

ESTRUTURA ESPACIAL, POLITICA DE INDUSTRIALIZACION Y EL PROBLEMA REGIONAL *

CELSIUS A. LODDER **

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y OTROS ANTECEDENTES

Generalmente cuando se analiza el problema regional brasileño se toma como referencia la comparación entre las grandes regiones fisiográficas del país —Nordeste, Sur y Suroeste— o más ampliamente, comparaciones entre el Centro Sur y el Nordeste. Se destacan, a continuación relevantes disparidades o desigualdades regionales en la Renta, en el Producto, en la Riqueza, etc., siempre colocando una de las regiones —más frecuentemente el Nordeste— como la parte menos favorecida dentro de la comparación. En este sentido, cuando se habla del problema regional, se está aludiendo al aspecto de las desigualdades regionales.

La mayoría de los autores tiende a buscar en la dotación y el uso de los recursos productivos ¹ la raíz de las desigualdades y la causa de la creciente disparidad de renta entre las regiones ². En este caso, la implicancia obvia

que se deriva, es la de que el crecimiento regional es, en último término, determinado por las ventajas comparativas y totales de cada región y que habría una cierta tendencia a la especialización en la región subdesarrollada y una división regional del trabajo a nivel nacional. En este esquema, la convergencia de las rentas regionales es, en el largo plazo, una inevitable consecuencia del crecimiento económico. A nuestro modo de ver, esta es una explicación cuestionable considerando sus propias hipótesis y, por un fatalismo histórico, condiciona *ab initio* el futuro de determinadas regiones ³.

Otra corriente de investigadores, no necesariamente opuesta a la primera, plantea que ciertos aspectos de política económica, principalmente la cambiaria, es la causa inicial de las desigualdades regionales. Aclara que, la política cambiada y tarifaria por supuesto proteccionista, puesta en práctica por el gobierno central a partir del fin de la república antigua, estaría castigando a los productos de exportación originarios de la región del nordeste —vía confiscación cambiaria y/o tasas de cambio irreales— y recargando las importaciones. Ahora bien, siendo la región importadora líquida del centro sur y exportadora líquida para el mercado exterior, vio deterioradas sus relaciones de intercambio. Pero, aún con las divisas

* El autor agradece a M. Smolka, M. da Mata, T. Andrade y W. Suzigan sus comentarios críticos y sus utilísimas sugerencias.

** El autor es funcionario del Instituto de Planificación Económica y Social (IPEA) de la Secretaria de Planificación de la Presidencia de la República (Brasil).

¹ Estamos suponiendo que estos autores estaban adoptando el concepto amplio de factores productivos y no *stricto sensu*, las materias primas.

² Cf. R. C. de Albuquerque y C. V. Cavalcanti, *Desenvolvimento Regional no Brasil*, Brasilia-IPEA/IPAN, 1976 (RP 16) específicamente el capítulo II. Ver también M. C. de Andrade, *Espaco, Polarizacao e Desenvolvimento*, Sao Paulo, Brasiliense, 1970; H. Rattner, *Industrializacao e Concentração Econômica em Sao Paulo*, Rio FGV 1972 (Cap. 2); F. de Oliveira, *Elegia para una Re (li) gio*, Rio, Paz e Terra, 1977. Estos son apenas algunos ejemplos.

³ Estamos abiertos a aceptar la tesis de que, por lo menos, el uso de los factores es determinado mucho más por la estructura de poder vigente; ésta asignará espacialmente los recursos disponibles de acuerdo a sus intereses y no de acuerdo con una estructura regional dada.

subvalorizadas —inclusive por la inflación interna— y, por eso mismo, siendo bajo el precio de los bienes de capital importados se otorgó un estímulo adicional a la modernización industrial "en áreas donde los salarios eran comparativamente altos, o sea, el centro sur"⁴. En este punto, a nuestro modo de ver, la explicación comienza a ser insatisfactoria; qué razón tendría el gobierno o los agentes productivos, digamos, de aplicar en el centro sur y no en el nordeste el excedente de la manera descrita más arriba? La explicación para esta preferencia estaría en causas no económicas; por ejemplo la estructura social nordestina, la estructura agraria, el clima adverso, etc. La explicación final estaría dada por el hecho de que la estructura sociopolítica de la región nordestina no permite que ocurran efectos multiplicadores, porque ella impone una distribución del ingreso que no concuerda con el establecimiento de actividades modernizadoras en la región, de modo de acelerar su desarrollo económico y social.

A pesar de nuestras críticas a estas tentativas de búsqueda de las raíces de las desigualdades, ellas no pierden su valor y pertinencia. Nuestro punto de vista es de que estas interpretaciones son un poco tautológicas en el sentido de que analizan efectos acumulativos de causación circular y no el origen o la raíz del problema regional⁵.

En el presente trabajo se intenta romper este círculo, tratando algunos elementos no consideradas, o mencionados apenas de pasada, por los investigadores sin una reflexión más profunda sobre sus implicaciones. En otras palabras, se pretende mostrar aquí que la tendencia y permanencia de los desequilibrios⁶ es la regla, y no la excepción, del proceso de crecimiento, cuando basados en una estrategia de industrialización y cuando la política industrial subsiguiente es calcada en estricta obediencia a los mecanismos del mercado, usando apenas los instrumentos fiscales

⁴ Las referencias básicas son de C. Furtado, *Formacao Económica do Brasil*, Rio, Fundo de Cultura, 1959, *Operação Nordeste*, Rio, ISEB, 1959.

⁵ Se destaca que, aunque no sea posible determinar o identificar las raíces del problema regional por intermedio del análisis de los mecanismos de causación circular, este tipo de enfoque es bastante válido pues interpreta la realidad regional dentro de su proceso histórico.

⁶ Aquí considerados en su amplio sentido en el cual incluiría fenómenos de desigualdad espacial sea industrial, de distribución del ingreso, del capital, urbana, etc.

de incentivos⁷ y transferencias, sectorial y/o espacial.

En síntesis, entendemos que el llamado problema regional es apenas una de las dimensiones —la espacial— de un problema mayor que es la tendencia al desequilibrio/desigualdad incrustada en todo proceso de crecimiento neocapitalista⁷. En estos términos, el surgimiento, persistencia y, en algunos casos, agravamiento de las desigualdades regionales en el transcurrir del proceso de crecimiento económico es inevitable⁸.

En las secciones siguientes se trata de desarrollar estas ideas y demostrar la *tesis* central, inicialmente a partir de un análisis agregado del proceso de crecimiento regional del Brasil a través de sus políticas regionales; en seguida, analizando estas políticas regionales en cuanto a su filosofía, motivaciones y objetivos no revelados. Esto va a permitir derivar algunas implicaciones básicas; la principal de ellas, la idea de la polarización, será discutida con algún detalle.

El punto de vista consiste en asumir que algunas políticas regionales basadas en la teoría de los polos de crecimiento no solamente pueden limitar la efectividad de las medidas puestas en práctica, en términos puramente industriales, por no considerar la posibilidad de una localización más dispersa de las plantas fabriles, sino que también en términos más amplios, puede fracasar en la promoción del crecimiento autosostenido cuando, y casi siempre esto se cumple, se pone mucho énfasis en factores puramente locacionales, dejando de lado aspectos intra e intersectoriales de la estructura de producción y de las condiciones de mercado, sea a nivel regional o nacional.

⁷ Apenas para reforzar el punto sobre la inevitabilidad del desarrollo capitalista desigual, se debe mencionar que ya existen esquemas analíticos capaces de describir este proceso y, por lo mismo, concebir situaciones en que los desequilibrios pueden ser mantenidos indefinidamente. Ver, por ejemplo, Arghiri Emmanuel, *A Troca Desigual*, Lisboa, Ed. Estampa, 1973 y, sobre cierto aspecto P. Sraffa, "Producao de Mercadorias por meio de Mercadorias" en *Ensayos Económicos*, Vol. XLVII de la Serie "os Pensadores", Sao Paulo, abril 1976.

⁸ En este caso sería mucho más importante que la política económica del gobierno buscara una igualdad entre los niveles de bienestar entre las regiones, socialmente deseable y económicamente viable dentro de las actuales reglas del juego, en vez de buscar una igualación del producto o renta *per capita*, socialmente inconsecuente y económicamente improbable de alcanzar.

Dentro del contexto crítico en que se sitúa este trabajo, las implicaciones o desarrollo lógico de nuestras ideas se encuadran en el siguiente esquema: una vez definido el problema regional se inicia su ecuacionamiento mediante un conjunto de supuestos teóricos y opciones políticas que conducen a la adopción de un modelo industrial para solucionarlo. Este modelo se apoya en la trilogía Economía de Mercado-Incentivos Fiscales y Polarización. En las próximas secciones se destacan las bases, no muy sólidas, de los dos primeros elementos del modelo y la injerencia del tercer elemento base como política regional de industrialización en caso de adoptarla de un modo radical, sin adaptarla o condicionarla a los casos específicos en que se pretende aplicarlas. A partir de esto, se sugerirán alternativas de enfoque del problema regional; entre ellas la que se juzga más importante es la adopción de un nuevo modo de analizar la cuestión regional consistente en considerarla desde el punto de vista de la formación y acumulación de capital en el espacio.

Un segundo punto es la sugerencia de adoptar otros criterios para medir los niveles de bienestar distintos de la renta *per cápita*, y que se busque, ante todo, conocer lo que la población local realmente desea y no lo que sólo su clase dominante quiere. Con estos datos se está en condiciones de cerrar el esquema y presentar, de forma aún tentativa, algunas alternativas de política.

Se reconocen, a priori, algunas lagunas y otros tantos puntos sueltos, mas, dado el carácter especulativo de este ensayo, se cuenta con la buena voluntad de los lectores para excusar pequeñas faltas y se espera que por eso mismo se sientan incentivados a criticar al autor, por todos los modos y medios, su osadía un tanto pretenciosa.

2. LAS DESIGUALDADES REGIONALES: UN RÁPIDO ESBOZO DE LA POLÍTICA REGIONAL, TAL COMO ELLA APARENTA SER Y DE SUS MOTIVACIONES.

El camino seguido por quienes formulan la política económica en el Brasil, en lo que se refiere al problema regional, siempre obedeció una lógica pragmática, caracterizándose la política regional resultante por una lucha

contra los efectos aparentes más que contra las causas reales de este problema. En este sentido siempre fue una política de contingencia, o sea, no deliberada en el plano de sus relaciones con los objetivos de política macroeconómica.

En un enfoque muy general se pueden distinguir tres planos principales, sobre los cuales se fundamentó la política económica regional⁹. En un primer plano, cuando el problema regional aún no había sido definido en los términos actuales de disparidad de ingresos, la cuestión del Nordeste era enfocada esencialmente como producto de los factores climáticos: la sequía, con sus secuelas provocaba el estado de catástrofe en que vivían las poblaciones del Nordeste. En estos términos se intentaron soluciones ad hoc a través de la apertura de oficinas especializadas para tratar estos problemas específicos a nivel regional —y, en algunos casos, sectorial— ya desde el remoto año de 1877. La principal actividad de estas oficinas, en el plano ejecutivo, fue construir represas, diques y caminos.

Como pasado un cierto tiempo las sequías seguían ocurriendo y en cada una de ellas se repetían los problemas anteriores, fue necesario encarar este problema del Nordeste sobre otro ángulo, en el cual la política regional se evalúa introduciéndosele fuertes modificaciones: se institucionaliza un sistema de planeamiento central, con algún poder, pero sin muchos recursos, en el cual el agente ejecutivo más importante siguió siendo el Banco do Nordeste de Brasil (ENB, creado a principios de la década de los 50). En realidad la creación del BNB se hizo necesaria al pasar del estrecho plano de las soluciones de ingeniería de los diques a un estudio un poco más amplio, pero no por eso más completo, en el plano de las soluciones *económicas*. El problema fundamental propuesto a los políticos de la época fue justamente ¿"qué más podemos hacer, en beneficio de las regiones azotadas por la sequía, además de construir diques y carro-

⁹ Para una descripción más profunda del desarrollo regional brasileño y un análisis de las políticas, ver R. C. de Albuquerque y C. V. Cavalcanti, *op. cit.*; F. de Oliveira, *op. cit.*; D. Goodman y R. C. de Albuquerque, *A Industrializacao Nordeste (Vol. I A Economia Regional)*, Rio IPEA, 1971 (EP N° 6) W. Baer y P. P. Geiger (y colaboradores) "Industrializacao, Urbanizacao e a Persistencia das Desigualdades Regionais do Brasil" *Revista Brasileira de Geografia*, año 38 N° 2 (ABR/JUN) 1976 pp. 3-99.

teras"? La respuesta de este interrogante fue lo que motivó y dio origen a un nuevo modo de encarar el problema regional.

Este nuevo plano, de bases políticas, implicó diferencias importantes con respecto al enfoque anterior. En primer lugar, ya no se buscaron medios de evitar o aminorar los impactos de la sequía —la baja en el ingreso rural—, sino que medios para aumentar la generación de ingresos ¹⁰. En segundo lugar, se intentó revertir o al menos equilibrar los flujos de renta en el sentido amplio transfiriendo recursos directamente del gobierno central para la región del Nordeste. Finalmente, en tercer lugar, se enfatiza el papel de la industrialización como la panacea para el subdesarrollo nordestino, aunque sin otorgarle el carácter prioritario y maniqueísta que algunos años más tarde le sería reservado.

Se puede considerar el año 1958 como el inicio de un tercer plan de fundamentos políticos. A raíz de una fuerte sequía, coincidiendo con un año electoral y la publicación del informe del Prof. Celso Furtado sobre la situación de la región del Nordeste, fueron los principales hechos que provocaron otro cambio en el modo como era encarado oficialmente el problema regional. En este nuevo plan, bastante influenciado por las ideas del Informe Furtado, se traslada el énfasis del planeamiento y parte de su poder, a las agencias regionales y se crea un sistema central de instituciones, y sus mecanismos respectivos de captación de los recursos privados, que pasan a controlar y canalizar recursos hacia las agencias ejecutivas a nivel regional.

Lo más importante en esta nueva etapa de la política regional no fue, sin embargo, su sistemática, sino *su rationale* y su motivación. Es en esta fase que se introduce y define el nuevo problema regional caracterizado por las disparidades en el nivel del ingreso entre el Nordeste y el Centro Sur de Brasil. Llamó fuertemente la atención el hecho de que el Nordeste estaba quedando rezagado

en el proceso de crecimiento brasileño y de que, más importante aún, la raíz del problema no estaba en el clima o en la simple dotación de recursos. En adelante, la política regional brasileña va a presentar, como objetivo básico, la disminución de los niveles de desigualdad regional, promoviendo el crecimiento de la región Nordeste a través de una estrategia basada en la *industrialización* de su economía, que sería incentivada por medio de los mecanismos fiscales, sin que el gobierno interfiriese directamente en la asignación de los recursos (inversiones), las que serían determinadas básicamente por el mercado, vía precios ¹¹.

Como se puede ver, el enfoque de los planes sobre los que se fundamenta la política regional, van pasando por diversas transformaciones en un juego de aproximaciones sucesivas que caracterizan su aspecto pragmático e incidental. Lo que se espera es, tarde o temprano, que este pragmatismo con que se suele oficialmente encarar la cuestión regional conduzca a otra configuración del problema, en el cual, tal como anteriormente aconteció con los diques, el clima y la falta de recursos, no se considere a la industrialización como la única solución del problema regional. Pero éste será el tema central de la próxima sección, donde se discutirán las implicaciones de la *praxis* de la actual política regional.

3. LA RACIONALIDAD DE LA POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL Y SUS CONSECUENCIAS

Aceptar las reglas del juego de la economía de mercado —a pesar de no ser absolutamente ortodoxa como ya se dijo— implica una opción política en que la intervención oficial posee un carácter subsidiario y orientador.

Producto de esta opción política, el incremento del nivel de *eficiencia nacional*, debe ser el principal objetivo de crecimiento y, para que eso ocurra, el mecanismo de los precios

¹⁰ Debemos destacar que esta solución industrializadora era la única viable en el contexto del patrón de acumulación establecido en los años 50 para el país como un todo. Una política puramente agraria y rural hubiera estado fuera del contexto histórico preestablecido. Este hecho refuerza nuestra constatación de la contingencia de la política regional a estos incidentes históricos.

¹¹ Se puede caracterizar un cuarto plan aún en formación, en el cual, a partir de la crisis mundial de los años 70, se refuerza el poder de la agencia central de planeamiento, disminuye su autonomía a nivel regional (SUDENE) y local y se priorizan los aspectos macroeconómicos, aparentemente no espaciales, como por ejemplo: distribución personal de la renta, balanza de pagos, inflación, etc.

debe funcionar como un sistema de señales que, en el plano espacial, también va a inducir una distribución óptima de los recursos ¹².

Otorgar subsidios a la industria, a través de los incentivos fiscales, no implica el abandono de la política de mercado en la asignación de los recursos. En cierta forma, el incentivo es otorgado de manera indiscriminada a todos los sectores. Júzgase la viabilidad económica del proyecto, sin mayores consideraciones sobre sus repercusiones a nivel nacional o regional, o sobre los costos y beneficios sociales, localización, escala óptima, etc. De cualquier manera, esta clara eficiencia de los mecanismos de mercado, incluyendo el sistema de precios como instrumento de asignación regional de recursos, es cuestionable aunque se acepte el paradigma neoclásico. Su base teórica es la teoría del equilibrio general, enfoque estático, en que las hipótesis marginalistas prevén ajustes instantáneos a cambios marginales en los costos e ingresos, por la inercia del espacio económico locacional ¹³.

Pese a esto, la política adoptada ha reafirmado su convicción en las fuerzas del mercado. El papel del gobierno, en este sentido, ha sido el de actuar como proveedor de la infraestructura básica en transportes, energía eléctrica y servicios básicos, y por el lado de las finanzas públicas, ha intentado promover una cierta equidad fiscal entre los estados, por el lado de la acción del crédito a través de sus agentes financieros, como fuente alternativa de recursos de largo y mediano plazo a nivel de proyectos y de empresas. Es con este tipo de acción directa que el gobierno procura disminuir los niveles de desigualdades regionales contrastantes entre el Centro-Sur desarrollado y el Nordeste subdesarrollado. En la disminución de estos contrastes, la proposición es la de desarrollar la región Nordeste, lo que, en términos de esta lógica gubernamental, implica la industrialización acelerada de su economía.

Este énfasis en el rol del sector industrial en el proceso de crecimiento regional, va, evi-

¹² Nótese aquí la incongruencia de los objetivos explícitos de la política regional (disminución de las desigualdades) y la aceptación de esta regla por parte de la política económica general.

¹³ Sobre este asunto cf. Geoffrey Kay *Desarrollo e Subdesarrollo* una Análisis Marxista, Río, Civilización, 1977.

dentamente, a tener implicaciones muy importantes en lo que se refiere al proceso de acumulación de capital en el espacio. La primera implicación forma parte de un aspecto que sólo recientemente ha sido mejor abordado por el análisis regional, esto es, el papel, generalmente subestimado, desempeñado por el sector terciario —particularmente el sector gobierno— en los niveles de absorción de mano de obra y de empleo regional ¹⁴. La otra implicación dice relación con la idea de la creación de los polos de crecimiento, implícitos en la política industrial, con miras a lo que se convino llamar aprovechamiento de las economías de aglomeración. Se volverán a tratar estos aspectos del problema en la próxima sección, donde se discutirán, en mayor detalle, estas implicaciones y se señalarán las hipótesis subyacentes en ellas que las invalidan.

Reiterando una vez más, la estrategia es la industrialización de las regiones deprimidas. En este sentido, la única fuente de crecimiento regional sería la inducción de industrias en la región. Se ha usado el argumento de que el problema de las regiones deprimidas, particularmente en su lento crecimiento, es consecuencia de una composición industrial desfavorable y, en la medida en que se modifique la estructura industrial de la región por la introducción de nuevas industrias, los efectos directos e indirectos de estas nuevas firmas desarrollan la economía como un todo, induciendo su crecimiento.

A pesar que el raciocinio no era necesariamente errado, peca de una excesiva simplificación. En primer lugar, no en todas las regiones deprimidas hay áreas con industrias obsoletas o con una declinación de sus industrias básicas, esto es, con una estructura industrial anticuada. En segundo lugar, la argumentación supone que el buen desempeño económico de la región está determinado por el hecho de tener una estructura económica diversificada o no. Esto en parte no es cierto; además de los efectos derivados de la composición industrial, la especialización regional también influye en el desempeño económico. En otros

¹⁴ Cf. A. C. de Albuquerque y C. Cavalcanti, *op. cit.* Cap. III

términos, si la matriz de insumo-producto regional es excesivamente vertical ¹⁵, el influjo de nuevas industrias no va a resolver el problema, pues estas nuevas industrias tenderán a asimilar las características depresivas de la región. Finalmente la política de diversificación industrial —que en último término refleja la política de industrialización vigente—, cuyo objeto es el de elevar la renta media regional, es una política cuyos efectos se perciben en el largo plazo. En el corto plazo, sus consecuencias serán mínimas, principalmente si se incentivan las inversiones en los sectores económicos más modernos.

En este caso, y de manera general, se sintió fuertemente la ausencia de economías internas de escala y externas de aglomeración y las distorsiones tanto en la estructura relativa de precios a nivel regional y nacional, como en los costos de producción y poder de competencia de las firmas instaladas en la región. Hay quienes piensan que se superarán los efectos negativos, sin embargo, por la *selección de las industrias a ser implementadas* y por la *mantención de los subsidios* durante un considerable período; en todo caso el retorno a las inversiones, en un sentido amplio, sólo podrá ser evaluado en el largo plazo.

Por otra parte, la selección de los sectores subsectores industriales que serían implantados obedecen a los mismos criterios que orientarán este proceso en el caso de la industrialización de la economía del Centro-Sur del país, o sea, se proyecta la demanda por un determinado bien a partir de una experiencia pasada y del llamado consumo aparente: producción local más importaciones menos exportaciones. Los errores cometidos en este tipo de "proyección" son bien conocidos en el caso brasileño. En el Nordeste la adopción de estos criterios de inversión generó una estructura industrial basada en algunas premisas incorrectas: en primer lugar, se subestimó, y en algunos casos se ignoró la importancia y el papel desempeñado por el sector industrial preexistente en la región. La rele-

vancia de la estructura industrial de una región para una política de desarrollo es indiscutible y tal como se deduce del párrafo anterior. Es la composición industrial, al fin de cuentas, la que va a determinar el carácter de toda política regional en lo que se refiere a este aspecto. En segundo lugar, se supone que la estructura social y la distribución personal del ingreso del Nordeste es similar a la del Centro Sur, lo que no es efectivo; finalmente y en tercer lugar, en un ejercicio aparentemente lógico, se supusieron despreciables las diferencias entre un país y una región en términos de política económica y, mimetizando, se adoptaron las mismas medidas de política económica —en principio válidas para una nación— al nivel regional sin tratar alguna forma de adecuación, en lo que respecta, por ejemplo, al grado de apertura de la economía ¹⁶, a controles en la política fiscal y monetaria, etc.

Nada más natural, por lo tanto, que los sectores productores de bienes de consumo durables y semidurables fueran los primeros en instalarse en la región, substituyendo los ítemes de mayor valor de la pauta de importaciones del Nordeste ¹⁷, cuya importación debería ser, simplemente por lo mismo, substituida por la producción local.

En resumen, al igual que el proceso de industrialización del Centro Sur, el criterio para inversiones en el Nordeste se basó en la substitución de importaciones, o sea, satisfacer una demanda aparente que correspondía a un mercado dado, cuyo carácter, derivado de una distribución de la renta muy concentrada, era mucho más discontinua que su correspondiente sureño, y por eso de tamaño mucho menor.

De ahí que se presentaran dos opciones a la región con respecto al crecimiento de su producto —en términos absolutos y en términos relativos en relación al total nacional— que permitirían disminuir los diferenciales de ingreso regional: a) aumentar la demanda por sus productos vía exportación; b) cambiar el

¹⁵ Con una significación de muchos sectores vendedores y pocos sectores compradores. En este caso, lo más probable es que la región tenga un problema de demanda final y no intermediaria y la introducción de nuevas industrias no sería la política más indicada para dinamizar la demanda final, pues su efecto sería casi nulo sobre este aspecto.

¹⁶ Con relación a esto, por ejemplo, no se pueden crear impunemente barreras aduaneras que protejan los productos del Nordeste de sus rivales del Sur, o manipular las tasas de cambio.

¹⁷ Al respecto, el trabajo de D. Goodman y R. C. de Albuquerque op. cit. p. 112, aunque con datos del 68, es completo y prueba nuestro punto de vista.

perfil de distribución de ingresos. Esta segunda opción es imposible en la medida en que depende de una opción política de nivel federal, con escasas probabilidades de ser adoptada dentro del modelo de crecimiento económico brasileño. La primera opción, exportación, es bastante problemática. De hecho, exportar sus productos sólo es viable, dentro de las condiciones actuales, en un conjunto muy específico de productos tradicionales de la región. La mayoría de los productos del Nordeste no presentan precios al consumidor competitivos o no son lo suficientemente bajos como para superar los costos de transporte para el Sur, aun considerando las diferencias de costos de producción debidos a los incentivos de naturaleza fiscal y una mano de obra relativamente más barata. La pregunta que inmediatamente surge es, ¿por qué tales incentivos no permiten que el producto fabricado en el Nordeste presente precios competitivos? Se intentará responder este interrogante en las próximas páginas.

La idea general basada más en el sentido común aparente que en datos concretos, es la de que la política de incentivos es *neutra* en términos de apropiación de la renta por parte de los residentes y de los no residentes en la región; o, en otras palabras, sería un mecanismo de "toma allá, dame acá" que no perjudicaría a la región, sino al contrario, hasta la beneficiaría. Pero la verdad es que no sucede esto. Los incentivos, como mecanismo favorecen el flujo de renta de la región, que, dependiendo del tipo de inversión, puede alcanzar cifras considerables la existencia de este tipo de estratagema, acarrea beneficios directos a la región en la cual la industria se instala, y beneficia mucho al propietario del capital aplicado, no-residente en la región.

Específicamente las fuentes reales y potenciales de flujo de la renta y, además, de distorsiones del sistema son:

a) Las inversiones realizadas dentro de la sistemática de los incentivos fiscales son casi marginales desde el punto de vista de las empresas del Centro Sur que los realizan ¹⁸

¹⁸ Cf. F. de Oliveira, *op. cit.*; D. Goodman y R. C. de Albuquerque, *op. cit.* La idea de la división del trabajo regional está en P. Singer "Evolução da Economia Brasileira": 1955-1975 en *Estudos CEBRAP* N° 17, jul/sep, 1976.

y, en cierta medida, pueden considerarse como a "fondo perdido"; si así fuera no se requeriría mucho rigor en su selección, pues, en la práctica, no tienen uso alternativo. Estos hechos condujeron a que los proyectos no fueran analizados con mucho rigor, en cuanto a su viabilidad económica; además, se supuso la existencia de una cierta capacidad gerencial y administrativa disponible en la región o que, al menos, esta capacidad sería fácilmente obtenible en el corto plazo; en verdad, y desgraciadamente, esto no sucedió, causando graves problemas a muchos proyectos teóricamente viables.

b) Las grandes empresas del Sur buscaban, naturalmente, sectores para invertir en los que su grado de control oligopólico fuese grande o en que fuese mínimo el grado de competitividad de los productos en relación a los suyos, ante el riesgo de pérdida del incentivo otorgado a la empresa. Ocurrió, entonces, una división tácita, pero no programada del mercado nacional por regiones, tendencia que fue facilitada por la estructura oligopólica de la oferta de varios sectores industriales en el Brasil. Uno de los resultados de esta tendencia fue la formación de una estructura industrial ineficiente en algunos sectores, horizontalizada y cuya rentabilidad positiva está aparentemente garantizada al estar estas empresas exentas de algunos impuestos ¹⁹.

c) Dado que *el* incentivo inducía, comprobadamente ²⁰, al uso más intensivo de capital y equipos es indudable que la industria que absorbe poca mano de obra fue entonces más beneficiada, pues, además, sus inversiones eran consideradas casi a "fondos perdidos" y porque invertir en "personas" o equipos es siempre rescatable o transferible para otras localidades sin demasiadas complicaciones.

d) En estos términos el ideal para las empresas inversionistas era maximizar a cor-

¹⁹ Cf. F. de Oliveira, *op. cit.*; D. Goodman y R. C. de Albuquerque, *op. cit.* La idea de la división del trabajo regional está en P. Singer "Evolução da Economia Brasileira": 1955-1975 en *Estudos CEBRAP* N° 17, jul/sep, 1976.

²⁰ Este punto fue demostrado por D. Goodman, J. F. E. Sena y R. C. de Albuquerque "os incentivos financeiros a industrializcao do Nordeste e a escolha de tecnologias" in *Pesquisa e Planeamento Económico*, Vol. 1 N° 2, dic, 1971, pp. 329-65.

to plazo el retorna de su capital, de costo alternativo inexistente, como dijéramos, y recuperar el monto invertido al más breve plazo posible. En tal caso, cualquier retorno ya sería utilidad y, a partir de un determinado punto, sería muy interesante para la firma del Sur, ya que no tendría necesidad de recurrir a capital adicional en caso de necesitarlo por alguna razón.

A pesar que algunas distorsiones han sido en parte resueltas mediante la implantación del sistema de fondos de inversión²¹, aún mantiene vigencia la crítica a empresas ineficientes y poco competitivas. No es el objeto de este trabajo profundizar este aspecto de la cuestión regional, porque es muy bien tratada por los analistas regionales²². Se ha preferido dedicar mayor tiempo a analizar las implicaciones de una alternativa a la estrategia industrial como política de crecimiento regional, la que fuera mencionada en párrafos anteriores. Más específicamente, las implicaciones a que se hace referencia son la de que una política de industrialización acelerada que involucre la idea de la polarización o de los polos de desarrollo, o sea, una inversión industrial cuyo objeto sea lograr un retorno más rápido y maximice sus efectos positivos sobre la economía, debiendo concentrarse en algunos puntos escogidos del espacio a ser desarrollado, con la intención de generar y aprovechar lo que se ha convenido en llamar economías de aglomeración. Los caminos y "descaminos" de esa implicación se analizarán en la sección siguiente.

²¹ Esta nueva sistemática está muy bien descrita en el documento de la SUDENE/FINE; "Orientacoes sobre a nova sistemática de incentivos fiscais com base no Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR. 2", Fortaleza, 1975.

²² Con respecto a distorsiones de otra naturaleza causadas por los mecanismos de los incentivos fiscales para el Nordeste V. D. Goodman y R. C. de Albuquerque *Incentivos a Industrializacao e Desenvolvimento do Nordeste*, Rio de Janeiro, IPEA 1974 (RP 20) principalmente en los capítulos VIII y IX, sobre este aspecto recomendamos, de los mismos autores junto con Julio F. Sena, *op. cit.* En cuanto a las críticas a la política de incentivos fiscales sobre el aspecto de las distorsiones y flujos de ingreso en lo que se refiere a su inoperancia, por último, recomendamos B. Balssa "Reforming the System of Incentives in Developing Countries", *World Development*, 3 (6) June, 1975, pp. 365/82 y Dan Usler, "The economics of tax incentives to encourage investment in less developed countries", *J. of Development Economics*, 4, 1977, pp. 119/48. Sobre las alternativas al sistema se puede recomendar también J. Kesselman, S. Williamson y E. Berndt, "Tax credits for employment rather than investment", *American Economic Review* 67 (3) June 1977 339/49 y W. White "Illusions in Marginal Investment Subsidy" *National Tax Journal*, 15, Dic. 1962, pp. 26/31.

4. LOS LÍMITES DE LA IDEA DE POLARIZACIÓN COMO CONSECUENCIA DE SU USO COMO INSTRUMENTO DE UNA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN

Aun cuando muchas veces no se lo explicita, tras esta idea de incentivos a la industrialización como estrategia del crecimiento regional está presente siempre la noción de que en la promoción del crecimiento económico las economías internas de escala y las externas de aglomeración son factores importantísimos. A partir de la constatación de que estos dos factores estaban y están presentes en los centros o polos de crecimiento que establecieron, en el Centro Sur, una posición inicial de liderazgo en el proceso de crecimiento²³, la implicación o consecuencia natural es que deberían surgir *contrapolos* que se formaran en las regiones de crecimiento más rápido a través del libre juego de las fuerzas del mercado, y esperar a que estos centros estuvieran dotados de los efectos de polarización, o sea, economías de escala, de aglomeración, etc. en beneficio de estas regiones menos desarrolladas²⁴.

Se subestimaron, aparentemente, varios factores en la evaluación crítica de la eficiencia de los polos de crecimiento, o de los *contrapolos* como indicaba Perroux, como instrumento de política de crecimiento regional. No se destaca en forma alguna, por ejemplo, su carácter condicional²⁵. Esto quiere decir que se trata de una teoría de crecimiento regional válida dentro de ciertas condiciones y que su aplicación en casos concretos debe variar de acuerdo con el tipo de economía de cada región y con las condiciones que ellas presentan para el crecimiento polarizado.

²³ Son llamados polos históricos.

²⁴ Sobre la teoría de los polos de crecimiento la referencia básica es F. Perroux "O Conceito de Polo de Desenvolvimento" en S. Faissol (ed), *Urbanizacao e Regionalizacao*, Rio, IBGE, 1974, pp. 97/110, puede citarse también J. Boudeville, *Problems of Regional Planning*, Edinburgh, University Press, 1966 que ubica la idea de la polarización en el contexto más amplio del planeamiento, Son básicos también los trabajos de N. Hansen "Teoría dos Pólos de Desenvolvimento em um Contexto Regional" in S. Faissol (ed.) *op. cit.*, pp. 143/60 y de J. Paenlick, "La Théorie du Développement Regional Polarisé" *Cahiers de l' I.S.E.A* N° 15, marzo 1965, por contener explicaciones adicionales y perfeccionar la teoría de Perroux. Respecto de la estrategia de desarrollo regional polarizado Cf. S. Boisier "La Teoría de los Polos de Crecimiento en las Estrategias de Desarrollo Regional en A. Latina". La Haya, ISS, abril 1976 (mimeo).

²⁵ Este aspecto fue analizado por J. Paenlick *op. cit.* p. 47.

Cabe señalar nuevamente por ejemplo el caso en que una política de inversiones en infraestructura y servicios, y no una política de inversiones en nuevas industrias, presentaría resultados más rápidos en generar las condiciones para que una región constituya una localización atractiva para nuevas industrias. Tal es el caso de una región relativamente industrializada, pero con problemas de empleo y de absorción de mano de obra. También es verdad en el caso contrario, o sea, en una región crónicamente deprimida y estructuralmente estancada, que una política de inversiones en nuevas industrias obtendría mejores resultados que una política de inversiones en infraestructura²⁶.

Otros factores adicionales, además de la subestimación de su carácter condicional, conducirán necesariamente a sobreestimar el potencial de este tipo de política. Lo más importante entre ellas es el supuesto implícito en el concepto de polo, de que una vez otorgados los incentivos locacionales, la gerencia o administración de la firma tenderá naturalmente a optimizar el funcionamiento de estos incentivos de una manera racional y minimizadora de costos de producción. En la práctica esto sucede cuando ocurre una maximización de las ganancias a corto plazo en perjuicio de los otros factores de crecimiento de la firma en el largo plazo²⁷.

El rol que juegan las economías externas en el proceso de localización parece que también fue sobreestimado. Se puede decir con seguridad²⁸ que muchas firmas o no internalizan estas economías de producción disminuyendo sus costos o si no, aseguran estas economías a través de contratos de largo plazo con otras firmas sobre las cuales frecuentemente tienen un poder oligopólico, caso en que las economías quedan individualizadas.

Un tercer factor, que se ha subestimado en este caso, se refiere a la proporción de los costos de transporte sobre los costos totales de producción. Se consideraba que esta propor-

ción sería decreciente a medida que aumentaba el grado de accesibilidad al mercado del Nordeste; sin embargo, no se esperaba que esta proporción decreciera a tal punto de tener que ampliar el área del mercado de un producto la que podría ser atendida por una firma individual a partir de una sola planta fabril. Con esto queda reducida la necesidad de las firmas del Centro Sur de entrar al mercado de la región del Nordeste por la instalación de plantas fabriles subsidiarias²⁹.

Otro factor no considerado o subestimado fue el de que apenas un quinto del total de las inversiones netas en las economías industrializadas se utiliza en generación de nuevas plantas fabriles³⁰. Por lo tanto, sólo una proporción de las inversiones totales está normalmente disponible para ser asignado a nuevos proyectos. En el caso de una región problema, la concurrencia para la captación de recursos con las regiones desarrolladas, teóricamente equilibradas por la oferta de incentivos fiscales, se torna en una lucha por una pequeña parte de un quinto de algo que no es ni siquiera muy grande. Claramente las posibilidades de ganar la mayor parte son remotas³¹.

Estos son algunos de los puntos que juzgamos más importantes³², que minimizan los resultados potenciales producto de la aplicación de una estrategia basada en los polos de crecimiento en contraposición al proceso de

²⁹ En el inicio del proceso hasta la misma industria automovilística estuvo tentada a abrir sucursales en la región, ver el caso de Willys —actual Ford— que llegó a abrir una línea de montaje en el Nordeste.

³⁰ La única evidencia empírica hasta aquí computada de la que tenemos noticia a este respecto es la de A. Kuklinski, *op. cit.* La evidencia mostrada por el autor indica que 60 a 80% de la inversión industrial en las economías que él analizó está encauzada para la expansión de las fábricas existentes en vez del establecimiento de nuevas fábricas.

³¹ Un punto interesante a desarrollar y que podría dar algunas luces a esta cuestión, sería el análisis por regiones de las nuevas inversiones o inversiones en nuevas empresas. Podría usarse la revista "Conjuntura Económica", que mensualmente se publica, como fuente estadística, sobre la creación de nuevas empresas. Esto no sería un retrato fiel de esta situación, aunque podría servir de *proxy* para el análisis sugerido.

³² Puede mencionarse también el problema ocasionado por industrias que se instalarán en el Nordeste y que "sustituirán" o eliminarán del mercado algunos competidores tradicionales, como, por ejemplo, algunas actividades semiartesanales del tipo de fabricación de sandalias rústicas y otras confecciones de cuero en general, molienda de cereales, industrias alimentarias, fabricación de cigarros, etc. Esta "sustitución", además de haber causado un desempleo líquido, eliminó las pequeñas y medianas empresas —cuya renta era generada y quedaba en la región— y pudo también aumentar el flujo migratorio hacia los grandes centros urbanos del Nordeste, colaborando aún más a su crecimiento.

²⁶ Estas alternativas de estrategia fueron estudiadas por N. Hansen, *op. cit.* p. 154 y siguientes.

²⁷ Este punto fue destacado por S. Holland, *Capital versus the Region*, London, Mc, Millan 1976, p. 51.

²⁸ Cf. A. Kuklinski, *Criteria for Location of Industrial Plant*, U.N./Economic Commission for Europe, 1966 (distribución mimeografiada sin fecha por el ISS/Haya como apuntes de curso), p. 47.

crecimiento regional acumulativamente desequilibrado.

Existen también algunos aspectos dignos de mención provocados por un énfasis excesivo en objetivos de crecimiento autosostenido. La tentativa de establecer crecimiento autosostenido, implicando el abandono de una política de localización más favorable a la dispersión de las actividades, lleva obligatoriamente al estudio de las condiciones en que este crecimiento podría suceder. Teóricamente se estableció una relación entre economías externas —recuérdese que su presencia es una de las principales características de los polos de crecimiento— y el tamaño del centro urbano. De esta relación tamaño/economías externas fue posible establecer que existe un tamaño mínimo bajo el cual el crecimiento autosostenido no podría ocurrir. Si bien la relación teórica existe, no fue posible determinar un número exacto de habitantes; se constató en todo caso, que el número es elevado, siendo de aproximadamente 300 mil habitantes³³. En el caso del Nordeste, pocas ciudades cumplen este requisito, lo que justifica la concentración de las inversiones en términos intrarregionales en San Salvador, Recife y Fortaleza, únicas ciudades en condiciones de, teóricamente, mantener su crecimiento.

Esto determinó el abandono de las áreas urbanas menores como alternativa para la futura localización industrial y, como consecuencia lógica, se incentivó la emigración de mano de obra de estos centros hacia donde se concentra la inversión. Desde un punto de vista extrarregional se acentuaron los desequilibrios, aumentaron las desigualdades y se acentuaron las diferencias de ingreso entre subregiones que ya antes presentaban problemas, pero que por lo menos éstos eran menos agudos que ahora.

La contrapartida al abandono relativo de los centros menores es que, al otro extremo del proceso de polarización, esto es, en la metrópoli, no se podrá absorber toda la mano de obra que fluye hacia ella. La formación de contingentes de desempleados y subempleados en las tres principales ciudades —del Nordeste,

es un hecho constatado desde hace tiempo. Este es el resultado casi inmediato de la aplicación errónea de la idea de que todo el crecimiento debe ser autosostenido, aunque nunca se explique muy bien lo que realmente esta expresión significa y en qué contexto³⁴.

Resumiendo, las políticas basadas en las ideas de la teoría de los polos de crecimiento no solamente pueden limitar la efectividad de la política regional, en términos puramente industriales, por no prestar atención a la posibilidad de una localización más dispersa de las plantas fabriles, sino que fracasan, además, en promover un crecimiento autosostenido cuando —y casi siempre esto es cierto— se pone mucho énfasis en factores puramente locacionales dejando de lado los aspectos intra e intersectoriales de la estructura de producción y de las condiciones del mercado, sea a nivel regional, sea a nivel nacional. Tales políticas tampoco consideran en su implementación la pequeña proporción de las inversiones líquidas aplicada en nuevas plantas dado que en una gran mayoría son inversiones de expansión o modernización. Por otra parte, se destaca el bajo grado de conocimiento sobre los costos de localización entre las firmas fuera de la región Nordeste, sobreestimado la capacidad gerencial de los administradores de dicha región.

El significado de estas observaciones es doble. En primer lugar, y este es el punto que se juzga más importante, se debe resaltar que una política de polarización como estrategia de crecimiento posee innumerables limitaciones. El segundo significado de las observaciones es más bien inmediato y práctico, y sobre él se hablará un poco más.

A la vista de los elementos destacados se consideran más efectivos, en los términos

³³ Número mencionado por N. Hansen, *Rural Poverty and the Urban Crisis*, Indiana U. Press, 1970, conforme a lo citado en S. Holland, *op. cit.*, p. 52.

³⁴ Un aspecto poco mencionado por los críticos y mucho menos por los seguidores de la estrategia de polarización, es el hecho de que las políticas implementadas con base en las ideas de esta estrategia, hablan de relacionar el aspecto meramente locacional de la política con el aspecto más amplio de la cuestión de los desequilibrios regionales. Un ejemplo apenas: no se puede determinar qué industrias deberán ser localizadas en un determinado polo sin una evaluación más precisa de las interrelaciones entre este polo y las demás áreas de crecimiento. Este aspecto específico de la cuestión no es ni siquiera mencionado por los teóricos de la polarización, con excepción del Prof. Boisier, que sugiere un enfoque alternativo que él llama de *Indupol*. Para mayores detalles Cf. S. Boisier "Industrialización, Urbanización, Polarización: Hacia un enfoque unificado", *EURE*, Vol. II (4) 1972.

estrictos de la estrategia, la adopción de políticas regionales/locacionales *específicas* más que las políticas *incentivadoras* o indicativas. Se debe aclarar un poco más esta idea: por políticas específicas entendemos que en vez de contemplarse *todos* los sectores industriales indistintamente en prácticamente *cualquier* punto locacional en la región problema —el Nordeste por ejemplo— se definan los sectores específicos en localizaciones específicas alternativas. Nótese que no se está pensando en capitalismo de estado o en algo similar, la iniciativa es siempre privada; apenas el incentivo estaría orientado ³⁵ hacia algunos sectores en los que la región problema posea condiciones para absorber, mantener y desarrollarse económicamente.

No parece haberse adoptado con mucha frecuencia en el gobierno central y/o sus organismos formuladores/ejecutores de política tal tipo de orientación. Es el caso de la política locacional seguida por el MIC en el caso de las industrias del cemento y de los pesticidas agrícolas; en estos casos existe una clara división regional del mercado y la implantación de nuevas fábricas está sujeta a un esquema rígido a utilizar; en el caso del grupo inversionista depende del beneplácito del gobierno. Otro ejemplo se presenta en la Resolución N° 54 del CDI que al determinar como localización obligatoria al Nordeste y, más específicamente, a Alagoas y Sergipe, para las industrias derivadas del cloro que quieran contar con los incentivos dados por el CDI. Finalmente, el ejemplo más reciente y definitivo que se puede citar es el de la Resolución N° 14 del CDE que determina algunas orientaciones a seguirse en el caso de la desconcentración industrial del Gran Sao Paulo ³⁶.

Se reconoce que aún existen algunos puntos oscuros; pero como válvula de escape para finalizar este ensayo antes que profundizar más en este tema, se ha preferido dejar apenas

lanzada la idea y esperar que ella sea posteriormente desarrollada y analizada ³⁷.

5. RESUMEN FINAL DE LAS IDEAS PRESENTADAS Y QUE PUEDE SERVIR DE CONCLUSIÓN

Como va se mencionara anteriormente, y en repetidas oportunidades, el objetivo del trabajo es generar polémicas. Se siguió una cierta lógica en la demostración de nuestras ideas, pero a esta altura ya debe quedar perfectamente aclarada que aún faltan algunas evidencias que comprueban algunas de las tesis aquí presentadas. Es por eso que en este resumen final se ha preferido destacar y señalar las partes que, subjetivamente, se juzgan más importantes en el trabajo en lugar de concluir con las ideas centrales, ya que obviamente no se tiene seguridad sobre ellas, o sugerir alguna alternativa en términos políticos.

De este modo, los principales puntos abordados en este trabajo intentan mostrar:

- a) Cómo los diversos enfoques del *problema regional* evolucionaron desde su análisis meramente de ingeniería hasta su definición actual de las desigualdades regionales reflejadas en las disparidades entre los ingresos de las diversas regiones;
- b) Cuál es el *zeitgeist* subyacente en las diversas concepciones del problema regional y el modo como esta filosofía tuvo implicaciones en las políticas regionales a partir de las implementadas;
- c) Que, a partir de las constataciones hechas en los capítulos anteriores, la solución del problema regional mediante el crecimiento industrial no está de manera alguna garantizada.

El argumento es que más que ser la causa de las diferencias del ingreso regional, la industrialización o su inexistencia es una consecuencia de las distorsiones implícitas en el propio proceso de acumulación de capital del

³⁵ Y este es un derecho de quien da el incentivo sin que se pueda acusarlo de ser injusto.

³⁶ Nótese que nada impide que una empresa no acate estas resoluciones políticas, éstas se destinan solamente para quienes desean contar con el incentivo oficial. Se puede argumentar que, dentro de las características actuales del modelo brasileño, los proyectos sin el incentivo oficial no están en condiciones de sobrevivir, pero esta es una argumentación que no procede y que indica mucho más distorsiones en el propio núcleo de la organización empresarial (empresarios y administradores ineptos) que una arbitrariedad del gobierno.

³⁷ Sobre el uso de políticas indicativas y exhortativas de una manera general, se puede consultar a S. Holland (ed.) *The State as Entrepreneur*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1972. Del mismo autor, pero analizando el problema desde el punto de vista estrictamente regional, es básica la consulta a *The Regional Problem*, N. York, St. Martin's Press, 1977, principalmente los capítulos 7 y 8.

modo como él fue llevado a cabo en el Brasil. En este caso, el punto clave a ser analizado, en cuanto a la estructura económica espacial brasileña y con vistas a la solución de su problema regional, no es el análisis del uso y de la dotación de los factores, sino del modo como fue, en el pasado y está siendo en el presente, apropiada la renta por un lado, y, por otro, por la adopción de nuevos paradigmas en cuanto a la inexistencia de crecimiento equilibrado como regla. En otros términos, y de una manera más amplia, lo que importa es la construcción y la aplicación de una, por así decirlo, *teoría del capital en el espacio*, en la que la influencia de las estructuras espaciales tenga un rol activo en la formación del capital, haciendo más reales las teorías hasta ahora disponibles³⁸.

d) Se reconoce que las desigualdades regionales constituyen una cuestión de nivel nacional. Existe un *Trade off* entre el desarrollo excesivo de algunas regiones y la pobreza ofensiva de otras, en el largo plazo. Es justamente de este punto que la nueva estructuración teórica debe partir: identificar la incidencia en costos sobre la economía, por el uso de recursos igual o desigualmente distribuidos. En los términos de los enfoques tradicionales actuales, tales costos surgen por fricciones e imperfecciones en el funcionamiento

del mercado. Estos costos son la excepción y no la regla. Es por eso que se intenta mostrar la convergencia, o no, del sistema espacial, sobre la base de supuestos de autoajuste de los modelos teóricos que sirvan de base a estos análisis. Lo más que se consigue de este tipo de análisis es una conclusión de inadecuación del modelo³⁹.

- e) La sugerencia implícita en el estudio, además de la revisión crítica de las causas del problema regional, no es la de que se debe abandonar las tentativas de industrialización del Nordeste. Se propone que se tomen en cuenta las limitaciones de este enfoque y que ésta no es una línea de acción política que dará solución al problema regional brasileño en las disparidades del ingreso. La implantación de industrias o el proceso de industrialización en general debe ser encarado como una política complementaria⁴⁰ en la búsqueda de un mejor nivel de vida de la población de la región.
- f) Se sugiere como alternativa una redefinición del crecimiento como el *progreso en la dirección de fin consenso del futuro*. A partir de esto deben formularse dos tipos de estrategias: (i) Estrategias que identifiquen futuras alternativas regionales y (ii) estrategias que permitan alcanzar una alternativa regional futura. Tal futuro no puede ser expresado sólo en términos de indicadores económicos. Ellos deben expresarse en términos de una variedad de aspectos de la experiencia humana dentro de un segmento geográficamente definido del medio ambiente natural.

³⁸ Debí principalmente a M. Smolka el origen de estas ideas, sin que él necesariamente esté de acuerdo o sea co-responsable por lo aquí escrito. Fue Smolka, sin embargo, quien llamó mi atención sobre estos aspectos del análisis regional en discusiones personales y, anteriormente, cuando preparábamos un artículo sobre la concentración industrial en el Brasil. Tiempo después descubrimos que algunos autores mostraban las mismas preocupaciones en cuanto al aspecto espacial de la economía. Así es que una crítica a lo ortodoxo del problema regional, sin renegar no obstante de algunos postulados tradicionales, se puede encontrar en Stuart Holland, tanto en *Capital versus The Region (op. cit.)* como en su compilación *The Regional Problem (op. cit.)*. El problema de la caracterización de la acumulación geográfica del Capital y sus relaciones con el Trabajo, en suma, el análisis de la Producción y del Uso del Espacio en estructuras socioeconómicas capitalistas, puede ser encontrada en los artículos de D. Harvey, entre los cuales destacamos: *Social Justice and the City* (Baltimore, J. Hopkins, 1975); "The Geography of Capitalist Accumulation," (Antipode, vol. 7 N° 2, Sept., 1975) y *Labor, Capital, and Class Struggle around the Built Environment in Advanced Capitalist Societies (Politics and Society, Vol. N° 6, N° 3, 1976)* La visión de conjunto de todo este proceso o la macroeconomía alternativa que permite fundamentar la mayoría de las críticas hechas en este trabajo se encuentra en P. S. Raffa (*op. cit.*). En El Brasil, los trabajos de W. Cano (*Raízes da Concentração Industrial em S. Paulo, S. Paulo, DIFEL, 1977*) y de P. Singer (*Desenvolvimento econômico e evolução urbana, S. Paulo, Nacional Ed. USP, 1968*) son los que más se aproximan a los términos aquí discutidos. Esperamos que la lista se amplie en los próximos años.

³⁹ Cf. por ejemplo los artículos de M. Katzman, *Urbanização, e Concentração Industrial: 1940-70, Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 4, N° 3 Dic. 1974, pp. 475-531, J. Redwood III, *Evolução Recente das disparidades de Renda Regional no Brasil, Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. N° 7, N° 3, Dic. 1977; pp. 485-550. Una buena descripción del problema regional y su evolución desde el punto de vista político-social está en A. Cohn, *Crise Regional e Planejamento* (el proceso de creación de la SUDENE), S. Paulo, Perspectiva, 1978.

⁴⁰ Aunque debe sufrir algunas revisiones en el sentido de ser más imperativa y menos exhortativa, tal como ha sido aplicada vía incentivos fiscales, cuidar más de los aspectos interregional e intersectorial de la economía como un todo y no esa forma local. Finalmente debe ser hecha y formulada más a la manera como fueron efectuadas las inversiones en la petroquímica y en algunas ramas de los insumos básicas.

Estamos seguros, para finalizar, que éste no es un trabajo concluyente, y no pretende serlo, es nada más que un ensayo —género por otra parte poco utilizado en Brasil— de análisis crítico, *et pour cause*, polémico en algunos puntos. El autor considera importante, y tal es su sugerencia, que haya una mayor reflexión sobre las bases en que se ha pensado o formulado el problema regional brasileño y, en especial, el del Nordeste. Sugiere abandonar lo

tradicional y ortodoxo. Es ésta la reflexión que se intentó aquí, abriendo un flanco a críticas de toda especie. De lograrse estas críticas, la mitad de los objetivos se habrán alcanzado. La otra mitad se alcanzará cuando, considerando justamente los aspectos aquí enfatizados, se realice un análisis más profundo de la economía regional brasileña con más ingenio y arte.

