

La mano invisible de las ciudades. La dimensión regional-urbana del desarrollo económico latinoamericano

RAMÓN FERRER

*The invisible hand of cities.
The regional and urban dimension
of Latinamerican economic
development*

RAMÓN FERRER

Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Es Becario de Maestría por la UBA, donde se encuentra en proceso de elaboración de su tesis en Planificación Urbana y Regional. Es docente de la materia Historia de la Arquitectura II Cátedra Aboy, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA) e Investigador en el Centro de Investigaciones de Historia de la vivienda en América Latina (CEIHVAL).
rferrer143@gmail.com

Palabras clave: desarrollo regional / desarrollo económico / sustitución de importaciones / ciudades latinoamericanas

Key words: regional development / economic development / import substitution / Latin-American cities

23 RH

RESUMEN Las políticas económicas en busca del desarrollo, llevadas a cabo por los Estados de Bienestar en América Latina a partir de la segunda posguerra, se debatían entre la posibilidad de alcanzar a los países centrales ya desarrollados y la búsqueda de un desarrollo propio que considerara las problemáticas sociales latinoamericanas. Por otro lado, esas políticas pensadas a escala nacional tuvieron un impacto significativo y diverso en las ciudades y, más extensamente, en las regiones urbanas. Este artículo revisa algunas de esas estrategias de desarrollo en su dimensión regional-urbana respaldado en las ideas de dos autores: el arquitecto y urbanista peruano Eduardo Neira Alva, quien categorizó dichas estrategias para la región latinoamericana a principios de la década del 70; y la teórica del urbanismo canadiense Jane Jacobs, que reflexionó sobre la fricción existente entre las políticas económicas de escala nacional y su impacto en las ciudades, en un libro publicado en 1984. Sobre una misma cuestión

—el desarrollo de las regiones urbanas—, con ejemplos similares, pero con una mirada opuesta sobre cuál es la clave que permite a algunas ciudades aprovechar las políticas económicas nacionales mejor que otras, el artículo construye un diálogo entre ambos autores para pensar no solamente las dinámicas de las políticas del siglo pasado, sino también la realidad actual del desarrollo regional-urbano.

ARTÍCULO

RECEPCIÓN: 15/8/2017

ACEPTACIÓN: 6/11/2017

ABSTRACT *The economic policies in search of development, carried out by the Welfare States in Latin America, from the second postwar period, stood between the possibility of reaching the central countries already developed and the search for a self-development that considered the social problems of Latin America. At the same time, those policies considered at a national scale had a significant and diverse impact in the cities and urban regions. This article analyses the urban and regional dimension of some of those development strategies, based on the work of two authors: the Peruvian architect and urbanist Eduardo Neira Alva, who categorized said strategies in Latin American in the early decade of 1970; and the Canadian activist Jane Jacobs, who analyzed the friction between de nation-wide economic policies and its impact upon cities, in a book published in 1984. On the same subject –the development of urban regions–, with similar examples but different views about which is the key that allows*

certain cities to profit from national economic policies better than other, the article establishes a dialogue between both authors, to think not only on the dynamics of the past century policies, but also the actual reality of regional development.

Introducción

La Gran Depresión de 1929, desatada por una crisis bursátil en Nueva York que enseguida se hizo extensa a la economía productiva de Estados Unidos y, más tarde, al resto del mundo, presentó una oportunidad única en el campo de las ideas económicas. En 1936, cuando los efectos de la crisis eran todavía marcados y las soluciones inciertas, la publicación de *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*, la obra más célebre de John Maynard Keynes (1883-1946), conformó el gran soporte teórico para una nueva disciplina en las ciencias económicas: la macroeconomía. En paralelo, los esfuerzos estadísticos de Simon Kuznets (1901-1985) y sus colaboradores por crear un sistema de contabilidad nacional que permitiera conocer el valor de la producción de bienes y servicios en la economía, y cuánta capacidad instalada era utilizada, o bien permanecía ociosa, reforzaron el sustento teórico de Keynes con una rigurosa evidencia empírica de que el Estado tenía capacidad de estimular la demanda agregada de bienes para reactivar la economía (Galbraith, 2011). Así, las ideas keynesianas se materializaron en una batería de medidas intervencionistas, con el fin de promover el crecimiento y el desarrollo económico. El Estado de Bienestar, si bien no era una invención keynesiana, tomó forma a escala mundial amparado en los fundamentos teóricos de Keynes y los técnicos de Kuznets, especialmente a partir de la segunda posguerra (Galbraith, 2011). Si bien estas políticas económicas respondían a objetivos nacionales (el crecimiento, la industrialización, el desarrollo de tecnología, la distribución del ingreso), su verdadera aplicación

recaía en las economías urbanas, concentradoras de los factores productivos, principalmente del trabajo y el capital. Se producía entonces, una fricción entre las políticas de escala nacional y las capacidades de las regiones urbanas de llevarlas a cabo exitosamente.

Esa fricción, y sus causas y efectos, constituyen la idea central de *Las ciudades y la riqueza de las naciones*, el libro publicado en 1984 por la teórica del urbanismo canadiense¹ Jane Jacobs (1916-2006). Su título ironiza con la célebre obra de Adam Smith (1723-1790) de 1776, uno de los más importantes trabajos en la historia del pensamiento económico, cuya ampliamente difundida abreviatura es *La riqueza de las naciones*². Según Jacobs, tomar la escala nacional de la economía carece de sentido. Propone en cambio que la unidad económica sea la ciudad, más precisamente la región urbana, que incluye aquellas áreas cuyas actividades dependen de una ciudad aunque se encuentren distantes a ella. De esta forma, la economía consistiría en estudiar las relaciones productivas dentro de cada región urbana, y las relaciones comerciales que ocurren entre ellas (Jacobs, 1986). A partir de ese postulado, la autora se propone explicar en su obra por qué los procesos exitosos de desarrollo económico se explican por dinámicas regional-urbanas, mientras que los fracasos responden a la fricción antes mencionada entre las políticas económicas nacionales y su infructuosa aplicación en configuraciones regionales

1. Nacida en Estados Unidos, renunció a la ciudadanía en 1974.
2. El título original de la obra de Smith: *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

no preparadas para apropiarse adecuadamente de ellas. Incluso afirma que, en ciertas ocasiones, son esas mismas injerencias nacionales las que causan el atraso económico de ciertas regiones urbanas, estando dichas políticas condenadas de antemano al desastre (Jacobs, 1986). Asimismo, América Latina se hizo eco de la irrupción de la macroeconomía mediante el proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que predominó en los países latinoamericanos luego de la crisis de 1929, hasta su interrupción unos años antes de la aparición de la obra de Jacobs.³ Esta relación entre la escala nacional del desarrollo económico y su materialización en la configuración regional-urbana era una preocupación para el arquitecto y urbanista peruano Eduardo Neira Alva (1924-2005). En 1974, Neira Alva presentó dos documentos para el V Curso de Planificación Regional del Desarrollo, organizado por la CEPAL y el PNUD. El primero, *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*, había sido originalmente presentado en un seminario organizado por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia en Santiago de Chile en 1969. El segundo, *Las políticas de desarrollo regional en América Latina*, era una versión corregida y ampliada de un original pre-

sentado en el Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en Viña del Mar, en abril de 1972. Aunque estrechamente vinculados, el primero de los documentos se concentra en mostrar la dimensión territorial del desarrollo económico latinoamericano. Las últimas páginas, incluso, presentan un conjunto de cartografías que exhiben la ubicación y concentración de la población y las actividades no rurales en la región (Neira Alva, 1974a). El segundo documento, en cambio, parte de esa distribución regional y se concentra en los múltiples intentos por parte de los gobiernos nacionales de implementar políticas de desarrollo regional (Neira Alva, 1974b). Sobre esas políticas y sobre ese segundo documento es que el siguiente artículo centrará su atención, realizando un análisis comparativo entre las conclusiones que Neira Alva realiza sobre las estrategias de desarrollo regional y cómo las ideas centrales del libro de Jacobs se relacionan con ellas, en un diálogo *ex post* entre autores y sus obras relativamente cercanas en el tiempo.

El desarrollo económico latinoamericano: entre el Apocalipsis y la alternativa superadora

En 1972, por pedido del Club de Roma (1968), un grupo interdisciplinar de investigadores del Massachusetts Institute of Technology (MIT), liderado por la biofísica Donella Meadows (1941–2001), elaboró un informe cuya conclusión presentaba un panorama apocalíptico para la humanidad. El estudio afirmaba que, de persistir el crecimiento poblacional y el económico, en un contexto donde los

3. Resulta difícil construir un intervalo preciso para la ISI en América Latina, puesto que en algunos países comenzó antes que en otros, así como su duración fue también diversa. Sin embargo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y durante las siguientes tres décadas al menos, los países latinoamericanos se embarcaron en un proceso sustitutivo de importaciones amparado por los Estados Nacionales, con estrategias y objetivos específicos disímiles, pero con la meta común y fundamental de alcanzar mayores niveles de industrialización que redujeran su dependencia de los países centrales. Por otro lado, la década de 1980 es considerada para la región como la “década perdida”, que marcó el final del proceso sustitutivo de importaciones.

países no desarrollados alcanzaran el nivel de desarrollo económico de Estados Unidos, los recursos del planeta no serían suficientes para sostener ese crecimiento, que llegaría a sus límites en los próximos cien años. *Los límites del crecimiento*, como fue titulado el libro que publicaba el informe, atribuía dichos límites al stock de recursos no renovables, la superficie de tierras cultivables y la contaminación de la producción. Por otro lado, el informe supuso novedades en dos aspectos centrales. En primer lugar, porque el ejercicio de simulación informática, realizado con un programa creado *ad hoc*, denominado *World III*, fue una novedad en sí misma, al realizar una simulación a escala planetaria, algo hasta entonces nunca realizado por las restricciones tecnológicas de la computación. Solo existían proyecciones y estimaciones en base a simulaciones sobre escenarios nacionales (Furtado, 1972). La segunda novedad fue el reconocimiento de los límites al crecimiento económico y la imposibilidad física (en términos de disponibilidad de recursos) de que todos los países accedan a nivel de desarrollo económico de los más avanzados. Hasta entonces, el desarrollo económico era considerado una posibilidad para todas las naciones, incluidas las subdesarrolladas, que se encontraban simplemente transitando etapas anteriores a la de los países centrales. Esto había sido teóricamente abordado por el economista estadounidense Walt Rostow (1916–2003), quien había determinado cinco etapas que todo país debía transitar hasta alcanzar el desarrollo. Su libro, *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista* (1960), no reconocía límite alguno para el crecimiento ni admitía la imposibili-

dad de que todas las naciones alcanzaran el desarrollo económico.

Combinadas ambas novedades (la escala planetaria de la simulación y las restricciones físicas al crecimiento resultante), la concepción de los límites globales al crecimiento fortalecía los temores *neomaltusianos* respecto al crecimiento poblacional y la capacidad del planeta de soportarlo, preocupación central del Club de Roma, que había sido la causa del pedido del informe. Por otro lado, la imposibilidad de lograr el mismo nivel de desarrollo económico de los países centrales (hacerlo implicaría conducir a la humanidad a su final) abría el interrogante sobre qué desarrollo era posible para los países que todavía no lo habían alcanzado. Si no era físicamente viable que el mundo entero obtuviera ese nivel de desarrollo, entonces había que pensar en otras alternativas. Las primeras teorías del desarrollo económico latinoamericano no constituían un buen antecedente: postulaban la necesidad de industrializar la región para torcer los términos de intercambio desfavorables de las materias primas (Prebisch, 1986). Estas teorías estaban alineadas con la postura de que los recursos eran inagotables, de que la clave era incorporar tecnología para transformar la estructura productiva: pasar de ser naciones proveedoras de materias primas e importadoras de manufacturas a ser países industrializados. Si la infinita disponibilidad de recursos no estaba planteada abiertamente, al menos operaba como una condición subyacente. Sin embargo, las exploraciones teóricas a un desarrollo económico latinoamericano sujeto a las restricciones físicas presentados por *Los límites del crecimiento* no tardaron en surgir.

En 1972, el mismo año que el informe del MIT, el economista brasileño Celso Furtado (1920–2004) publicó un artículo en la revista *Trimestre Económico* bajo el título *El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo*. El artículo consiste en una respuesta crítica al informe del MIT, en rechazo al comportamiento global que dicho informe atribuía a todas las economías, algo que el autor consideró, sobre el final del artículo, como el producto fantasioso de una computadora. Asimismo, para Furtado, las conclusiones del informe del MIT tenían como objetivo fundamentar las propuestas de control de natalidad sobre los países subdesarrollados, como alternativa para evitar el advenimiento del apocalipsis que las simulaciones informáticas proyectaban. En cambio, Furtado proponía proyectar el futuro desde el comportamiento propio de las economías latinoamericanas, que no seguían el modelo de industrialización de los países centrales, aquél que había inspirado a Rostow en la elaboración de sus cinco etapas del crecimiento económico. En línea con el estructuralismo latinoamericano, Furtado separó en su análisis el centro y la periferia. Dado que la proliferación del estilo de vida del centro hacia la periferia suponía el colapso del sistema, el desarrollo económico de esta última no significaba acercarse al centro. Furtado proponía establecer un criterio social de utilización de los recursos no renovables, que en mayor medida eran provistos por los países subdesarrollados para nutrir el desarrollo de los países centrales. Bajo este criterio social, el precio de los recursos no renovables se encarecería, lo que implicaría una transferencia de ingresos de los países centrales a los periféricos, lo que permitiría por un lado, el desarro-

llo de los segundos a la vez que implicaría disminuir la concentración de riqueza de los primeros. Unos años más tarde, a comienzos de 1976, la Fundación Bariloche (1963) publicó un artículo en la revista *Nueva Sociedad* para presentar el Modelo Mundial Latinoamericano (MML), una contrapropuesta crítica al informe del MIT. Afirmaban, en primer lugar, que el panorama desolador simulado por el programa *World III* para el futuro de la humanidad era la realidad presente de muchos habitantes de los países subdesarrollados. En segundo lugar, sostenían que seguir el modelo de industrialización de los países centrales no solo era imposible –según lo planteado por el informe del MIT–, sino que ni siquiera era deseable, puesto que suponía arribar a un punto de opulencia y consumo excesivo. En ese sentido, consideraban que cualquier proyección matemática provenía de una postura ideológica sobre el significado mismo del desarrollo económico. Los autores del MML plantearon en primer lugar lo que consideraban una sociedad idealmente desarrollada, y procuraron luego proyectar la viabilidad material de esa sociedad ideal en el tiempo, dados los recursos del planeta.

La ciudad latinoamericana y el desarrollo económico

El panorama presentado por *Los límites del crecimiento* y las respuestas superadoras de Furtado y el Modelo Mundial Latinoamericano tenían un correlato con la configuración regional-urbana de América Latina. Para Neira Alva (1974b), la dimensión urbana y regional del desarrollo económico era una

cuestión desatendida por los gobiernos nacionales latinoamericanos, debido a que en casi todos los casos existía una sola región urbana importante que dinamizaba la economía. Por lo tanto, resultaba difícil concebir la economía nacional como la articulación de sus múltiples economías urbanas. Existían, sin embargo, algunas excepciones o atenuaciones para este contexto. La región latinoamericana debía dividirse, según el criterio de desarrollo regional, en dos bloques: Brasil –que contaba con varias regiones urbanas de niveles similares de desarrollo, además de administraciones regionales fuertes– por un lado, el resto de América Latina por el otro. Dentro de este segundo grupo, sin embargo, podían realizarse diferenciaciones entre los casos de Argentina, México, Colombia, Perú, Venezuela, Chile, Bolivia y Ecuador con respecto a otros países que, de tan pequeños, la presencia de una segunda región urbana producto de una política de desarrollo ni siquiera podría justificarse (Neira Alva, 1974b).

Por otro lado, las políticas implementadas tendientes al desarrollo de nuevas regiones urbanas en Latinoamérica –o al fortalecimiento de otras ya existentes– implementadas en el pasado respondían a objetivos más bien políticos y militares antes que económicos (Neira Alva, 1974). A partir de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, sí surgieron intentos por

estimular el desarrollo de zonas o regiones interiores que, en comparación con los relativamente prósperos centros nacionales, presentaban problemas de desempleo, bajos ingresos, escasez de servicios, bajos niveles de

educación y en general, ampliaban, dentro del marco nacional, las características del subdesarrollo (Neira Alva, 1974: 6).

Ante ese problema, los gobiernos nacionales reaccionaron a través de múltiples estrategias de desarrollo que obtuvieron, a su vez, diversos resultados. Neira Alva releva cinco estrategias de desarrollo regional, de las cuales son tres las que permiten un mejor análisis comparativo con las ideas de Jacobs.

Las autoridades regionales

En 1933, en el contexto del New Deal, el presidente Roosevelt creó la Tennessee Valley Authority (TVA), con el propósito de mejorar las deterioradas condiciones económicas de sus habitantes. La agencia gubernamental constituía una autoridad regional sobre el valle del río que atravesaba siete estados. El desarrollo económico de la región para ese entonces se encontraba entre los peores en Estados Unidos, a pesar de que el valle contaba con excelentes condiciones naturales (Jacobs, 1986). La TVA realizó una planificación regional para mejorar esas condiciones a través de la implantación de distintas mejoras: introducción de nuevos cultivos para la regeneración del suelo, implementación de fertilizantes, producción de electricidad, atracción de nuevas industrias, así como el desarrollo de distintos programas sociales, culturales y recreativos (Jacobs, 1986). El caso de la TVA, al menos en sus inicios, pasó a la historia como un ejemplo idílico de la planificación regional, a tal punto que Neira Alva lo menciona en la introducción de su artículo

como el modelo a seguir de desarrollo regional durante la década de 1940. Sin embargo, el autor advierte que a partir de su éxito, la TVA

haya inhibido la búsqueda de soluciones propias y contribuido, por lo tanto, a desvirtuar los objetivos regionales que respaldaron los primeros esfuerzos latinoamericanos de descentralización (Neira Alva, 1974b: 1).

Una de esas réplicas fue la Superintendencia de Desarrollo del Valle del Río San Francisco (SUVALE) en Brasil, creada en 1948 para lograr mejoras en el riego y la navegación. Paralelamente, se creó la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco (CHESF), cuyo objetivo era implementar un sistema de generación de energía (Neira Alva, 1974b). En el caso estadounidense, la TVA aglutinaba ambas funciones, puesto que también estaba a cargo de la construcción de embalses para producir energía (Jacobs, 1986). Tanto la SUVALE como la CHESF cumplieron eficazmente con sus objetivos propuestos. Mejoraron los sistemas de riego, regularizaron la navegación del río, y la construcción de una central hidroeléctrica convirtió a la zona del valle en la principal proveedora de energía en el Nordeste del país (Neira Alva, 1974b).

La TVA tuvo una primera década igual de eficaz. Recuperó la fertilidad del suelo y reforestó las partes más elevadas de las colinas. Mejoró la salud y las condiciones de vida de la población, construyó muchos embalses que permitieron el asentamiento de nuevas industrias que, sumadas a la obra pública creciente, generaron nuevos empleos, incrementando la renta de los habitantes. Con el paso

de los años ambas experiencias desembocaron en el mismo resultado, que para el caso brasileño Neira Alva describe de la siguiente manera:

Sin embargo, el valle no ha recibido los beneficios sociales que se esperaba resultarían como consecuencia de las inversiones del sector público. La región sigue siendo emisora de emigraciones y hasta ahora no ha sido posible percibir los síntomas de un proceso continuado de desarrollo (Neira Alva, 1974b: 8).

Lamentablemente, el autor no se detiene a analizar las causas de ese decepcionante desenlace. La parte destinada a las estrategias de desarrollo mediante las autoridades regionales continúa con una enumeración de otros casos en distintos países del continente, como Colombia, Venezuela, México. Todas esas autoridades regionales transitaron el mismo camino: alcanzaron un éxito inicial en los mejoramientos de la actividad y la producción de energía, pero fueron incapaces de sostener un proceso continuado de desarrollo económico que diversifique inversiones y frene las migraciones hacia las ciudades (Neira Alva, 1974b). Jacobs, en cambio, sí se detiene a explicar las causas del posterior fracaso de la TVA, cuyo desenlace es similar a las experiencias latinoamericanas. Estas causas, sin embargo, son las que intervienen también en los éxitos y fracasos de las otras estrategias de desarrollo regional mencionadas por Neira Alva, por lo que volveremos a ellas al final del artículo.

Los mecanismos de transferencia

A diferencia de las autoridades regionales, la estrategia de mecanismos de transferencia constituye una política de demanda. Es decir, lo que el sector público ofrece es el financiamiento (o los incentivos fiscales) para que las industrias y empresas se instalen en un determinado territorio, demandando los factores productivos necesarios para producir. La estrategia regional de mecanismos de transferencia es escasa en el relevamiento de experiencias latinoamericanas realizado por Neira Alva. Efectivamente, el apartado destinado a la descripción de este tipo de política de desarrollo regional cuenta con un solo caso: la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en Brasil. Aun así, este ejemplo es considerado por el autor como la experiencia más interesante para América Latina (Neira Alva, 1974b). Creada en 1959, la SUDENE era un organismo administrador de incentivos fiscales que podían ser utilizados por personas físicas y jurídicas para invertir recursos dentro del área estipulada por la superintendencia, que abarcaba íntegramente ocho estados y parcialmente otros dos, todos en la región Nordeste (Neira Alva, 1974b). Los resultados fueron positivos, con grandes transferencias de recursos hacia la región objetivo que implicaron la creación de centenares de empresas, tanto industriales como agropecuarias. A pesar de sus éxitos, la estrategia resultó insuficiente para resolver el exceso de oferta de trabajo, puesto que la creación de nuevos empleos fue de un tercio de la demanda. Por otro lado, la SUDENE fomentó la creación de iniciativas regionales por parte de los estados implicados, con el fin de atraer las

inversiones incentivadas por la superintendencia (Neira Alva, 1974b). Este último punto entra en diálogo con las ideas de Jacobs (1986), quien también hace mención a la competencia entre regiones urbanas por recibir nuevas industrias, no como un efecto positivo de algún mecanismo de transferencia, sino como el síntoma de que la inyección de capital proveniente del exterior de la región es insuficiente para satisfacer la demanda de empleo. La crítica de Jacobs aplicada al caso de la SUDENE podría significar que la persistencia de esas iniciativas que pretenden atraer nuevas industrias, reflejaría en realidad la incapacidad de dichas regiones de fomentar un desarrollo económico independiente. Efectivamente, Neira Alva (1974b) confirma indirectamente ese síntoma cuando señala que más del 40% de los recursos transferidos se localizaron en uno solo de los diez estados involucrados. Por su parte, Jacobs presenta una estrategia de mecanismos de transferencia que, a pesar de reproducir esa concentración del capital, sí logró sostenibilidad en el tiempo.

En 1956, el gobierno de Taiwán implementó un programa de expropiación de tierras a los grandes terratenientes para que pasaran a manos de los campesinos, quienes efectivamente trabajaban la tierra sin poseerla. Sin embargo, una fracción del dinero obtenido por la expropiación debía ser invertida por los terratenientes en la industria ligera. Así, se formaba un mecanismo de múltiples transferencias. Por un lado, a través de la expropiación se convertía al campesino en pequeño terrateniente. Por el otro, se transferían parte de los recursos de los antiguos grandes terratenientes a la ciudad en forma de inversión para la

industria (Jacobs, 1986). Las industrias elegidas quedaban a criterio de los terratenientes pero, a diferencia de la SUDENE, no existía una restricción territorial para el destino de las inversiones, salvo la del propio Taiwán. Esto generó una concentración de inversiones en Taipéi, su capital, que comenzó a experimentar un crecimiento económico significativo. Jacobs describe las consecuencias superadoras de la política:

Y el desarrollo económico no solo se financió a sí mismo (como así sucedió), sino que también generó un excedente. Parte de ese capital sirvió para que Taiwán se permitiera la opción de conseguir medios de financiar industria pesada (Jacobs, 1986: 111).

A partir de los textos de ambos autores, podemos identificar un tercer tipo de mecanismo de transferencia que se corresponde con la decisión de las industrias de trasladarse total o parcialmente –es decir, trasladar parte de sus actividades o de sus industrias subsidiarias– de la ciudad donde se originaron a otras áreas cercanas o incluso muy lejanas. Para Jacobs (1986), los motivos por los que las industrias deciden trasladarse están vinculados al elevado valor del suelo urbano en las ciudades de origen. Según la autora, una vez consolidadas las industrias, las mismas son capaces de abastecerse de los insumos necesarios para la producción aun cuando estos se encuentren a mayor distancia. Por lo tanto, llegado un nivel de desarrollo, la empresa podrá aliviar los elevados costos del suelo urbano trasladando parte de sus actividades, cuya mayor distancia a la casa matriz no genera tantos inconvenientes. Neira Alva también observa

el caso de las industrias que, una vez superado cierto umbral de complejidad, “pueden generar capacidades de innovación que pueden ser transferidas a otros lugar y, por lo tanto, dar lugar a nuevos procesos de polarización” (Neira Alva, 1974b: 25). Ambos autores desconfían en parte de estos procesos. Para Jacobs (1986), las regiones receptoras de las industrias originadas en otras ciudades no garantizan un proceso virtuoso de desarrollo económico como el de Taipéi. Por su parte, Neira Alva (1974b) sostiene que en esa transferencia subyace una relación centro-periferia en el territorio nacional que no compensa las migraciones de las regiones periféricas hacia los centros metropolitanos desarrollados, ni los subsidios que las actividades agrícolas de las periferias transfieren a las actividades industriales del centro, situación característica de la estructura económica de las naciones latinoamericanas.

Los casos de la SUDENE y de Taiwán constituyeron una simbiosis entre el sector público –articulador de la transferencia de capital– y las fuerzas económicas privadas, tanto de las industrias y empresas creadas o relocalizadas, como de las fuerzas económicas ya existentes en las ciudades que aprovecharon el influjo de capital para desatar un proceso de desarrollo económico. En relación a los ejemplos previamente expuestos de las autoridades regionales, el fracaso de esas experiencias parecería residir precisamente en que en este caso las zonas donde se intervenía no contaban con ciudades capaces de aprovechar los mejoramientos. Este primer indicio, presente en los dos autores, terminará de verificarse en la tercera estrategia de desarrollo regional, donde el esfuerzo

inicial del sector público para promoverlo es todavía mayor.

Los polos de crecimiento

En 1961, fue fundada Ciudad Guayana en Venezuela, una ciudad planificada que, a diferencia de otros casos en Latinoamérica, no cumplía la función de sede política, sino la de ser sede del desarrollo económico. Este caso está enmarcado en lo que Neira Alva (1974b) considera la creación de polos de crecimiento como estrategia del desarrollo regional. Los polos de crecimiento consisten en la decisión del estado central de implantar industrias específicas, generalmente pesadas, como la petroquímica o la siderúrgica. En el caso de Ciudad Guayana, la creación del polo de crecimiento fue complementado con la fundación de una ciudad que albergaría las nuevas industrias. Así, la industria pesada funcionaría como piedra fundacional de un desarrollo económico continuo que se articularía en la ciudad. A pesar de un crecimiento inicial que logró que la ciudad alcanzara los 150.000 habitantes en sus primeros diez años de vida, la experiencia no logró cumplir el objetivo de fomentar el desarrollo económico de la región. Esta ineficacia se refleja, según el autor, en el hecho de que “la zona de influencia inmediata ha variado muy poco en los últimos diez años y no se puede ver todavía la aparición de empresas locales” (Neira Alva, 1974b: 13).

Jacobs (1986) da cuenta de una situación similar, menos significativa en su dimensión urbana pero de similares características en cuanto a los aspectos económicos. Se trató del intento de Mo-

hammad Reza Pahlaví, sah de Persia, de fomentar el desarrollo económico a partir de la creación de nuevas industrias pesadas que abarcaban desde la siderurgia, fábricas de cemento, de fertilizantes, centrales eléctricas, plantas automotrices y hasta una fábrica de helicópteros. Resulta llamativo que tanto en este caso como en el de Ciudad Guayana, ambos gobiernos hayan llevado a cabo sus proyectos asociados al Massachusetts Institute of Technology, el mismo instituto que llevó a cabo las investigaciones y simulaciones del informe del Club de Roma previamente mencionado. Si bien el plan no estaba anclado a ningún desarrollo regional, el objetivo sí era que el país alcanzara un mayor nivel de desarrollo económico incrementando su capacidad de sustituir importaciones para reducir la dependencia que la economía iraní mantenía con la exportación de petróleo, con la que precisamente financiaba su abrupta industrialización. Los conflictos internos del país interrumpieron las inversiones, dificultaron la posibilidad de pago de Irán y, finalmente, el derrocamiento del sah puso fin al plan de desarrollo (Jacobs, 1986).

Si bien la comparación entre ambos casos resulte dificultosa puesto que el primero fue concretado y anclado a una localización específica asociada al desarrollo regional, mientras que el segundo fue interrumpido y se trató de un proyecto de escala nacional, sí es posible determinar un denominador común. La estrategia de desarrollo a través de polos de crecimiento no solo exige una gran inversión del sector público, sino que con mucha probabilidad, esa gran inversión constituya el único éxito. La “importación de desarrollo”, como la

denomina Jacobs (1986), es incapaz de lograr los mismos resultados que el “desarrollo económico espontáneo”, término empleado por Neira Alva (1974b). En el mismo sentido, los logros de las autoridades regionales son tan artificiales como las importaciones de industrias pesadas de los polos de crecimiento. Ambas estrategias estaban imposibilitadas de lograr lo que se proponían. El porqué de esa imposibilidad constituye el punto en común más significativo entre ambos autores.

La mano invisible de las ciudades

Durante la Industrialización por Sustitución de Importaciones, los gobiernos centrales latinoamericanos implementaron diversas políticas macroeconómicas tendientes a proteger sus nacientes industrias. Una de esas políticas es la fijación del tipo de cambio (el valor de la moneda con respecto a otra) para favorecer las exportaciones de los productos nacionales y encarecer las importaciones de productos foráneos. Estas medidas permitieron a regiones subnacionales iniciar un proceso de desarrollo económico que, en casos como los de Medellín y San Pablo, llegaron incluso a superar a las regiones centrales (Neira Alva, 1974b). En las ciudades mencionadas, el desarrollo regional fue una consecuencia indirecta de una protección generalizada para el territorio nacional. No se trató de una política deliberada de desarrollo regional. Sin embargo, los efectos sí se reflejaron con mayor intensidad a escala regional, al menos para los casos de San Pablo y Medellín. Ambas ciudades se habrían beneficiado al ver incrementar sus exportaciones por la política cambiaria,

pero supieron utilizar esos recursos para sustituir importaciones e incrementar su producción. Sin embargo, este desarrollo espontáneo no ocurrió en otras regiones urbanas de Brasil y Colombia, para las que regía la misma política cambiaria. Para Neira Alva,

la mejor explicación que puede darse a este fenómeno es la existencia de factores locales que permitieron aprovechar condiciones generales en forma más eficaz que otras unidades subnacionales. Estas condiciones no han sido estudiadas, pero todo parece indicar que se trata más de factores sociológicos que de factores geográficos (Neira Alva, 1974b: 17).

Son esas condiciones no estudiadas las que conforman la tesis central de Jacobs (1986). La capacidad de cada ciudad de sustituir importaciones no es la misma para todas. Y es precisamente esa capacidad la única que puede posibilitar el desarrollo económico sostenible en el tiempo. Así, independientemente de las estrategias de desarrollo regional que se hayan aplicado o puedan aplicarse, es la mano invisible de las ciudades, la capacidad creativa para sustituir importaciones y desarrollar innovaciones, la única que puede garantizar el éxito de cada estrategia. Efectivamente, San Pablo y Medellín lo lograron sin ninguna estrategia de desarrollo regional específica. Esto obliga a Neira Alva a formular el siguiente pregunta:

todavía quedaría por explicar por qué otras regiones del mismo país pudieron desarrollar, como ya se señaló anteriormente, economías regionales de importancia sin el auxilio

de mecanismos explícitos de ayuda. ¿Es que estas regiones contaban con elites técnica y psicológicamente más preparadas? (Neira Alva, 1974b: 22).

La respuesta a esa pregunta puede hallarse fácilmente en Jacobs (1986). Para la autora, la capacidad o la voluntad no tienen nada que ver. Regiones urbanas con habitantes sumamente eficientes han fallado en desatar procesos de desarrollo económico, por la simple razón de que su eficiencia no estaba dirigida hacia la sustitución de importaciones, sino hacia la producción de bienes exportables que les generaran la renta necesaria para importar todo lo demás. Por el contrario, ciudades cuya población presentaba menores capacidades técnicas han alcanzado con el tiempo un desarrollo económico apreciable. No se trata, entonces, de los niveles de capacidad, sino de su orientación hacia los procesos de sustitución de importaciones.

Pero, además, para Jacobs, son esos “mecanismos explícitos de ayuda” mencionados por Neira Alva los que operan de manera contraproducente para las regiones urbanas. Jacobs (1986) los denomina “operaciones propias de la decadencia”, puesto que es la respuesta que encuentran las naciones ante el atraso económico de las regiones periféricas. A pesar de esos interrogantes, Neira Alva (1974b) logra vislumbrar que para ser exitosas, las experiencias de desarrollo regional requieren de una estructura socioeconómica capaz de aprovechar las inyecciones de capital. Ese fue el caso de la SUDENE en Brasil, pero no el de Ciudad Guayana. En efecto, una de sus conclusiones es la siguiente:

Cuando existe en este centro capaci-

dad de ‘internalización’ de los impulsos económicos externos, el carácter del núcleo cambia gradualmente de centro de transferencia a centro de innovación. En realidad, el proceso de desarrollo es, en gran parte, un proceso de transformación del sistema de decisiones, el que se hace paulatinamente menos dependiente del exterior, más autónomo (Neira Alva, 1974b: 23).

De alguna manera, Neira Alva intuye lo que diez años después Jacobs concluye. Las regiones urbanas dependen de sí mismas para alcanzar el desarrollo económico. Las estrategias de desarrollo regional solo pueden facilitar ese proceso, siempre y cuando estén dadas las condiciones socioeconómicas en las regiones receptoras. Sin embargo, los autores tienen una diferencia irreconciliable. Para Neira Alva (1974b), el desarrollo de las regiones subnacionales no puede desentenderse de la escala nacional. En ese sentido, afirma:

En estas condiciones sólo la autonomía política de los gobiernos nacionales y su propia capacidad de crear empresas públicas y de financiar la investigación tecnológica, puede proporcionar medios para aumentar la capacidad de innovación que es indispensable para asegurar un desarrollo nacional con autonomía (Neira Alva, 1974b: 26).

En cambio, Jacobs (1986) sostiene contrariamente que para que las regiones urbanas logren el desarrollo económico, es necesario romper con la escala nacional. Incluso, su propuesta exige que cada región urbana adopte su propia moneda.

Si no lo hacen, el valor de la moneda nacional puede resultar una ventaja circunstancial, como lo fue para San Pablo y Medellín en su momento, pero en el largo plazo constituye un obstáculo permanente, ya que una sola moneda no puede servir del mismo modo a las múltiples y diversas regiones urbanas sobre las que rige. Las ciudades necesitan una moneda que las proteja cuando comienzan a desarrollarse sustituyendo importaciones, pero que luego les permita adquirir fácilmente las importaciones que continuarán sustituyendo en el proceso de desarrollo. Como ejemplo, cita el caso de Singapur, una ciudad-estado que logró un importante desarrollo económico desde el momento en que comenzó a utilizar su propia moneda, al separarse de Malasia en 1965 (Jacobs, 1986). Así, ambos textos comparten el diagnóstico: el desarrollo económico depende de las capacidades socioeconómicas de las ciudades para sustituir importaciones; pero plantean soluciones irreconciliables sobre cuáles deben ser las estrategias de desarrollo regional y, sobre todo, cuáles deben ser sus implicancias políticas e institucionales.

Reflexiones finales

El debate nunca dado entre las ideas de Eduardo Neira Alva y Jane Jacobs presenta dos cuestiones fundamentales para analizar la configuración regional-urbana actual. La primera, es la cuestión del desarrollo económico como proceso urbano. En la economía argentina persiste el debate sobre la desigual distribución del desarrollo económico, y más precisamente sobre las diferentes situaciones de las economías regionales. Existen en

la actualidad discusiones alrededor del tipo de cambio más conveniente para los diversos sectores económicos. Al mismo tiempo, la Unidad Plan Belgrano, independientemente del nivel de avance del programa, es la muestra más reciente de una nueva estrategia de desarrollo regional. Su apuesta a la inversión en infraestructura en el norte del país la acerca a las estrategias de autoridades regionales. La probabilidad de su éxito parecería depender únicamente del porcentaje de concreción de sus objetivos, no de preguntarse si las regiones receptoras de esos nuevos capitales cuentan con la capacidad real de embarcarse en un proceso sustitutivo de importaciones, para producir por sus propios medios lo que ahora adquieren de otras regiones urbanas.

La segunda cuestión fundamental tiene que ver con la consideración de la región urbana como la unidad económica. Las unidades nacionales latinoamericanas continúan presentando los mismos problemas mencionados por Neira Alva: una marcada desigualdad en el desarrollo de las unidades subnacionales que las componen. Las experiencias de desarrollo regional no han sido capaces de revertir la relación centro-periferia dentro del territorio nacional. Por su parte, las políticas económicas nacionales pretenden que un solo instrumento tenga la misma utilidad para configuraciones regionales disímiles. Aunque desde posicionamientos diametralmente opuestos, los autores persiguen el mismo objetivo: reequilibrar el desarrollo regional. Para ello, Neira Alva exige desde una postura estructuralista la intervención de un gobierno central decidido a romper con la lógica centro-periferia. Sobre el final de su libro, en cambio, Jacobs se entu-

siasma con la idea de que en el futuro una región urbana se atreva a romper con esa misma lógica al desentenderse de la escala nacional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Fundación Bariloche. 1976. "Modelo mundial latinoamericano". En: *Revista Nueva Sociedad*, núm. 22: 16-29.

Furtado, C. 1972, "El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo." En: *Revista Trimestre Económico*. (S/D), 407-416.

Galbraith, J.K. 2011. *Historia de la economía*. Ariel, Madrid

Jacobs, J. 1986. *Las ciudades y la riqueza de las naciones*. Ariel, Barcelona

Meadows, D.H. et.al. 1972. *The Limits to growth; a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. Universe Books, Nueva York.

Neira Alva, E. 1974a. "La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina." En: *V Curso de Planificación Regional del Desarrollo*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.

Neira Alva, E. 1974b. "Las políticas de desarrollo regional en América Latina." En: *V Curso de Planificación Regional del Desarrollo*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.

Prebisch, R. 1986. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" En: *Desarrollo Económico*, Vol. 26, núm. 103: 479-502.