LOS POLOS DE DESARROLLO Y LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

LEOPOLDO PORTNOY *

I. INCIDENCIA DE LOS POLOS DE DESARROLLO

a) En las integraciones nacionales

Cabe tratar este tema con una definición aceptable del concepto de "polo de desarrollo", y en tal sentido utilizaremos la que da el profesor Perroux¹ quien, partiendo del concepto de "centro de producción" que asigna a los centros industriales de transformación material de los recursos materiales, y más específicamente a los centros de la industria pesada que utilizan las técnicas fundamentales en una época dada y que tienen un coeficiente de capital elevado por unidad de producto, se pregunta porqué y cómo se transforman en polos de desarrollo, es decir "Unidades motrices (simples o complejas) capaces de aumentar el producto, de modificar las estructuras, de engendrar cambios en los tipos de organización, de suscitar progresos económicos o de favorecer el progreso económico".

Esta caracterización de los polos, que les otorga una fuerza decisoria en el proceso de los cambios que se operan en el desarrollo, obliga a una revisión de ciertos conceptos vinculados con el problema de las integraciones nacionales y regionales. Muy especialmente cabe esta revisión en relación con las distintas formas de planeamiento que a título de ensayo están aplicando prácticamente todas las economías en estadios del desarrollo inferiores a aquellos que han logrado los países de alto nivel industrial.

Surge como primer interrogante el de la dimensión de dicha unidad motriz y correlativamente el de la naturaleza del mercado en el que opera o que crea como consecuencia de su existencia.

La dimensión de la unidad motriz, como polo de desarrollo, tiene una incidencia totalmente diferente en cuanto a su peso en el proceso de transformación y a la forma en que éste se opera, según sea la

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

¹ François Perroux, La Economía del siglo XX. Ed. Ariel, pág. 189.

situación de cada economía en el momento en que esa unidad motriz se inserte en la misma.

Al mismo tiempo importa señalar que al hacer nuestro análisis con relación a países que se encuentran dentro del sistema económico capitalista, debe tenerse presente la naturaleza del proceso de concentración y acción monopólica que se ejerce dentro del mercado, para caracterizar claramente la incidencia de los polos de desarrollo en el proceso de integración nacional o regional.

Conviene, en consecuencia, dejar sentados los aspectos que hacen a los dos fenómenos señalados: en especial, en cuanto a la dimensión de la unidad motriz - polo de desarrollo, dado que su influencia, a igual dimensión, es sustancialmente distinta en un país no desarrollado que en otro que ya lo está.

Si razones técnicas y económicas obligan a una determinada dimensión mínima de las plantas industriales, el impacto ha de ser totalmente distinto y su efecto muy diferente.

El proceso de concentración que se opera en un país de infraestructura incompleta, como consecuencia de la implantación de un polo de desarrollo, v.gr.: un complejo siderúrgico, es tremendamente más acelerado que el que se puede dar en países desarrollados en los que representa nada más que una unidad agregada en un esquema ya establecido del proceso de polarización.

Más aún, en el primer caso, que es el que trataremos, corresponde abrir la discusión sobre los efectos integradores o desintegradores de dicha implantación, mientras que en el segundo caso dicha discusión casi no cabe.

Es así que el efecto de polarización, como todas las teorías de la economía, merece ser discutido en cuanto a su validez en el tiempo y en el espacio, y muy particularmente en relación con los procesos contemporáneos de integración.

En tal sentido corresponde hacer un distingo; los polos de desarrollo pueden ser un factor de la integración regional y al mismo tiempo de la desintegración nacional.

En el orden nacional, cuando las economías no están suficientemente integradas, las modificaciones de estructura, el aumento del producto y los cambios en los tipos de organización que derivan de la implantación de nuestra unidad motriz, se han producido en el aspecto espacial a través de un incremento del desequilibrio regional interior. El crecimiento del producto es tal,

solamente en la región polarizada; las modificaciones de estructura se producen en su contorno, y los cambios en los tipos de organización lo son dentro del campo polarizado, pero no fuera de él.

Más aún, las diferencias preexistentes en las economías en desarrollo, entre sus diferentes regiones económicas, se acentúan y la integración se manifiesta en un proceso de consolidación del predominio de regiones de alto grado de urbanización, y en casi todos los países de América Latina en una visible polarización de tipo puntual.

Este proceso obliga a una revisión de ciertos criterios ordenadores de la economía contemporánea, en cuanto se entiende que la misma trata de lograr un crecimiento simultáneo y en lo posible paralelo de todas las regiones dentro de cada país.

Los desequilibrios regionales observados en algunos países son suficientemente ilustrativos de la situación existente.

Basta para ello considerar el ingreso medio por habitante en una serie de estados de algunos países latinoamericanos y compararlos con países industrializados para tener un índice de referencia muy clara del fenómeno que se analiza.

El cuadro siguiente nos informa suficientemente en ese aspecto:

Disparidades extremas del ingreso regional por habitante en algunos países
(ingreso por habitante, promedio del país: 100)

País	Año	Ingreso promedio por habitante de la región con nivel más elevado (1)	Ingreso promedio por habitante de la región con nivel más bajo (2)	Relación entre el ingreso más alto y el más bajo (1/2) (3)
Brasil	1960	Estado de Guanabara 291	Estado de Piauí 29	10
Colombia .	1953	Departamento de Cundinamarca 185	Departamento de Chocó 17	11
España . . .	1956	Provincia de Guipuzcoa 219	Provincia de Granada 50	4
Estados Unidos . . .	1960	Estado de Delaware 136	Estado de Missisipi 53	2,5
Italia	1961	Provincia de Milán 205	Provincia de Potenza 40	5

Fuente: El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Naciones Unidas, E/CN.12/659/Rev. 1, Noviembre 1963.

La conclusión primaria de la observación de los datos nos indica que la aparición de un polo de desarrollo en las zonas ya desarrolladas a través de una economía exportadora, acentúa la desproporción en un grado superior en los países de poco desarrollo apareciendo así como un factor de desintegración o por lo menos de desequilibrio, proceso que se va acentuando como consecuencia de los efectos secundarios de dicha implantación.

Las redes de transporte y los flujos financieros que se operan en la primera etapa de un proceso de polarización, se intensifican en las siguientes como consecuencia de los efectos derivados, en cuanto estos promueven - y es precisamente la función de los polar de desarrollo - un crecimiento acelerado y transformante del contorno industrial.

El panorama empíricamente visible en los países de América Latina - concentración urbana, desequilibrios sociales acentuados, desequilibrios espaciales notorios, etc.- lleva a la conclusión de que en el ámbito nacional la polarización no constituye precisamente un elemento de integración o por lo menos de integración equilibrada.

Se agrega así un elemento nuevo al análisis, el del crecimiento equilibrado, tan rudamente discutido en la actualidad, referido al ámbito espacial y no al temporal como corrientemente se lo considera, no obstante la dependencia entre ambos aspectos.

La introducción de unidades industriales matrices crea desequilibrios temporales visibles en las economías subdesarrolladas, pero además genera el acentuamiento de los desequilibrios espaciales ya señalados.

Cabe entonces preguntarse si dichos desequilibrios son evitables o eventualmente están sujetos a una corrección aceptable dentro del proceso de desarrollo de las economías que se analizan.

Si la dimensión necesaria de las unidades industriales matrices resulta desequilibrante y si al mismo tiempo se entiende que el equilibrio es un postulado del desarrollo, corresponde entonces introducir los factores de corrección que hacen a dicho postulado, en la medida en que los responsables de la política económica dispongan de los instrumentos para ello, para que en general no suceda, dada la ineficiencia de los instrumentos tradicionales en los países poco desarrollados y la resistencia al use de recursos no ortodoxos en dicho proceso.

Entendemos, por consiguiente, que el crecimiento tiende a ser desequilibrante, particularmente en el aspecto espacial, y que la existencia o creación de nuevos polos de desarrollo tiende a acentuar dicho fenómeno.

b) En las integraciones regionales:

Analizado el problema en el orden regional, considerando como tal en nuestro caso al conjunto de países que integran América Latina, la dimensión es totalmente distinta y aparece la posibilidad de una relativa armonía entre un crecimiento equilibrado y los efectos de polarización.

Llegamos así a la conclusión de que el desarrollo puede tender a tornarse equilibrado en relación directa con la dimensión del espacio en que se opera.

Esta aseveración debe entenderse en su carácter dinámico, en cuanto la tendencia al equilibrio resultaría de la suma de instrumentos disponibles que pueden utilizarse para dicho logro.

También puede entenderse en su aspecto estático, en cuanto la modificación de la dimensión del mercado crea un campo espacial para la inversión donde las oportunidades tienden a ser múltiples, situación totalmente distinta frente a la concentración puntual en el orden nacional, corriente en América Latina.

Como contrapartida de esta posibilidad debe considerarse que el mayor dimensionamiento de las unidades industriales matrices derivado de la ampliación señalada del mercado puede acentuar el efecto y crear fuentes de desequilibrio mayor en el orden nacional.

Sin embargo es previsible, en esta materia, que la acción centrípeta de estas unidades mayores tienda a ser, precisamente por su mayor dimensión, superior al efecto centrífugo que resulta de su existencia.

No se trata ya de los efectos derivados de la inserción de los polos de desarrollo en la teoría del comercio internacional, a través, especialmente, de la modificación del criterio sobre la movilidad de los factores, sino de la eliminación de los problemas derivados de dicho comercio y su sustitución por los que pueden darse dentro de un ámbito político - económico ampliado

Los efectos competitivos que se observan en las economías individuales y que en los países en desarrollo se traducen en una situación espacial crecientemente negativa para los sectores

primarios, y consecuentemente para los espacios donde esta producción se realiza, en relación con los polos industriales, tenderán a modificarse en la medida en que la región integrada contenga más de un polo de desarrollo.

Esta situación interesa particularmente en América Latina donde prácticamente todos los países se encuentran frente al problema de la existencia de un solo polo, y de un desequilibrio creciente en los niveles de ingreso de sus dos grandes sectores.

La situación se muestra totalmente diferente a la que se observa en los países industrializados, donde la existencia de varios polos o ejes de desarrollo, con su interrelación correspondiente, permite absorber la inserción de nuevas unidades motrices sin que se observen perturbaciones pronunciadas en los efectos que las mismas tienen en la distribución especial del ingreso.

En el caso de los países de América Latina tomados individualmente, la inserción de dichas unidades en un momento dado, crea una perturbación singular por la intensidad de su efecto en el espacio, efecto que sería de menor dimensión en el caso de una región ampliada, en este caso América Latina en su conjunto.

c) En la caracterización de los mercados.

Los mercados de los países menos desarrollados han sido analizadas repetidas veces y se caracterizan, en general, por un alto grado de rigidez y por la mayor importancia relativa que tienen en los mismos las grandes empresas que actúan en el orden internacional.

En las economías altamente polarizadas, es decir, en aquellas donde la concentración especial de las unidades motrices es muy intensa, la concentración monopólica derivada de este hecho se traduce en una organización de los mercados establecida y orientada por dicha concentración.

No debemos olvidar en este aspecto que se trata de unidades que disponen de los medios o están condicionadas para cambiar los tipos de organización y favorecer el progreso económico.

La función que han ejercido históricamente es bastante conocida y basta con el ejemplo de la zona del Ruhr para definir el problema.

En el caso particular de América Latina las rigideces del mercado están caracterizadas por tres elementos. El primero de ellos es el ya mencionado de la acción de las grandes empresas que actúan en el ámbito internacional, las que han tendido, sistemáticamente, a

establecer un sistema por el cual el dimensionamiento de dicho mercado, sus elementos constitutivos, la variable precios y los elementos de presión que pueden ejercer, se establecen en los niveles cambiantes que resultan de sus intereses en el orden internacional, muy pocas veces coincidente con los de los países del área donde actúan.

El segundo es el efecto de concentración de un sector industrial creciente, que actuando en una economía que tiende a transformarse a partir de la explotación primaria, y frecuentemente en conjunción con las empresas internacionales ya mencionadas, establece también, en otro nivel es cierto, y en otras actividades, una organización particular de los mercados condicionada por sus intereses de sector, tampoco coincidente, con frecuencia, con el interés común.

En última instancia cabe señalar el tercer elemento que se conjuga en esta caracterización, que es la limitación del mercado derivada del grado de concentración y formas de explotación de la tierra.

El efecto de polarización tiende a acentuarse por acción de los dos primeros grandes grupos señalados, y el fenómeno indicado en tercer instancia aparece actuando, frecuentemente, como factor de corrección distribuidora del ingreso entre empresarios y propietarios de la tierra, corrientemente a través de la capacidad de presión de que disponen estos últimos como fuerza política.

Difícilmente se manifieste ese efecto como elemento dinámico en la distribución del ingreso entre empresarios y asalariados por la reducida fuerza que han podido aplicar estos últimos como factor de transformación social.

Este planteo muy escueto por cierto, señala que el efecto de polarización debe ser analizado con mucho mayor cuidado en las economías de América Latina que en las de los países desarrollados, en la medida en que la fluidez de los mercados en estos últimos es posible de ser lograda, aun dentro de un grado de imperfección conocida, en tanto que en las primeras esta variante se encuentra aún muy distante de su realidad vigente.

Cabe destacar, como elemento dinámico de esta situación, un proceso monetario de large data que tiende a desviar permanentemente el esquema teórico de una relación de precio de los factores, en beneficio de los sectores que concurren a la formación de los tres elementos de rigidez señaladas.

II - FRONTERAS POLITICAS Y FRONTERAS ECONOMICAS

a) el impacto espacial de la integración.

En países de economías heterogéneas, como lo son, en distinto grado, los de América Latina, la diferencia entre las fronteras políticas y las fronteras económicas de los mismos tiene una dimensión sustancialmente mayor a la que se puede observar en los países desarrollados.

Se observe así que las zonas periféricas de casi todas las economías de América Latina se identifican entre sí con mucho más énfasis que con el resto de sus propios países.

Buenos Aires y San Pablo y sus respectivos hinterlands, son asimilables por una serie de caracteres comunes, en tanto que las zonas fronterizas de Brasil y Argentina, en la región misionera, por ejemplo, superan sus lindes políticos para caracterizarse también por elementos comunes y distintos que los de las dos regiones antes señaladas.

Esta consideración es válida en cuanto al aspecto económico - espacial propiamente dicho. En lo que se refiere a las relaciones económicas interregionales, dentro de cada país, la diferenciación es también muy grande, y las mismas se han ido plasmando en un marco que se asemeja, en gran medida, al que se ha dado en las relaciones de intercambio entre los grandes grupos de países de exportación primaria y de exportación industrial que caracteriza al mundo moderno.

El aumento de productividad de estas economías beneficia singularmente a las regiones polarizadas, a través de una fuerte desigualdad en el ingreso derivada de la rigidez de la estructura agraria en algunos casos, en especial en los países de menor desarrollo dentro del área, y en otros - caso particular de la República Argentina -, como consecuencia del mismo fenómeno internacional de una menor elasticidad - ingreso relativo de los productos de la agricultura con respecto a los industriales.

Este fenómeno se manifiesta claramente en el esquema de precios de paridad de un producto tipo de la agricultura - el trigo - y sus insumos industriales, que en el caso argentino ha tenido la evolución siguiente:

1935/39	100
1940	64.8
1945	51.8
1950	53.1
1955	51.2
1960	63.3

Se ha ido acentuando así un proceso de desequilibrio económico especial, con respecto al cual la acción de los poderes políticos no se ha manifestado en forma suficientemente clara.

Se ha tratado, en general, de corregir este fenómeno mediante un mejoramiento paulatino de la infraestructura de las regiones menos desarrolladas, y su integración a través de la creación de zonas industriales, proceso que se ha mostrado de menor fuerza que el desequilibrio derivado de la relación de precios a que se ha hecho referencia.

La variante que se presenta como la más positiva para el enfoque del desequilibrio señalado es la del aumento del proceso de polarización, a través de una política de precios y regulación de la producción primaria, lo que lleva a la revisión de los criterios de la programación económica en América Latina, a la caracterización de los mismos dentro del marco continental como elementos concurrentes a la integración y a la forma en que se inserta en ellos el problema espacial.

b) Los problemas espaciales en la programación económica en América Latina.

Las teorías del desarrollo en la economía moderna tienen la peculiaridad de haberse inspirado para su formulación, en el proceso operado en los países subdesarrollados de alta densidad de población, singularmente los del continente asiático.

En territorios relativamente vacíos, como lo son los de América Latina los problemas que se plantean son diferentes, particularmente en lo que se refiere a la relación entre el hombre y el espacio en el que habita, con consecuencias no siempre analizadas en las teorías señaladas.

En un mundo que tiende a integrarse en un esquema de relaciones cede vez más intensas, América Latina aparece como una zona de reserva típica, dotada de una masa inexplorada de recursos

naturales en relación con las necesidades de su propia población, y por consiguiente su problema especial no es propio, sino del contorno internacional, que a través de un sistema de relaciones comerciales de larga data, realice sin mayor intensidad aún, la explotación de esos recursos.

Para los países que integran el área, esta relación dependiente en que se encuentran con relación al resto del mundo en el orden económico, presenta el particular problema de no tener una masa de población suficiente para llenar su espacio como consumidora de su producción potencial.

Se les plantea así a todos los países de América Latina la necesidad de revisar los conceptos de un crecimiento espacialmente homogéneo, difícilmente obtenible aún en períodos intermedios para buscar otra solución programática.

Esta tiende a formularse, aún cuando sin una esquematización teórica muy clara, en una ampliación de las zonas polarizadas y en su eventual multiplicación.

Se llegará así a la existencia de dos espacios, uno de ellos desarrollado, con una dinámica interna acelerante, a través del efecto de polarización, y un otro espacio estático, a la expectativa de que en un turno temporal no mensurable, le corresponde agregarse al primero.

Esta caracterización de América Latina y la baja densidad de su población, muestra las limitaciones de los criterios de programación que pretenden, simultáneamente con el crecimiento de las economías, lograr un tipo de equilibrio distributivo en el espacio.

La integración de las economías del área puede, eventualmente, acelerar el proceso, en la medida en que favorezca, también, el mantenimiento o aumento de la tasa con la que crece su población.

No se trata, es sabido, de poblar físicamente esos territorios, sino de llenarlos económicamente.

Frente a las tesis lógicas de quienes tienen que resolver el problema de la programación de las economías densamente pobladas de Asia, que tratan de reducir el crecimiento de sus poblaciones, en la programación en América Latina, dicho factor aparece como neutral.

El crecimiento poblacional es una variable inerte del programa, y en consecuencia el problema espacial también lo es.

Ese es el fenómeno visible en la integración económica de América Latina, en los criterios para la programación del desarrollo que se

aplican en la misma, y en la consideración del problema derivado de la polarización de sus economías, individual y conjuntamente considerados.

Es posible que resulte conveniente abrir una nueva ruta por la cual comiencen a transitar los programas y los programadores de la economía no desarrollada y vacía de América Latina.

R E S U M E N

Se acepta le definición de polo de desarrollo como "unidad motriz capaz de aumentar el producto, de modificar las estructuras, de engendrar cambios en los tipos de organización, de suscitar progresos económicos o de favorecer el progreso económico".

Su dimensión incide de muy distinto modo según el momento de la economía en que aparece y en los Países de América Latina acentúan el desequilibrio espacial nacional.

En el orden continental se puede superar ese efecto lo que permitiría transformar a los polos de desarrollo en elementos equilibrantes en función de la dimensión del espacio económico en el que operan.

Este nuevo enfoque requiere superar los efectos de la rigidez derivada de la acción de las grandes empresas en los mercados de América Latina.

El aumento de la productividad derivado de la instalación de los centros motrices acentúa el desequilibrio regional por la caída de los precios internos relativos de su producción primaria preponderante.

Se llegará, de no disponer medidas de compensación, a la existencia de dos espacios, uno de ellos desarrollado, con una dinámica interna acelerante. a través del efecto de polarización, y un otro espacio estático y vacío, a la expectativa de que en un turno temporal no mensurable, le corresponde agregarse al primero.

S U M M A R Y

The definition is accepted of a pole of development as "a motive unit capable of increasing the product, modifying structures,

producing changes on organizational types, originate economic progress or favour economic progress".

Its dimension weighs differently according to the state of the economy in which it appears. In the Latin American countries they increase the national spatial disequilibrium.

On a continental scale this effect could be overcome, the development poles being transformed into balancing elements as a function of the economic space dimension in which they operate.

This new outlook requires overcoming the effects of rigidity derived from the action of big enterprises in Latin American markets.

The increase in productivity stemming from the establishment of the motive centres increases the regional imbalance due to the fall of internal prices relative to its main primary production.

If no compensatory measures are taken, two spaces will come into existence, one of them developed, with an accelerating internal dynamics through the polarization effect, and another static and void space, expecting that in a non measurable time lapse it may add itself to the first one.