el oeste. Según se tornan más parecidas las regiones, las disparidades del ingreso interregional disminuyen. De acuerdo con los datos de Easterlin para las nueve regiones de Estados Unidos, el término medio de variación en cuanto al ingreso regional *per capita* derivado de los niveles nacionales (en por cientos) ha disminuido consistentemente desde 45.6 en 1880 hasta 36.6 en 1940 y 16.9 en 1950.¹¹

III. *Dificultades prácticas para lograr un desarrollo regional equilibrado. Diferencias regionales en cuanto a las dotes*

Si lo que se pretende del desarrollo económico es una especie de equilibrio regional, resulta legítimo preguntar por qué una nación no puede lanzarse a la búsqueda de tal cosa desde el comienzo. Para contestar esto, será necesario volver a nuestro tema de la ventaja comparada. El trajín de la economía tiene que ver con organizar, dirigir y combinar los factores de la producción, y debido a que algunas regiones disfrutan de mejores dotes que otras, les es posible destacarse como más atractivas para la ubicación industrial.

Para el emplazamiento industrial el terreno es decisivo, desde luego. Este le proporciona un asiento a la fábrica y tal asiento varía en cuanto a su valor debido al espacio con que puede contar en comparación con otros factores de la producción, y también debido a las diferencias intrínsecas. La topografía es importante: unos terrenos más o menos llenos facilitan el establecimiento de un sistema de transporte, y mucha de la producción requiere terrenos llanos bastante extensos dónde situar fábricas modernas, de facilidades

¹⁰ Benjamin Chinitz, "The Effect of Transportation Forms on Regional Economic Growth", *Traffic Quarterly*, abril de 1960.

¹¹ A. Easterlin, "Long Term Regional Income Changes: Some Suggested Factors", *Regional Science Association, Papers and Proceedings*, 1958, p. 315.

aptas para la salida de los géneros. En términos más amplios, el vocablo "terrenos" incluye las materias primas, las fuentes de combustible y de energía empleadas para producir los géneros. Donde estos materiales son voluminosos y por lo tanto difíciles de transportar, las industrias que los necesitan en grandes cantidades favorecerán una localización próxima a los centros de suministros. Los terrenos también pueden importar en términos de abastecimiento de agua y en términos de clima. Ya que los recursos naturales, la topografía de llano, el abastecimiento adecuado de agua, y el clima favorable no son cosas que abundan, las regiones que cuentan con estos elementos disfrutan de unas cuantas ventajas que les posibilitan la transformación en zonas de mayor desarrollo.

La ubicación de la empresa industrial también depende de la disponible oferta de mano de obra. En ausencia de otros factores atractivos para determinar la ubicación, las industrias prefieren establecerse en las ciudades porque éstas ofrecen amplios mercados de trabajo que permiten la contratación de un número adecuado de obreros.

Debido a que los países no cuentan con una distribución equitativa de trabajadores cualificados, las fábricas que requieren obreros diestros tienden a concentrarse donde éstos abundan, y una escasez de mano de obra cualificada y educada puede hacer que una región en particular desmerezca para el asiento de la industria.

De acuerdo con la teoría económica, se supone que los elementos de la producción sean materiales móviles y, por lo tanto, los diferenciales del costo de la mano de obra y el desequilibrio en la oferta de mano de obra cualificada deben eliminarse a la larga. El hecho de que estos factores perduren se achaca a las irregularidades en las tasas de nacimientos entre las regiones y a los impedimentos de la movilización de los obreros. En las naciones desarrolladas suele haber más movilidad entre los obreros más diestros, especialmente en los niveles técnicos, profesionales y de administración, pero esto parece ser distinto en las naciones subdesarrolladas, donde las conveniencias de unos cuantos centros urbanos mantienen a las personas de talento arraigadas en esos lugares. Ya que los trabajadores diestros escasean y tienden a mostrar más desganancia en cuanto a mudarse de las principales zonas urbanas, la disponibilidad de las destrezas operacionales puede convertirse en un factor importante para la ubicación industrial en los países atrasados.¹²

¹² Véase Salvatore Schiavo-Campo, *Wages, Skills and Regional Location of Industries. The Case of Mexico*, ponencia presentada ante la Segunda Asamblea Latinoamericana de la Asociación de Ciencias Regionales, Río de Janeiro, agosto de 1966.

El capital también afecta al emplazamiento de la industria, particularmente en cuanto concierne a las empresas menores que no pueden sufragar independientemente sus propios gastos porque la asequilidad del mercado capitalista no es la misma en todos los lugares y porque los costes de financiamiento varían geográficamente. Aun cuando el capital es el más móvil de los elementos de la producción, Chinitz alega que su movilidad depende del conocimiento de la probable distribución de los beneficios.¹³ Los bancos locales saben de sus zonas en particular y del comercio que allí existe, pero su familiaridad con el ambiente disminuye según se alejan de su territorio central; mientras menos saben respecto a los clientes potenciales, menos dispuestos se sienten a concederles préstamos. El costo del traslado de la confianza, por lo tanto, nos plantea una función de oferta de capital con la distancia como factor variable, y esto ayuda a explicar la falta de progreso en aquellas regiones que más distan de los centros de actividad económica vigentes.

Otras diferencias regionales

Lo empresarial desempeña también un papel destacado en la ubicación de la industria. Debemos reconocer al respecto que la naturaleza de la gente varía dentro de una nación, y que por razones históricas, económicas y culturales una zona no puede producir más empresarios ni engendrar más capital para uso interregional que otra. Esto suele ser verdad particularmente en las naciones subdesarrolladas, las cuales tienden a padecer de la falta de empresarios y ahorros. Aun en Italia, país adelantado, se ha calificado de gran obstáculo para la industrialización de la zona de Mezzogirna la escasez de empresarios locales.¹⁴

Teóricamente, el factor empresarial es tan móvil como el del capital, pero puede que las empresas se sitúen en determinados lugares porque sus dueños prefieren vivir ahí. Coutsoumaris descubrió que uno de los motivos de la concentración de la industria griega en los alrededores de Atenas era el hecho de que los administradores se habían establecido en ese vecindario.¹⁵ La inmovilidad de la administración se debió, a su vez, tanto a la vida social que ofrecía Atenas como al prestigio que se otorga al empresario y al administrador

¹³ Benjamin Chinitz, "Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburgh", *Papers and Proceedings, American Economic Review*, mayo de 1961.

¹⁴ Paolo Stylos-Babini, *Essays of Planning and Economic Development*, Tomo 2 (Varsovia: PWN - Polish Scientific Publishers, 1965).

¹⁵ George Coutsoumaris, *The Morphology of Greek Industry* (Athens: Centre of Economic Research, 1963), pp. 136-137.

en un país subdesarrollado. Reconociendo la importancia de las conveniencias urbanas, en un análisis de Ciudad Guyana en Venezuela Lloyd Rodwin manifiesta:

"Otra implicación era la necesidad de otorgarle una importancia bastante particular al suministro de conveniencias que habrían de atraer tanto a las personas aptas para los puestos principales de la gerencia como a profesionales y a obreros cualificados. Para entonces no podía formularse con precisión el cálculo de gastos y beneficios. Pero el parecer de la mayoría era que las buenas escuelas, los vecindarios dotados de buena planificación, las mejores facilidades de comunicación, recreo y comercio junto con un atractivo ambiente urbano ayudarían a reducir la ida de los trabajadores..."¹⁶

Muchas actividades económicas dependen, además, de la entrega rápida de los productos o del contacto personal entre productores y clientes, entre manufactureros y abastecedores de géneros intermedios, y entre manufactureros y quienes les proporcionan servicios de índole comercial: contadores, abogados, diseñadores, agencias de publicidad, y asesores de gerencia. Un estudio reciente de la región metropolitana de Nueva York describía a la mesa de almuerzo en Manhattan en calidad de una "proporcionadora de ideas" más valiosa como elemento ahorrativo en cierto tipo de empresas que lo que serían el costo menor de la mano de obra, del espacio o del transporte en otros lugares. El papel que desempeña la ciudad como elemento generador de actividad económica es válido universalmente.

Una región puede lograr el progreso por causa de ciertos factores históricos: la industria se inició allí y el adelanto procrea adelanto. Las causas originales del emplazamiento de la industria en ese lugar pueden ser accidentales —los precursores vivían allí—, o acaso se explica lo ocurrido en términos económicos: un conjunto de instalaciones industriales se levantó en una ciudad portuaria cerca del empalme de un río y aunque el tránsito ribereño es cosa del pasado las ventajas del desarrollo inicial continúan atrayendo empresas. Los planificadores polacos, por ejemplo, informan que el desarrollo urbano marcha frecuentemente con mayor rapidez de lo previsto porque se obtienen mejores resultados económicos "siempre que las inversiones industriales se localizan en regiones ya adelantadas."¹⁷

Por último, la propia política gubernamental se convierte en un factor determinante de la ubicación industrial. Los lugares varían en cuanto a sus atractivos para la industria debido a las diferencias

¹⁶ Lloyd Rodwin, *Urban Planning in Developing Countries* (Washington: United States Department of Housing and Urban Development, 1965), p. 14.

¹⁷ W. Gruskowski, "City Planning the Gdansk-Gdynia Conurbation", en Fisher, ed., *City and Regional Planning in Poland*, Cornell, 1966, p. 149.

en la carga de los impuestos, a la reglamentación de las zonas, a la legislación obrera y de bienestar público, a la estabilidad política y a un sinnúmero de factores adicionales relacionados con el gobierno. Tanto los gobiernos nacionales como los locales han adoptado también doctrinas destinadas a influir en el patrón de la distribución espacial de las actividades económicas, ya sea mediante incentivos para que las industrias se establezcan en determinados lugares o mediante la prohibición de situarse en otros lugares que el uso de permisos hace posible.

Falta de un sistema de transporte que abarque a la nación

La infraestructura es primordialmente importante para el emplazamiento de la industria y el desarrollo regional; en efecto, las diferencias interregionales en el adelanto infraestructural se tornan en un impedimento práctico de orden mayúsculo para cualquier política que procure lograr un equilibrio en el crecimiento regional.

Lo de la localización es esencialmente asunto de activar bienes y servicios en el espacio y, por consecuencia, el transporte figura como elemento clave para determinar la ubicación adecuada de la industria. Una nación no está hecha de regiones aisladas: el mismo concepto de la nacionalidad implica que los diversos elementos de ésta, inclusive sus zonas geográficas, están unidos de alguna manera. De modo parecido, las industrias de una economía nacional están relacionadas entre sí: los géneros de una son los recursos primarios de otra, etc. La ubicación industrial depende, por lo tanto, de un confiable sistema de transporte que una a las fábricas con sus abastecedores y clientes.

Un trazado más denso de las rutas de transporte evita los traslados morosos y aumenta el número de lugares que deben considerarse como posibles ubicaciones para la producción.¹⁸ El típico país subdesarrollado acostumbra iniciar la industrialización, sin embargo, antes de contar con un sistema de transporte que abarque a la nación, y acaba por hacerse conspicua una preferencia de ubicación favorable a aquellas zonas mejor atendidas por los medios de transporte, gravitando la industria hacia los puntales del sistema. Desde luego, sería posible emprender una cuantiosa inversión de fondos públicos para ampliar el sistema de transporte y otras infraestructuras de modo más equilibrado a través del país, pero esto representaría un disponer del escaso capital con que se cuenta para costear

¹⁸ Edgar M. Hooner, *The Location of Economic Activity* (New York: McGraw-Hill, 1948), p. 18.

el fortalecimiento de la naciente base industrial en el país. El problema económico de asignar recursos escasos con el propósito de aumentar los ingresos obliga inevitablemente a privarse del desarrollo regional equilibrado.

Las economías de conjunto favorecen la concentración geográfica

Además de reducir los gastos del transporte, la concentración geográfica proporciona otros beneficios. El axioma económico de que a la división del trabajo la limita la magnitud del mercado tiene importancia en cuanto al emplazamiento de la empresa. Los comienzos del crecimiento industrial en Inglaterra, donde se inició la Revolución Industrial, comprenden el desplazamiento de la industria minúscula por una mayor según el mercado se ampliaba. Una industria surgida en pequeña escala y descentralizada geográficamente —por ejemplo, el zapatero de trabajo por encargo en cada villorrio— se consolidó gradualmente por causa de las economías de escala: v.g., la fábrica de zapatos que le prestaba servicio a una vasta región. El gran volumen de producción de la fábrica le permitió a ésta vender a un precio marginal que, al combinarse con el gasto del transporte de los géneros hasta el mercado, resultaba inferior al de los descentralizados productores de menor escala, aun cuando éstos gastaban menos en la transportación hacia los mercados locales. Las economías de escala, y la consecuente concentración de los géneros en determinado punto, continuaron funcionando a la vez que las innovaciones tecnológicas reducían los costes de cada unidad producida. No es sorprendente que Florence descubriera tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido que "las industrias donde las fábricas pequeñas prevalecían eran industrias amplias de pobre ubicación, y las industrias donde las fábricas grandes prevalecían estaban bien localizadas."¹⁹

Si bien el productor de gran escala puede lograr economías de escala internas, una empresa del sistema industrial de pequeña escala puede hacer posible economías externas si concentra su interés en una zona. La manufactura de ropa es un excelente ejemplo de tales sistemas que dependen de donde están situados; en casi todos los países, la producción de muchas empresas pequeñas se destina a unos cuantos centros urbanos grandes donde los manufactureros pueden contar con una oferta de mano de obra especializada, donde se les hace fácil dar con compradores, y donde pueden valerse de diversos

¹⁹ P. Sargant Florence, *Investment, Location and Size of Plant* (Cambridge: Cambridge University Press, 1948).

servicios especializados que surten a la industria. Entre las empresas industriales de la moda, el hecho de que un lugar determinado (con frecuencia la principal ciudad del país) se convierte en "el mercado" que seduce a los clientes de los establecimientos de venta al por menor, plantea como algo casi esencial lo de establecer las empresas allí. Sin embargo, frecuentemente se hace posible en tales industrias separar la fase de la producción de la fase del mercadeo, y así la actividad manufacturera puede realizarse en lugares que ofrecen tales ventajas como una mano de obra de paga mínima.²⁰

Es posible argüir que la concentración geográfica de una industria podría contribuir al desarrollo regional equilibrado porque las especializaciones regionales podrían distribuirse bastante equitativamente. La verdad es otra, sin embargo, porque las economías interindustriales y de urbanización también hacen progresar a las empresas instaladas en el centro. Las fábricas situadas en grandes centros urbanos pueden efectuar entre sí la compra-venta de géneros intermedios, pueden valerse de los servicios de los laboratorios y de las universidades, y pueden disfrutar de la cercanía de las agencias gubernamentales para aliviar la incertidumbre y acelerar los procedimientos necesarios en el suministro de permisos, etc. El costo de la infraestructura requerida, a menudo prohibitivo para cualquier industria, puede hacerse tolerable si varias industrias aportan al mismo. La coexistencia de diversas actividades en la misma zona geográfica tal vez conduzca a la diseminación de una "mentalidad industrial" generalizada, además de crear destrezas operacionales transferibles. La existencia de industrias y servicios auxiliares en una zona servirá de instrumento frecuentemente útil para que una empresa nueva obtenga beneficios. La cuantiosa reducción de los costes de la manufactura, así como un racionamiento general en los métodos de producción y administración, pueden ser el resultado de la integración vertical de la fase productora.

Las economías de conjunto cobran mayor importancia cuando se les maneja en términos dinámicos. La ubicación de una nueva industria puede fomentar el brote en esa región de los abastecedores de géneros para la elaboración ("enlaces de retaguardia") o constituir la base para el auge de industrias que empleen los géneros de la nueva empresa ("enlaces de vanguardia"). El concepto detrás del complejo industrial es el de querer ubicar unas cuantas actividades que se relacionan de esa manera.

Las conclusiones del estudio de la región metropolitana de Nue-

²⁰ Roy B. Helfgott, "Women's and Children's Apparel", en Max Hall, ed., *Made in New York: Case Studies in Metropolitan Manufacturing* (Cambridge: Harvard University Press, 1959).

va York ilustran la importancia del sistema de economías de conjunto. Entre sus más valiosos hallazgos respecto a la ubicación industrial figura el de que, pese a la relativa pérdida de los elementos orientados hacia el salario en muchas empresas, la región de Nueva York ha conservado cerca del 12 por ciento de los empleos manufactureros de Estados Unidos debido principalmente a su carácter de "casa-cuna" industrial. La región ha atraído continuamente a las industrias de rápido crecimiento gracias al ambiente que les ofrece: múltiples subcontratistas especializados para servir a los pequeños productores, la fácil comunicación con innumerables abastecedores y compradores, amalgamas de obreros que poseen diversas destrezas, y recursos de producción que pueden contratarse. Todo esto hace menguar los requisitos de inversión de las empresas recién establecidas. Si tales economías de urbanización desempeñan un papel importante en el emplazamiento industrial dentro de un país sumamente adelantado, representan un factor aún más prominente en una nación subdesarrollada donde la infraestructura está peor distribuida y donde sólo unos cuantos lugares céntricos ofrecen ambiente atractivo a la industria.

Hay deseconomías de conjunto, así como economías de conjunto. Se originan en los aumentos de salario y de la carestía de la vida, en el costo de los materiales locales producidos en circunstancias de rendimientos decrecientes, en las demoras y otros costes del transporte, y en el costo de los bienes raíces y de los alquileres. El embotellamiento del tráfico en los grandes centros comerciales metropolitanos es un ejemplo obvio de tal sistema de deseconomías. Algunos sostienen, además, que las industrias continúan concentrándose en los grandes centros porque las deseconomías figuran como costes generales de carácter social y no se les suma como es debido a los renglones de costes de los establecimientos individuales.

Guiándose por este razonamiento, John P. Lewis ha argüido en contra de la concentración industrial de la India en los centros metropolitanos, y en favor de la dispersión industrial hacia las poblaciones pequeñas. Alega que tal doctrina requeriría menos migración de los trabajadores y costes generales de índole social más bajos, a la vez que aseguraría una mayor estabilidad política.²¹ No obstante, otros mantienen que la importancia de las deseconomías de conjunto, inclusive los costes sociales y de carácter privado, se exagera mucho. Alonso, entre otros, arguye que aun si los gastos urbanos aumentan más allá de un determinado punto, es posible que la producción aumente con mayor rapidez (a causa de las economías ex-

²¹ John P. Lewis, *Quiet Crisis in India* (New York: Brookings Institution, 1962), Capítulo 7: "The Role of the Town in Industrial Location".

ternas o las economías de escala) y que "las grandes ciudades pueden rendir por cada obrero o habitante una mayor suma de beneficios netos que las ciudades más pequeñas."²²

IV. *Enfrentamiento de problemas ocasionados por el desarrollo regional desequilibrado. Presiones antigubernamentales por el equilibrio regional.*

Nuestro análisis determina, por lo tanto, que causa más males que bienes cualquier doctrina que intente equilibrar el crecimiento regional. Pero con tal de obrar en términos realistas hay que reconocer que las naciones en vías del progreso se verán acuciadas con frecuencia para equilibrar regionalmente las inversiones públicas y para decidir en cuanto a los emplazamientos a base de motivos nada relacionados con el auge económico. Por razones políticas, acaso para fomentar la unidad nacional, puede que una fábrica se construya en una determinada región aun cuando en términos económicos no sea esa la mejor para el caso; es decir, en dicho lugar la fábrica habrá de derivar menos beneficios que los que obtendría en otro sitio. La nación, sin embargo, debe estar consciente de por lo menos el gasto involucrado y de cuidar en extremo de que la decisión del emplazamiento no retarde mucho su crecimiento económico, porque si lo hace, entonces ni los objetivos económicos ni los políticos habrán de lograrse.

Las doctrinas destinadas a obtener el crecimiento regional equilibrado suele emplear los incentivos especiales para hacer que las empresas sitúen nuevas fábricas en las zonas atrasadas. El subsidio de la manufactura en determinadas ubicaciones, ya sea de manera directa o en forma de rebaja de impuestos, naturalmente atraerá a esos lugares las fábricas que de otro modo no lograría atraer. Puede justificarse tal doctrina como un medio de estimular el progreso económico en determinadas zonas si el subsidio es sólo provisional, tras lo cual esas regiones deberán valérselas por sí solas. Si el subsidio es permanente, ello indica que la selección del lugar ha sido un error que obra contra el adelanto de la nación.

La administración de los precios puede hacer las veces de un subsidio simulado. Esto es particularmente cierto en cuanto a las tarifas de carga, que pueden desalentar el desarrollo en algunas zonas o inducir al establecimiento de empresas manufactureras en lugares

²² William Alonso, *Location, Primacy and Regional Economic Development*, ponencia presentada ante el Segundo Congreso Internacional de Planificación Regional, Río de Janeiro, agosto de 1966.

nada aptos por razones económicas y provocar así el desperdicio de recursos. Lefeber, por ejemplo, alega que las tarifas ferroviarias en la India desalientan la molienda de granos "en las zonas productoras donde lógicamente debiera realizarse, ya que el género pierde peso y volumen durante el tratamiento a que se le somete."²³ También detalla otros ejemplos de lo que considera desperdicio económico en la India como resultado de las ubicaciones nada prósperas por causa de los precios falseados.

Experiencia de las naciones en vías del progreso

Una reciente asamblea de la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) en torno a la planificación regional en Grecia, Israel, Portugal, España, Turquía y Yugoslavia,²⁴ planteó que hoy casi todos los países creen que "el propósito inicial de la doctrina de desarrollo económico debe ser el fomento de una vigorosa ampliación económica para toda la nación", y que esto tiende a causarlo el empuje de la actividad industrial en las regiones más adelantadas. Oponerse a estas circunstancias para favorecer especialmente a las regiones en desventaja obstaculizará inevitablemente, por lo tanto, la consecución de los objetivos del progreso nacional. Sin embargo, la mayoría de estos países había iniciado varias actividades de desarrollo regional con el fin de corregir algunas de las más notables desigualdades interregionales. Algo se había aprendido de los intentos anteriores, sin embargo, y se había variado el énfasis de los esfuerzos del desarrollo regional. En Turquía, al crecimiento regional se le identificaba con la doctrina del adelanto de la nación y había más interés fundamental en la eficiencia que en el bienestar público. Similarmente, el desarrollo regional de España buscaba aprovecharse de las posibilidades industriales de los puntos de adelanto más prometedores. Grecia también indicaba que su modo de lograr el crecimiento regional no estriba ya en el tratamiento especial de las zonas rezagadas.

Aun en la India, donde no mengua la insistencia en la dispersión de la industria y en el equilibrio del desarrollo regional, aumenta cada vez más el reconocimiento de los gastos requeridos. Un estudio indio critica severamente los criterios de la ubicación que se apoyan únicamente en lo de reducir al mínimo el coste de carácter privado, arguyendo que si todos los gastos, incluyendo los costes sociales, se utilizaran a modo de criterios de ubicación, se pensaría menos en con-

²³ Lefeber, *op. cit.*, p. 647.

²⁴ *Regional Development and Accelerated Growth*, Organization for Economic Cooperation and Development, diciembre de 1965.

centrar sólo en regiones "fuertes" y habría más equilibrio entre los intereses de los sectores público y privado.²⁵ Pero el autor advierte contra el hincapié en el desarrollo de las regiones débiles primero, debido a que tal política aminoraría el grado de progreso económico. Resulta más lucrativo, por lo tanto, sustentar los planes de desarrollo regional con criterios económicos, o sea que el capital debe invertirse en aquellas zonas capaces del mayor rendimiento.

El choque entre las aspiraciones gubernamentales de lograr la dispersión industrial y la realidad económica es evidente en la experiencia de las cinco naciones centroamericanas. De acuerdo con un estudio de posibilidades que realizó el Instituto de Investigaciones de la Universidad de Stanford: "Los gobiernos de las cinco repúblicas centroamericanas han manifestado diversos grados de interés en el establecimiento de unas urbanizaciones industriales. Las ubicaciones propuestas no han sido escogidas por los gobiernos para cumplir con la demanda industrial; el principal objetivo de los gobiernos parece ser el empleo de las urbanizaciones industriales para descentralizar a la población y a la industria..." Pero "los análisis de los mercados y de los cimientos industriales de las ciudades más importantes en la América Central, de la infraestructura existente así como de la planeada, y de la demanda de espacio por parte de las industrias permiten deducir que los lugares de asiento más adecuados para las urbanizaciones industriales... son las capitales de las cinco repúblicas centroamericanas."²⁶

Este conflicto básico surge de continuo sin que importe el tipo de inversión pública que motiva el debate. Así pues, de acuerdo con lo observado en México, Myers llega a la conclusión de que para alcanzar el máximo en el desarrollo de los recursos humanos, lo cual es vital para el progreso económico, los países subdesarrollados acaso tengan que concentrar en las regiones más adelantadas porque éstas ofrecen más beneficios económicos. "Rumbo a una mayor igualdad regional puede que de hecho se estimule al principio la abundancia de mayores desigualdades."²⁷

La adopción de una política de desarrollo regional

En esto de proporcionarle a la urgencia de la inversión pública planteada por las regiones en vías de desarrollo una atención más

²⁵ Samir K. Bhatia, *The National Costs Approach for the Balanced Regional Economic Development of India*, Rotterdam, 1965.

²⁶ Keith Duke et al., *An Industrial Park Development Program for Central America* (Menlo Park: Stanford Research Institute, 1964), pp. 129, 7.

²⁷ Charles N. Myers, *Education and National Development in Mexico* (Princeton: Industrial Relations Section, Princeton University, 1965), p. 147.

intensa que a cualquier patrón de desarrollo regional "equilibrado", está implícita la idea de que la atención primordial de los problemas regionales se debe echar a un lado hasta que el país haya alcanzado una etapa de crecimiento continuo. Friedmann, en un estudio muy reciente, considera la doctrina regional como una actividad de transformación espacial que el crecimiento económico engendra, y que se agrava durante la transición hacia una economía industrial.²⁸ Debido a tales factores como la diferencia entre los costes sociales y privados y debido al gusto por la vida en la ciudad, puede que la industrialización no se extienda automáticamente, tal como se supone, desde las zonas iniciales de concentración hacia la periferia mientras el progreso sigue en marcha. Se manifiesta Friedmann, por lo tanto, en favor de que un país adopte una política nacional respecto al desarrollo de sus regiones una vez haya alcanzado y sea capaz de mantener una elevada tasa de progreso económico nacional. El objetivo máximo de una doctrina regional de esa índole debe ser el logro de aquella estructura espacial de la economía que en cualquier momento promueva y mantenga el adelanto económico satisfactoriamente.

Friedmann cree que el prototipo para el estudio de la doctrina regional es Venezuela, debido a que este país se ajusta perfectamente al modelo de centro-periferia del crecimiento económico. El asunto de la regionalización surgió en Venezuela al cabo de tres décadas de desarrollo estable, durante lo cual se centró el progreso en Caracas y se descuidó la periferia. El foco de la nueva doctrina de desarrollo regional fue la Guayana, una frontera de recursos, y esto comprendió la creación de un centro urbano de grandes proporciones, Santo Tomé de Guayana, que puso en juego los nuevos recursos regionales, que echó los cimientos de la industrialización, y que hizo de la Guayana un ejemplo para otras regiones.

Con el crecimiento regional se quiere eliminar gradualmente la periferia e integrar el sistema económico espacial del país. Para conseguir esto, Friedmann exhorta a Venezuela a concentrar las inversiones públicas de la infraestructura en los centros metropolitanos y en los tramos de desarrollo de la nación, a fortalecer las regiones centrales de la periferia, a estimular la mudanza de los habitantes de las zonas atrasadas a otros lugares del país, y a reducir la tasa de urbanización haciendo que la gente de la montaña interese mudarse a las comunidades agrícolas fronterizas.

El tipo de estrategia que se adopte para el desarrollo regional una vez se alcance un crecimiento estable, es extremadamente importante. Como resulta imposible desarrollar a la vez todas las regiones atra-

²⁸ John Friedmann, *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela* (Cambridge: M.I.T. Press, 1966).

sadas, hay que decidirse por la selección. Si se obra de acuerdo con el concepto de los polos de crecimiento y de la teoría del "gran empuje," hay que concentrar la atención en las nuevas regiones centrales de la periferia que muestran el mayor potencial de desarrollo. Tal recomendación se la hizo Friedmann a Venezuela, como hemos visto. De manera parecida Ruskin, después de examinar los infructuosos esfuerzos de Turquía en favor de la dispersión del progreso industrial, decidió que los esfuerzos de desarrollo zonificado resultan más fructíferos cuando se hacen de un modo selecto y concentrado en las regiones periféricas que cuentan con un alto potencial de desarrollo, en vez de llevarlos a cabo de manera dispersa en el país.²⁹ Aun en la economía sumamente adelantada de Estados Unidos, los intentos encauzados hacia el crecimiento regional han variado y "el programa de Desarrollo Económico de Distritos representa un paso nada ambiguo, aunque sí limitado, hacia el enfoque de 'punto de adelanto' en cuanto al desarrollo de zonas."³⁰

Que hacer con las zonas atrasadas

Debe reconocerse, sin embargo, que el enfoque de la concentración selectiva es todavía uno de desarrollo regional desequilibrado. Tal política, además, habrá de mantener a una nación con zonas "atrasadas" y a su gobierno bajo el apremio de que debe hacer algo al respecto. Desde el punto de vista del adelanto económico nacional no existe "problema" en cuanto a zonas atrasadas, sino meramente el problema de determinar una distribución óptima de la actividad industrial, lo cual conlleva el hecho, como inevitable corolario, de que algunas regiones van a la zaga de las demás. Las diferencias de los ingresos regionales serían un problema económico de índole nacional sólo si todos los elementos que influyen en cuanto a la capacidad de obtención de beneficios económicos mediante el patrón espacial, estuvieran distribuidos equitativamente en todas las regiones, pero, como hemos visto, los recursos naturales, la mano de obra cualificada y otros factores de ubicación no están distribuidos equitativamente. Pese a esto, existen numerosas razones sociales y políticas para emprender la ayuda de las regiones atrasadas en un país que está en vías de progreso. La necesidad de cumplir con estos objetivos políticos y sociales, pues, retardarán el logro del factor discrecional que es el patrón

²⁹ Malcolm D. Ruskin, *Area Development or National Growth: The Turkish Precedent* (New York: Praeger, 1965).

³⁰ Benjamin Chinitz, *Public Policy for Regional Development*, ponencia presentada ante el Seminario Estadounidense-Yugoslavo, Belgrado, julio de 1966.

del espacio. No nos oponemos a una política destinada a ayudar a los pobladores de las regiones necesitadas, sino que advertimos que las medidas adoptadas no deben restarle mucho al adelanto económico nacional, como lo haría un intento de "equilibrar" el desarrollo de las regiones.

Desde el punto de vista social, una "región" consiste obviamente en gente, no en terrenos, de modo que las doctrinas encauzadas hacia el beneficio de la región deben tener por objetivo el socorro de la población que habita en el lugar. La mejor manera de proporcionarle ayuda a una región necesitada puede ser, por lo tanto, garantizarles a los habitantes un ingreso mínimo. El subsidio de la gente tal vez perjudique menos al crecimiento potencial de una nación que el subsidio de la industria en ubicaciones que no se prestan para el fomento económico.

Además de la subvención directa hay otras doctrinas adoptables para suministrar ayuda a la población de las zonas subdesarrolladas. El padecimiento de tales regiones puede aliviarse en parte por medio del fomento de la actividad que no está relacionada con la industria. Los planes de mejorar la actividad agrícola y el ambiente de la infraestructura en las regiones necesitadas acaso resulten particularmente valiosos.

Del mismo modo que se ubica una industria es posible ubicar a la gente, y una alternativa para el "desarrollo regional" podría ser facilitar el traslado de la gente hacia unas zonas más adelantadas donde puedan aprovechar las oportunidades de prosperidad que allí existen. Lo de trasladar la industria a donde se encuentra la gente o trasladar la gente a donde está la industria es, desde luego, un dilema "clásico" en los tratados relativos a la ubicación.

El caso del movimiento de la población dentro de un país descansa en el supuesto de que el retraso del crecimiento de una región se debe a que ésta es una ubicación inadecuada en términos económicos; la emigración, por lo tanto, permite tomar ventaja de las superiores posibilidades productoras en otras regiones. Así pues, un estudio del atrasado sur de Italia deduce que la emigración sería el remedio natural del problema.³¹ De hecho, puede que sea necesaria la emigración para lograr los objetivos de una doctrina de industrialización planificada para aumentar el ingreso *per capita* en una zona. Así pues, el reciente estudio de Friedlander llegó a la conclusión de que la emigración efectuada después de la Segunda Guerra Mundial hacia el territorio continental de Estados Unidos le permitió a Puerto

³¹ V. C. Lutz, "Some Structural Aspects of the Southern Problem: The Complementarity of 'Emigration' and Industrialization", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, diciembre de 1961.

Rico evadir la "trampa de los bajos ingresos" tendida por el crecimiento poblacional, y que la emigración contribuyó de modo destacado al notable adelanto económico del Estado Libre Asociado.³²

El caso de trasladar la industria a donde está la gente se basa en la alegación de que la planeada mengua de habitantes por medio de la emigración es sumamente difícil de efectuar y requiere más costes generales de índole social —viviendas, por ejemplo— que lo que requeriría el traslado de la industria a donde vive la gente. Lo que Hooper mantiene y nosotros respaldamos es que la verdadera prueba del subsidio de un traslado de la industria hacia donde está la gente es la misma aplicable a los argumentos de la "naciente industria" para solicitar una rebaja de tarifas: ¿puede ser provisional el subsidio?³³

Ya que con demasiada frecuencia la subvención no será provisional y ya que lo de procurar la industrialización de las regiones atrasadas habrá de restarle fuerzas al desarrollo económico nacional, creemos que debe estimularse la mudanza de la fuerza obrera, especialmente la de los trabajadores sobrantes que carecen de cualificación. Hay que reforzar tal doctrina con programas educativos y de adiestramiento no sólo para elevar el nivel cualificado en la región y así convertir la zona en una ubicación más atractiva, sino también para preparar a los trabajadores de modo que puedan desempeñar ocupaciones productivas en las regiones adelantadas. Tal solución se recomendó, por ejemplo, para la muy necesitada región oriental de Kentucky en los Montes Apalaches.³⁴ Al mismo tiempo hay que adoptar medidas en las zonas de recibo para situar del mejor modo a los viajantes en su nuevo ambiente. Esto incluiría proporcionarles información respecto a las maneras de ganarse la vida y construirles viviendas para que no se vean aislados en favelas y barrios de mala muerte.

También podría contarse con unos programas de industrialización, pero éstos deberán ser de un tipo especial. Para las industrias manufactureras de menor envergadura, principalmente aquellos cuyos géneros los producen trabajadores de poca destreza relativamente y que en cuanto a precios pueden competir ventajosamente, los diferenciales de los costes de la mano de obra representan un factor importante de ubicación. Estas industrias que dependen menos de la intensidad de capital, en las cuales los costes de la mano de obra comprenden buena parte del costo total de la producción, también tienden a gastar poco en el transporte. Su proclividad, por lo tanto, es buscar empla-

³² Stanley L. Friedlander, *Labor Migration and Economic Growth: A Case Study of Puerto Rico* (Cambridge: M.I.T. Press, 1965).

³³ Hooper, *op. cit.*, p. 276.

³⁴ M. J. Bowman y W. W. Haynes, *Resources and People in East Kentucky* (Washington: Resources for the Future, Inc., 1963).

zamientos que les suministren una fuerza obrera de paga mínima. Debido a que en los países subdesarrollados, casi todas las regiones cuentan con muchos trabajadores in cualificados, esas industrias pueden escoger a sus anchas donde ubicarse, y son las empresas preferidas en relación con las doctrinas destinadas a aumentar la industrialización en las regiones necesitadas. El hecho de que las zonas menos adelantadas también cuentan con los salarios más bajos³⁵ representa un incentivo adicional para que tales industrias se establezcan en el lugar. Polonia ha seguido una doctrina de desarrollo económico que obedece precisamente a ese patrón. Las inversiones más intensas de capital se hacen en las zonas industrializadas, y las más intensas en cuanto a mano de obra se realizan en los territorios subdesarrollados. De esta manera Polonia procura lograr dos objetivos simultáneamente: 1) obtener por medio de las inversiones el mayor volumen de beneficios; y 2) mejorar las condiciones de las zonas necesitadas mediante la creación de empleos.³⁶

V. Conclusiones

Aprovechar los haberes en las etapas iniciales del desarrollo

La discusión en torno a las regiones necesitadas nos devuelve, por lo tanto, al asunto de la ubicación para la actividad económica. En efecto, resulta inconcebible que la planificación del crecimiento económico en las naciones subdesarrolladas pueda llevarse a cabo sin un cuidadoso estudio de cuanto concierne a la ubicación industrial. Las decisiones respecto al lugar donde habrán de localizarse los nuevos proyectos pueden ser tan cruciales como la determinación de emprenderlos. Los planificadores deben utilizar criterios de ubicación para juzgar la validez económica de los planes de comprometerse con actividades particulares en determinados lugares. Esto es aplicar el objetivo económico de resultados óptimos a los asuntos de la distribución espacial de las actividades económicas. Aunque será necesario adaptar los criterios a las condiciones de la nación en vías de desarrollo, éstos proporcionan algunas orientaciones generales de la doctrina. Así, la proposición de que las naciones busquen equilibrar el crecimiento de sus regiones puede analizarse para ver si tal doctrina implica la localización errónea de industrias, es decir, pasando por alto las ventajas comparadas de determinadas regiones y no aumentando

³⁵ H. L. Narayan, "The Indian Labour Market and its Impact on the Problem of Regional Wage Differentials", *Indian Economic Review*, febrero de 1958.

³⁶ Androzy Wrobel y Stanislaw M. Zawadski, "Location Policy and the Regional Efficiency of Investments", en Fisher, *op. cit.*, p. 437.

al máximo las oportunidades favorables al futuro desarrollo de la economía nacional.

En las etapas iniciales del desarrollo económico, un país no tiene más alternativa que aprovecharse de lo que es dueño en términos de recursos, de economías externas, de infraestructura, y de mano de obra diestra, y capitalizar estas cosas donde quiera que se encuentren. Las interrogantes de dispersión o concentración de la actividad industrial y de pueblo vs. ciudad en cuanto a la ubicación, deben juzgarse, por lo tanto, haciendo la comparación de los sistemas de yuxtaposición espacial y de deseconomías de conjunto. Ese análisis recomendará casi invariablemente un patrón de emplazamiento geográficamente concentrado, en vez de disperso, hasta que se obtenga un grado de concentración que permita el brote de las deseconomías externas y aumente el número de los encargados de adoptar decisiones. Tal grado no lo han alcanzado muchos países ahora en vías de desarrollo.

Influencias del tamaño de un país

El tamaño del país tiene mucho que ver, naturalmente, con la validez del intento de equilibrar el crecimiento económico regionalmente. La doctrina regional carece de importancia en una nación demasiado pequeña, ya que el país completo apenas merece considerarse como una región económica. En efecto, esos casos requieren la planificación multinacional de las regiones para poder implantar un adelanto económico verdadero, según el ejemplo del mercado común centroamericano.

Una nación tan vasta como la India o el Brasil puede lograr algún equilibrio regional hasta en los niveles inferiores del desarrollo. Un mercado doméstico amplio tal vez sea capaz de mantener el hábil funcionamiento de unas cuantas fábricas, lo cual permitirá en ciertas circunstancias cumplir en parte con las exigencias regionales de la inversión industrial. Un país grande probablemente cuenta, además, con algunos centros metropolitanos en diversas regiones; ya que ninguna zona urbana domina por sí sola el panorama económico, el país puede establecer unos cuantos centros de desarrollo industrial para aprovecharse de las economías externas. De ese modo, aunque las fuerzas económicas que impulsan hacia la concentración son tan vigorosas en un país grande como en uno pequeño, aquél puede hallarse más capacitado para corresponder en parte al apremio regional que favorece una mayor dispersión de la industria y aun así conservar un patrón de ubicación poco menos que óptimo.

La típica nación subdesarrollada no es tan minúscula como El

Salvador, sin embargo, ni tan vasta como el Brasil. En tal país de mediano tamaño, reconociendo las proporciones del mercado doméstico y de los factores técnicos, las fábricas de tamaño adecuado que son capaces de funcionar lucrativamente en múltiples industrias son pocas, particularmente si la aglomeración de fábricas de diversas empresas alienta al adelanto en la eficiencia. El intento de invertir en un mayor número de pequeñas fábricas diseminadas en varias regiones, puede resultar muy costoso y afectar gravemente las oportunidades de crecimiento sostenido para el país.

Una doctrina regional de crecimiento sostenido

La existencia de economías de escala y de economías externas, los atractivos de la vida urbana, y el hecho de que la infraestructura no abarca a todo el país, ejercen presión para que las industrias se aglomeren en determinadas zonas. El desequilibrio provocado en el desarrollo regional, sin embargo, fomenta el objetivo del crecimiento económico nacional.

En la práctica, por lo tanto, los análisis de ubicación deben sustentarse con los análisis regionales, ya que la decisión de emprender actividades industriales en una zona puede fraguar la base del futuro desarrollo allí. Los análisis económicos regionales quizá ayuden a quienes se encargan de los planes a identificar las zonas más prometedoras para la ubicación industrial de modo que sea posible obtener efectos multiplicadores. El adelanto de las regiones debe coordinarse con la planificación nacional, sin embargo, para garantizar que ambas cosas obran en favor de los mismos objetivos.

Las naciones subdesarrolladas también deben darse cuenta de las grandes ventajas que ofrecen las ciudades para la ubicación de la industria, y en vez de lamentar esto encargarse de planear con miras a un desarrollo urbano más ordenado. Tal planeamiento debe guardar nociones de las necesidades de los individuos tanto en términos de consumidores de géneros industriales como en términos de abastecedores de servicios humanos para la industria. La gente necesita fábricas y cosas por el estilo para ganarse la vida, casas donde vivir; instituciones educativas para desarrollarse como ciudadanos de provecho, facilidades de recreo para sus horas de asueto, y medios de transportación que los lleven fácilmente de uno a otro lugar. La planificación urbana, por lo tanto, puede mejorar la actuación de la ciudad como polo de crecimiento para el progreso económico y, a la vez, como proveedora de un ambiente digno para la convivencia humana. Aquellas naciones preocupadas de la concentración en sólo una aglo-

merada zona urbana, en vez de soñar con dispersar la industria hacia las poblaciones pequeñas, mejor podría procurar, a la vez que el desarrollo sigue en marcha, el crecimiento de la infraestructura y de otro capital social en una o dos zonas prometedoras y así tornarlas atractivas para la ubicación industrial.

La preocupación excesiva por objetivos doctrinales al estilo de la prevención de zonas "congestionadas" puede ser peligrosa, sin embargo. Dada la escasez grave de capital, de mercados, de talento administrativo y de mano de obra calificada, la alternativa no será escoger entre mayor crecimiento en la región A y desarrollo inicial de la región B, sino entre más adelanto de la región A o nada.

En resumen, los análisis de ubicación adecuada pueden contribuir a proporcionar un sistema apto para las decisiones relativas al desarrollo que ayudarán a los países a emplear con mayor provecho sus escasos recursos y a elevar al máximo las potencialidades del desarrollo futuro. Si las naciones escogen el crecimiento económico a largo plazo, entonces las más de las veces tendrán que aceptar como inevitable el patrón de ubicación de urbanización continuada, de concentración geográfica y de crecimiento regional desequilibrado.