

# EL DESARROLLO REGIONAL Y LAS POLÍTICAS REGIONALES EN AMÉRICA LATINA. EXPERIENCIAS PARA MÉXICO

*Dr. Carlos Bustamante Lemus<sup>1</sup>*

## **Introducción**

El interés por el estudio de las regiones o por lo regional ha tenido desde hace poco más de un siglo, un interés particular, principalmente por parte de los políticos o estudiosos de las ciencias sociales. Los primeros, por tratar de aliviar o atenuar las profundas desigualdades económicas y sociales en que se desenvuelven los grupos de población de los vastos territorios rurales y de la población trabajadora de las áreas urbanas en creciente expansión; y los segundos, por estudiar las causas y orígenes de las condiciones de vida de esos pobladores, para tratar de construir explicaciones teóricas a dicho problema y ofrecer algunas propuestas alternativas para su disminución o alivio.

Previo a tal interés de políticos e investigadores, se desarrollaron otras disciplinas científicas que fueron construyendo teorías acerca de las causas y origen de la riqueza de las naciones y de su crecimiento económico. Con la evolución histórica, social y económica de las naciones, también el conocimiento científico se ha ampliado y desarrollado de tal manera que ha surgido la necesidad de los estudios interdisciplinarios y multidisciplinarios para poder explicar mejor y dar respuesta a los problemas de desarrollo desigual entre naciones, al interior de ellas y al interior de sus ciudades.

De allí que surgen y se difunden de manera sistemática desde hace más de sesenta años, los estudios y experiencias acerca del desarrollo de diversos procesos de cambios regionales y urbanos en diversas partes del mundo. En países menos desarrollados, como el nuestro, el conocimiento se ha nutrido tradicionalmente por los estudios que narran y explican las experiencias de desarrollo regional y urbano en Europa y los Estados Unidos de América. Sobre esas bases teóricas y ejemplos externos hemos también explicado y aplicado modelos en realidades algunas veces semejantes, pero muchas otras diferentes. Como en toda adopción y adaptación, ha habido experiencias exitosas, pero también otras

---

<sup>1</sup> Investigador de la UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas; Investigador Nacional, Nivel 1.  
E-mail: [carlosb@servidor.unam.mx](mailto:carlosb@servidor.unam.mx)

fallidas. Es decir, se han obtenido nuevos procesos de crecimiento económico y desarrollo social en espacios territoriales en donde la población era precaria o vivía en condiciones de atraso y marginación, pero al mismo tiempo y desafortunadamente, los resultados lamentables o fallidos han registrado mayores índices de pobreza y marginación entre la población rural y la de las ciudades, así como también entre la población al interior de las propias ciudades.

Con la reestructuración económica industrial y los rápidos adelantos científicos y tecnológicos que dieron paso al proceso de globalización en donde la movilidad del capital y de las inversiones se ha expandido aceleradamente hacia casi todos los espacios territoriales del mundo, surge de manera creciente –y hasta urgente- la necesidad de conocer, estudiar y explicar porqué grandes territorios y poblaciones se mantienen en el atraso; dónde se están presentando los procesos de menor crecimiento y nuevo desarrollo; así como identificar cuáles serían los espacios territoriales y grupos de población hacia donde se están orientando los objetivos de inversión o colocación de capital y procesos de producción, distribución y consumo, para así poder proponer estrategias para enfrentar los problemas, para aprovechar las ventajas que esos cambios ofrecen o, en el peor de los escenarios, para demandar o negociar otras ventajas alternativas para todos los actores sociales involucrados con el cambio.

Por su parte, los políticos y gobernantes de países como el nuestro, consideran importante aprovechar las fuerzas de la globalización para ofrecer respuestas y buscar salidas a los problemas económicos y sociales que enfrentan sus naciones y voltean entonces su atención hacia el conocimiento teórico y metodológico que está a su alcance para aplicarlo en ciertos espacios territoriales, principalmente en dos direcciones: hacia aquellas áreas urbanas y rurales en donde histórica y tradicionalmente se ha proyectado el crecimiento y desarrollo y en donde además se ofrecen ya economías externas a la inversión y dos, hacia los territorios y poblaciones que puedan ofrecer ciertas ventajas comparativas para las nuevas inversiones, al aprovechar ya sea sus recursos naturales, comunicación, mano de obra o localización para las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Otro aspecto de gran consideración que nos ofrece la globalización es también el estudio y conocimiento de experiencias en otros lugares distantes y relativamente más cercanos, con

el propósito de saber: cuáles son similares o diferentes a nuestra realidad social y cultural; cómo algunas naciones, regiones o ciudades se están incorporando a dicho proceso aprovechando sus ventajas comparativas y logrando importantes mejoras y progreso en su desenvolvimiento, mientras que otras se van rezagando y muestran crecientes niveles de pobreza, desigualdad y atraso en general.

Conocer las causas de todo ello, ya sean experiencias exitosas o fallidas, y proponer medidas alternativas o espacios territoriales y sectoriales que capitalistas, inversionistas, políticos y planificadores aun no han tomado en consideración, son algunas de las principales motivaciones que mueven este trabajo.

Dentro de esa doble dimensión del crecimiento y desarrollo económico y social de los espacios territoriales, existe una gran coincidencia entre los estudiosos acerca de los principales factores de influencia para generar procesos de crecimiento: (ventajas de localización en general, tales como recursos naturales, comunicaciones, transporte, economías de aglomeración, población, infraestructuras de educación, salud y sobre todo capital). No obstante, el énfasis de atención que se le presta a cada uno de estos factores varía de acuerdo con las diversas percepciones que los políticos, planificadores o funcionarios públicos, técnicos y profesionistas tienen acerca de ellos para que, con esa base, puedan ya sea diseñar, proponer o llevar a cabo las políticas de su interés para lograr sus objetivos (este interés y objetivos pueden ser de carácter individual, grupal, sectorial o democrático) (delinear con algunos ejemplos de diversos enfoques: endógeno, exógeno, etc.). La variedad de las percepciones puede estar también orientada por los intereses subyacentes que cada uno de estos grupos de actores sociales representan o sirven. De tal manera que lo que a nosotros –estudiosos de la problemática regional y urbana- interesa sobremanera, es la del interés público mayoritario.

En la medida que estos grupos de actores sociales conozcan más ampliamente los fenómenos que desean atender, así como sus respectivos espacios territoriales en que se desenvuelven; y logren la legitimidad de sus acciones, se estarán garantizando resultados exitosos. Por lo tanto, debemos intentar tener una visión objetiva por medio del conocimiento y análisis de las variadas experiencias, con el fin de proponer respuestas adecuadas a las realidades propias de nuestro entorno y de las poblaciones que por generaciones esperan un cambio para lograr mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.

Deseamos que lo anterior nos conduzca a no solamente construir o modificar teorías económicas regionales para países en desarrollo o atrasados, sino también a crear nuevas propuestas metodológicas, técnicas y políticas de aplicación acorde con las numerosas necesidades hasta ahora insatisfechas o insuficientemente atendidas.

### **Las regiones no son simplemente territorios**

Quiero dejar entendido algo que muchos infieren o suponen, pero que al no definirse puede prestarse a manipulación, ambigüedad o alcances limitados o demagógicos: las regiones no son simplemente territorios, carentes de grupos humanos, ni tampoco deben ser consideradas como actores por sí mismas (como lo atribuyen algunos autores que hablan de ellas como simples espacios territoriales, vg, Boisier, 1996, ref. Torres, F.<sup>1</sup> 2006: 29). Si esto fuera así, se considerarían simplemente comarcas, distritos, sitios, etc. Sin embargo, al hablar y estudiar las regiones, se está tomando en consideración obligadamente a sus pobladores y lo que éstos representan asociados con su medio natural y su entorno social y político.

Por todo esto es que, en mi opinión, no debe hablarse de regiones ganadoras ni perdedoras, ni tampoco de competencia entre regiones o ciudades (Torres, Op. Cit.: 30 y 45, y otros). En las regiones y ciudades persiste más bien la relación económica y competitiva de propietarios o gerentes de empresas, grupos de empresarios y/o sectores económicos, conviviendo con otros actores sociales y es allí en donde se definen a los ganadores o perdedores, asociados a sus espacios territoriales –con cierta homogeneidad geográfica y social-, representados por naciones, regiones, provincias o ciudades. Allí es donde se crean y reproducen los elementos dinamizadores para su propia expansión y desarrollo en primera instancia, los cuales contribuyen notablemente a construir las estructuras, infraestructuras y superestructuras (en términos marxistas) para el crecimiento económico y desarrollo social del resto de los agentes o actores sociales de los territorios urbanos y rurales en donde aquellos emprendieron originalmente sus actividades innovadoras.

Por lo tanto, en este modelo de desarrollo capitalista, así como en el resto de los modos de producción que le han precedido, un elemento esencial que está presente y contribuye a su desenvolvimiento es **el desarrollo endógeno**, el cual proviene, como bien lo identificaron desde hace un siglo autores como A. Marshall, J. Schumpeter y posteriormente, J. Jacobs, M. Porter, P. Krugman entre otros, al hablar del carácter creativo e innovador de los

empresarios o emprendedores (los cuales no necesariamente se identifican con los ricos capitalistas). Estos agentes requieren casi siempre de un entorno físico, social, político que les permita crear o innovar aspectos o conjuntos de dicho entorno (acceso a los recursos naturales, mano de obra calificada, comunicaciones, transporte, burocracia estatal, políticas públicas favorables, seguridad pública, centros educativos y servicios de salud, entre los más importantes).

La inexistencia de dichas condiciones hace más difícil –y a veces imposible– generar condiciones para el crecimiento. Esto es una de las explicaciones de casos de regiones cuyas poblaciones no han contribuido a su propio crecimiento, aunque tampoco deben ignorarse los enfoques teóricos marxistas y neo-marxistas que han difundido las tesis o corrientes del pensamiento sobre el imperialismo, la dependencia, el subdesarrollo y el desarrollo desigual.

Tampoco deben ignorarse las resistencias tradicionales de los pobladores locales y regionales hacia las políticas públicas centralistas o caciquiles que históricamente los han explotado, robado sus pertenencias y los han mantenido en situaciones de pobreza y atraso crónico.

Todos estos factores deben tomarse en cuenta y ser eliminados, para poder generar condiciones favorables a las iniciativas y proyectos de cambio frente a los modelos tradicionales de extracción de recursos naturales de las regiones con su correspondiente depredación y deterioro ambiental. Por ejemplo, el índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2002) califica a Costa Rica en el lugar 43, a México en el 54, a Panamá en el 57, a Belice en el 58, el Salvador 104, Honduras 116, Nicaragua 118 y Guatemala 120 (Trápaga, Y.<sup>2</sup>, 2006<sup>2</sup>: 129).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007<sup>3</sup>), en sus indicadores de PIB por habitante, coloca a México con 6322.77 dólares, por debajo de países como Antigua y Barbuda, con 8732.54, Argentina 17292.93, Barbados, 6534.11, Trinidad y Tobago 10388.63y Uruguay, con 6770.18; todos ellos a gran distancia de otros que se registran muy por debajo de la media latinoamericana de 4383.58, tales como Bolivia

---

<sup>2</sup> “El PPP en la estrategia del proceso de integración hemisférica”, en Torres, F. y J. Gasca (Coords.), **Los espacios de reserva en la expansión del capital**. México: Plaza y Valdés-UNAM.

(1058.84), Colombia (2319.38), Ecuador (1590.54), El Salvador (2181.11), Guatemala (1610.74), Guyana (858.72), Haití (386.23), Honduras (1082.72), Jamaica (3010.43), Nicaragua (862.17), Paraguay (1396.41), Perú (2562.62) y Surinam (2343.74).

El auge de las economías, dio pie para el surgimiento de las teorías del desarrollo y de la urbanización, con la explicación del fenómeno de las “economías de la aglomeración”, que explican las causas del crecimiento económico sobre la base del desarrollo urbano.

Desde el trabajo de J. M. Keynes al nacimiento de la economía del desarrollo, el Estado reemplazó totalmente el papel de los mercados. Así, las experiencias empíricas en ambos sistemas de producción inspiraron el desarrollo de las corrientes teóricas como las de W. Christaller, A. Lösch y otros, para que los políticos y planificadores dieran prioridad al desarrollo de centros de producción en lugares remotos a los centros tradicionales. Se fortaleció el nuevo enfoque del desarrollo urbano en base a la concentración de actividades productivas, generadoras de empleo y plusvalía, con pretendidos efectos difusores hacia sus áreas de influencia.

El concepto de región pasó así a formar parte de la vida política y nacional independiente. Así es como frecuentemente se incorporan a estos argumentos los indicadores de desigualdad territorial, ya sea en la distribución del ingreso ó en el acceso al suministro de infraestructura y servicios públicos.

La destrucción de muchas de las ciudades y centros de producción industrial en Europa, mostró la vulnerabilidad y riesgos de la concentración económica y cultural en unas cuantas ciudades capital (nacional y regional), resultado de lo cual las tesis de Keynes tomaron todavía mayor relevancia y tanto gobiernos como empresarios privados aceptaron las propuestas teórico-políticas del liderazgo del Estado en el crecimiento y la reconstrucción de ciudades, así como el enfoque de la descentralización y desconcentración urbana. Consecuentemente, la idea de obligar a las poblaciones a ajustarse a la distribución establecida en un plan central fue adoptada también por los países en desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial. Una investigación de 1981 de Naciones Unidas (1984) registró que de 126 gobiernos de países en desarrollo, tres cuartas partes estaban poniendo en marcha políticas para disminuir o revertir la migración.

Raúl Prebisch, desde su cargo al frente de la CEPAL(1950), extrajo de la experiencia de Argentina y otros países de América Latina, un diagnóstico y prescripción de política económica, que se convirtió en la base intelectual para una “receta” de desarrollo para los países no industrializados y que se resume en la frase “industrialización por sustitución de importaciones”. Él, junto con otros, como Cardoso, Faletto, Sunkel y Singer (CEPAL, 1966), ampliaron para argumentar sobre el intercambio desigual estructural entre países. El Estado en este caso, se asumiría tener, potencialmente un poder virtualmente ilimitado para reconfigurar a la sociedad y a sus relaciones externas como deseara.

Con esas bases teóricas, casi todos los gobiernos nacionales de América Latina se empeñaron en tratar de romper las limitantes que impone la geografía económica para crear una economía orientada hacia el interior de sus respectivos territorios. Todos los conceptos económicos habían llegado a ser políticos, subordinados a los intereses del Estado. Los procesos migratorios espontáneos eran vistos como evidencias de las grandes desigualdades económicas y sociales entre campo y ciudad y de los graves niveles de concentración urbana y descomposición rural, en ese periodo el capital extranjero era relativamente fácil de identificar, así como lo era el capital nacional, pero se consideraba una limitante para el desarrollo autónomo o soberano, por lo tanto, debía ser sustituido por el capital nacional.

Dadas las relaciones de intercambio desigual con el exterior, para las naciones no industrializadas, las exportaciones y las importaciones debían ser marginales y superavitarias; el Estado debía ser abrumadoramente dominante en la economía y en la sociedad, con el poder para desarrollar, para transformar la economía, para cambiar el capital y la mano de obra a placer.

### **Algunas experiencias pioneras en América Latina**

Los esfuerzos sistemáticos para promover el desarrollo nacional en AL empezaron prácticamente a principios de los años sesenta del siglo pasado después de la Conferencia de Punta del Este de 1961 en Uruguay, en donde se sentaron las bases para la llamada Alianza para el Progreso (Stohr<sup>4</sup>, 1975: 1). A partir de allí, diversas oficinas de planeación nacional se establecieron en casi todos los países de AL (recordemos por ejemplo, que a finales de esa década, en México se creó dentro de la Presidencia de la República, la Dirección General de Inversiones, como responsable de llevar a cabo el sistema de

planificación para el desarrollo nacional, la que tomó como base oficial la división regional del país elaborada por Ángel Bassols<sup>5</sup> (1967).

Yo me permito caracterizar en tres principales etapas las políticas y programas de desarrollo regional en América Latina, los cuales están claramente relacionados con las diferentes etapas de crecimiento y paradigmas del sistema capitalista mundial:

1. Una corresponde a la fase de auge de la economía mundial y del seguimiento en AL del modelo de industrialización vía la sustitución de importaciones (años sesenta);
2. la segunda corresponde con la etapa de recesión de la economía mundial (años setenta y principios de los ochenta); y
3. la tercera, que corresponde con la reestructuración industrial, del ajuste estructural de las economías no desarrolladas y en proceso de desarrollo y del neoliberalismo en la globalización (mediados de los años ochenta hasta hoy).

En la primera etapa, coincidiendo con una fase del ciclo económico en expansión, las economías de AL disponían de una relativa suficiencia de recursos económicos propios así como de una amplia disponibilidad de apoyo financiero de la banca internacional. En esa etapa, casi todos los países latinoamericanos emprendieron una serie de programas regionales, de los cuales una amplia investigación financiada por la CEPAL y conducida por W. Stohr a finales de los años sesenta, clasificó en 16 categorías<sup>3</sup> agrupadas a su vez, en tres grupos: 1. forma institucional, 2. sistema de guía y 3. orientación (es) principal (es).

**Argentina**, por ejemplo, puso en marcha cuatro grandes programas-planes para regiones individuales: el Plan Noroeste, encauzado básicamente a desarrollar áreas deprimidas con un número considerable de inmigrantes bolivianos, el Plan Noreste, para desarrollar áreas deprimidas y consolidar otras ya desarrolladas sobre la base agrícola, el Plan Comahue, basado en asentar población nueva sobre la base de la explotación de minerales para la generación de electricidad para el consumo nacional y el Plan para la Patagonia, encaminado a desarrollar áreas fronterizas.

---

<sup>3</sup> 1. proveniente de organizaciones ejecutivas, 2. de organizaciones para la coordinación, evaluación o estudio de programas, 3. programas no institucionales, 4. guía regional, 5. guía nacional/regional de cooperación, 6. guía nacional, 7. guía binacional o multinacional, 8. descentralización de toma de decisiones, 9. desarrollo de áreas deprimidas o marginadas, 10. nuevos asentamientos basados en la agricultura, 11. asentamientos con base en recursos minerales, 12. desarrollo de áreas metropolitanas, 13. consolidación de otras áreas de desarrollo, 14. desarrollo de nuevos polos de crecimiento, 15. desarrollo de áreas fronterizas y 16. desarrollo de cuencas hidrológicas.



**Brasil** emprendió básicamente nueve grandes programas: uno fue la creación de la Superintendencia de Desarrollo del Noreste y el Banco del Noreste, relacionado con el esquema de desarrollo del Río San Francisco, también creó la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia y el Banco de Amazonia, ambas dentro del esquema de descentralización de la toma de decisiones. También creó la Fundación de la nueva capital Brasilia, con un estudio de factibilidad apoyado por el BID, emprendió el Programa de desarrollo de la Recôncavo Bahiana como un nuevo polo de desarrollo, otro programa estableciendo áreas de desarrollo fronterizo en coordinación con los gobiernos regionales de Amazonia, Belem y Río de Janeiro, estableció la Zona Libre de Manaus, la Comisión Interestatal para el desarrollo de las áreas Bacia-Parana-Uruguay, creó el grupo Ejecutivo del Gran Sao Paulo y el Programa de construcción carretera en el interior del país, para integrar zonas agrícolas al desarrollo del país.

**Chile**, por su parte, emprendió siete grandes programas encaminados todos ellos a descentralizar toma de decisiones, cuatro de ellos relacionados con el desarrollo de áreas fronterizas a través de: la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes y los institutos CORFO de Chiloé y Aysén; el Instituto CORFO Norte se orientó al establecimiento de nuevos asentamientos humanos sobre la base explotar recursos minerales; el programa para el polo de crecimiento para Concepción, y, por último, el estudio para el desarrollo metropolitano de Santiago y sus alrededores.

**Colombia**, por su parte, puso en marcha también siete grandes programas: tres de ellos basados en el enfoque de desarrollo por cuencas hidrológicas: a) en el Valle del Cauca, b) en la Sabana y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá y c) el de los valles del Magdalena y el Sinú; de manera similar, creó la Corporación regional del Guindío, para la consolidación de áreas desarrolladas. La Corporación Nacional del Chocó, para incorporar una gran zona deprimida y atrasada, ambas sobre la base de impulsar la electrificación, regular y trasportar el agua, creó la Corporación de la Meseta de Bucaramanga, prácticamente de carácter local, para controlar la erosión y regular el agua en las faldas de Bucamaranga; y por último, la creación del Puerto Libre de Leticia, para el desarrollo fronterizo.

El gobierno del **Ecuador** emprendió seis grandes programas: tres de ellos enfocados a consolidar áreas con cierto desarrollo en el Norte, Centro y la Cuenca del Guayas, esta última con el enfoque de desarrollo de cuenca hidrológica; dos enfocadas a impulsar áreas

marginadas con el Plan de Colonización del Área de Santo Domingo de los Colorados y con el Centro de Rehabilitación del Manabi, la primera con el apoyo del BID y por último, un programa de descentralización, con el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago.

El gobierno nacional de **Paraguay**, mientras tanto, puso en marcha cinco programas y planes principales, todos ellos orientados a colonizar sobre la base del desarrollo agropecuario, vastas áreas despobladas, entre ellas una frontera en el Chaco. Los otros cuatro eran: el Plan Eje Este, el Proyecto Integral de Desarrollo Rural Eje Norte, la Colonia Presidente Stroessner y el Plan de Colonización Saltos de Guaira.

Por su parte, el gobierno del **Perú** puso en marcha otros cinco programas, tres de ellos para el desarrollo de sus áreas fronterizas: el de la Carretera Marginal de La Selva, el Puerto Libre de Iquitos y las llamadas “Áreas Vitales de Colonización”, este último, bajo los auspicios de las fuerzas armadas. Los otros dos eran un estudio de factibilidad apoyado por el BID para una serie de polos de desarrollo y un programa de descentralización bajo una guía de cooperación regional y nacional para impulsar las varias corporaciones Departamentales del país.

El gobierno de **Uruguay** puso en marcha dos programas de desarrollo regional con el enfoque de cuencas hidrológicas, al crear la Comisión Nacional del Río Negro y el Programa para la Cuenca del Río Santa Lucía. Este último para abastecer básicamente de agua a la ciudad de Montevideo.

**Venezuela** impulsó también fuertemente el desarrollo regional al poner en marcha seis principales programas. Creó la Zona Libre de la Isla Margarita, para el desarrollo turístico y comercial de esa zona portuaria; el famoso proyecto de Ciudad Guayana a través de la creación de la Corporación Venezolana de Guyana, con el enfoque de nuevo polo de desarrollo; la Comisión para el Desarrollo de la Región Nororiental (zona deprimida y marginada); así como otros tres proyectos para consolidar áreas con cierto desarrollo a través de: el Consejo Zuliano de Planificación, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental y la Corporación de Los Andes.

Es interesante destacar que en todos los programas de desarrollo regional enlistados, las iniciativas corrieron a cargo de intereses de los gobiernos nacionales respectivos, algunos de ellos orientados por la asesoría y apoyo del BID, pero ninguno de ellos se originó por iniciativa o guía de los gobiernos regionales o locales. Lo anterior resulta muy significativo, sobre todo por las consideraciones que haremos más adelante.

**En América Central**, mientras tanto, las políticas regionales y locales eran un tanto incipientes. **El Salvador**, por ejemplo implantó un esquema Metropolitano para el desarrollo de San Salvador, su capital. Era un programa de guía nacional con un considerable apoyo del sector privado. En **Guatemala** se creó la Empresa Nacional de formación y Desarrollo Económico del Petén, enfocado principalmente a desarrollar una de sus principales áreas fronterizas. En **Honduras**, su gobierno nacional emprendió el proyecto de Asentamientos para Pulpa y Papel de la Ceiba, cuya principal orientación era la colonización y desarrollo de nuevas áreas sobre una base agropecuaria. **Nicaragua** emprendió tres principales programas: dos de ellos orientados al poblamiento de nuevas áreas: uno en la Zona Puerto Cabezas y el otro en el Departamento de Rivas; así como el Plan Prolesco, orientado a la consolidación de un área ya con cierto desarrollo.

El gobierno de México, por su parte y como casi todos sabemos, dio gran impulso al desarrollo regional en ese tiempo al poner en marcha más de diez programas. Siete de ellos con el enfoque del desarrollo de cuencas hidrológicas en los ríos Fuerte, Balsas, Papaloapan, Grijalva-Usumacinta, Pánuco, el sistema Lerma-Chapala-Santiago y el Valle de México; dos programas fronterizos: el Programa Nacional Fronterizo para la frontera Norte y la creación de las Juntas de Mejoras Materiales para las ciudades fronterizas y portuarias; un estudio de factibilidad apoyado por el BID y los empresarios regiomontanos para el polo de crecimiento de Monterrey; y el Plan para el desarrollo del Estado de Oaxaca.

Además de todos estos proyectos nacionales regionales, se pusieron en marcha otros proyectos y programas de carácter binacional o multinacional para fortalecer y desarrollar regiones particulares fronterizas. En América Central el BID apoyó tres estudios de factibilidad:

1. el Proyecto para el nuevo polo “Golfo de Honduras”, para beneficiar a Honduras y Guatemala;

2. el Proyecto para el nuevo polo “Golfo de Fonseca”, para beneficio de El Salvador, Honduras y Nicaragua; y
3. el proyecto de desarrollo multinacional Río San Juan de Costa Rica, para el beneficio de Costa Rica y Nicaragua.

En América del Sur se pusieron en marcha otros cuatro. Dos de ellos orientados al desarrollo fronterizo de Colombia y Venezuela el primero y para Colombia y Ecuador el segundo. Los otros dos se basaron en el enfoque de cuencas hidrológicas: uno fue el Programa de Desarrollo de la Cuenca de La Plata, para beneficiar a Brasil, Paraguay, Bolivia, Uruguay y Argentina; y el programa de desarrollo de la Cuenca de la Laguna Mirim, para beneficiar a Brasil y a Uruguay.

Después de una década, los indicadores registrados por la CEPAL para diseñar la estrategia para los años setenta, encontró que todas las economías latinoamericanas estaban lejos de haber establecido estructuras e instituciones que pudieran asegurar un más estable crecimiento económico y progreso social (CEPAL, 1969<sup>6</sup>); tampoco se había mostrado prácticamente ningún progreso en aspectos cruciales como el desempleo estructural, las desigualdades en la distribución del ingreso, en las desigualdades de los niveles de vida en las áreas urbanas y rurales, ni en las diferencias en la productividad entre los sectores tradicionales y los modernos y frecuentemente, incluso entre los componentes tradicionales y modernos dentro de un mismo sector; el patrón de difusión de las innovaciones y de la modernización era desigual, no sólo en la penetración de las estructuras del empleo, entre los diferentes estratos de ingreso y entre las empresas y los sectores económicos, sino también en su penetración a través de los espacios territoriales.

### **Algunas experiencias de políticas regionales en AL durante la recesión (1967-1985)**

En la segunda etapa, como efecto de la fase del ciclo económico en recesión desde finales de los años sesenta y hasta mediados de los ochenta, las economías de AL resintieron inmediatamente la contracción de la actividad económica de los países industrializados que demandaron mucho menos materias primas, bienes manufacturados y servicios de importación, además de restringir el financiamiento a los países pobres, comenzaron a sentir una insuficiencia de recursos económicos propios así como una falta de disponibilidad de capital para financiar el gasto social y la inversión en obras públicas. En esa etapa, con la

recomendación de la banca internacional y de la ONU, casi todos los países latinoamericanos emprendieron una serie de programas para controlar la rápida urbanización de sus ciudades, se redujo el apoyo a la industrialización de las grandes ciudades y se emprendieron programas de desconcentración y descentralización hacia diversas áreas con escaso o nulo desarrollo. Además, el enfoque de urbanización adquirió una nueva dimensión al comenzar a destacar los efectos negativos de las aglomeraciones urbanas, tales como el que su acelerado crecimiento impidiera la suficiente dotación de servicios y equipamiento urbano; el congestionamiento de tránsito; el deterioro ambiental; y la eliminación de las áreas agrícolas periféricas por los procesos de expansión urbana. Lo peor del enfoque predominante en este periodo fue culpar a la concentración urbana de los procesos de marginación y pobreza y desigualdad económica y social en detrimento de las zonas rurales.

De lo anterior, surge como predominante en la región latinoamericana el enfoque de desarrollo en base a la descentralización administrativa e industrial, respaldada por políticas fiscales que castigaban la concentración en las grandes ciudades al tiempo que privilegiaban, aunque con escasos recursos, la dispersión del gasto público y privado hacia las áreas menos pobladas y urbanizadas. Se proponía que el llamado “equilibrio regional” o la “igualdad entre regiones” podría lograrse a través de la creación de “nuevos polos de desarrollo” en las regiones subdesarrolladas o atrasadas.

Se consideraba el desarrollo regional como sinónimo de polo de crecimiento (A. E. Miguel, 2004<sup>7</sup>: 251), el cual podría generarse a través de nuevas inversiones en infraestructura y equipamiento en áreas o lugares seleccionados en base a sus ventajas comparativas. Diferencia esencial dentro de este enfoque con relación al de la primera etapa fue no dar ya un trato preferencial de apoyo al sector industrial y manufacturero, con el argumento de que la industrialización alcanzada no había podido resolver los problemas de las agudas desigualdades en la distribución de la riqueza entre la población ni entre sus regiones. En consecuencia, la atención era invertir relativamente menos en las áreas metropolitanas concentradoras de la actividad industrial y en cambio, orientar más el gasto público y promover el privado hacia otros sectores como las actividades agropecuarias, las comerciales y las de servicios, sobre todo los turísticos. En lo que sí seguía habiendo similitud era en la fuerte intervención directa de las burocracias estatales en las actividades económicas mediante la inversión pública directa o a través de las empresas paraestatales,

así como en el proteccionismo hacia determinadas empresas paraestatales y privadas, generando en varios casos procesos monopólicos.

En tanto, México, todavía con un amplio liderazgo en la conducción de la actividad económica y de las inversiones, orientó importantes recursos públicos a la atención del sector rural con la creación del Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) a principios de los años setenta, el Programa Nacional de Reestructuración de la Industria Azucarera, que permitió la atención a campesinos cañeros y obreros de los ingenios azucareros ubicados en 16 estados del país a través de la creación de tres fondos en fideicomiso para hacer fluir los recursos más rápidamente. También creó a mediados de esa década, la Comisión Coordinadora de Grupos Marginados y Zonas Deprimidas (COPLAMAR), con la cual se intentaba disminuir la brecha de desigualdades sociales entre el campo y las ciudades.

Sin embargo, la mayor parte de los recursos se orientó a dar prioridad a proyectos de desarrollo de las ciudades fronterizas y portuarias, así como a los grandes proyectos de desarrollo turístico como Cancún, en el naciente estado de Quintana Roo, el Puerto Libre de La Paz y Cabo San Lucas, en el también naciente estado de Baja California Sur y el desarrollo turístico de Bahía de Banderas, en Nayarit, Ixtapa, en el estado de Guerrero. A partir de finales de los setenta, se inició el mayor impulso de desarrollo regional en el Sureste de México, particularmente en Tabasco, Chiapas y Campeche, como producto de la explotación de petróleo en esa región, aprovechando el auge en los precios internacionales de ese energético.

A finales de los años ochenta, varios autores en revistas editadas por organismos internacionales como la CEPAL, el BID o la OIT, coincidían en aseverar que los procesos de crecimiento económico de AL coincidían en su mayoría, en acentuar el fenómeno de concentración de la actividad económica y del ingreso en las metrópolis nacionales y regionales tradicionales. La mayor parte de ellas, coincidiendo con su carácter de ciudades capital.

Es casi un consenso entre los analistas del desarrollo acerca de que las deficientes administraciones gubernamentales y la falta de controles eficientes al gasto público hayan degenerado en crecientes endeudamientos públicos, graves déficit presupuestales en casi todas las cuentas nacionales de AL, lo que orientó a todas ellas a recontractar sus deudas

externas y adoptar políticas de ajuste estructural impuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con un enfoque neoliberal, de apertura al capital y a los bienes y servicios provenientes del extranjero. Los programas de ajuste estructural recomendaban estrictamente aplicar una serie de estrategias como la reducción del gasto público, que implicaba, entre otras políticas, el retiro de la intervención del Estado en las actividades económicas, la desregulación, privatización y descentralización económica y administrativa de los gobiernos centrales hacia las regiones subnacionales.

Las anteriores recomendaciones casi inmediatamente se vieron reflejadas en una disminución de la acción directa de los Estados nacionales para atender sus respectivos problemas de desigualdad, pobreza y marginación regional. Solamente en el mejor de los casos, algunos programas y proyectos de desarrollo regional y local que se habían emprendido durante la vigencia y auge del paradigma de industrialización mediante la sustitución de importaciones y que lograron dar un impulso al desarrollo endógeno, pudieron no sólo sobrevivir, sino que hasta registraron un crecimiento y expansión en sus respectivas actividades económicas y sus correspondientes relaciones sociales de producción, distribución y consumo.

### **Algunos resultados del “viejo” paradigma**

Ejemplos de ellas son: la cuenca lechera de Montevideo, la cual había sido iniciada desde finales de los años sesenta con capital mixto y continuó durante los setenta y ochenta gracias al impulso de carácter endógeno que se creó entre los grupos locales –ganaderos, comercializadores y abastecedores de maquinaria y alimentos procesados- organizados en forma de cooperativas para no solamente sobrevivir, sino ampliar la cobertura de su mercado regional e internacional. El fortalecimiento de las empresas mineras y madereras de las selvas del Brasil en el Noreste y Noroeste del país o las grandes empresas manufactureras en las periferias de Sao Paulo y río de Janeiro, las cuales fueron generando nuevos polos periurbanos a esas grandes metrópolis nacionales. O la expansión de la actividad minero metalúrgica chilena en las zonas próximas a la capital Santiago y las de servicios agroindustriales y turísticos en el corredor Santiago-Viña del Mar-Valparaíso (?); el impulso a la industria petrolera del Oriente de Venezuela, así como de sus islas caribeñas para el desarrollo comercial y turístico. El impulso de los servicios turísticos en las costas centroamericanas y del Caribe que fueron impulsados con los proyectos binacionales del BID en los años sesenta.

Hubo también algunos logros sorprendentes en el desarrollo urbano regional: En México, las ciudades de la franja fronteriza entre México y los Estados Unidos; algunos de los corredores y centros turísticos en estados atrasados o marginales como los de Ixtapa, Guerrero, Huatulco, Oaxaca y Cancún, Quintana Roo, respectivamente; en los países centroamericanos, se siguió dando prioridad al fortalecimiento de las actividades agropecuarias y agroindustriales en las regiones periféricas a sus escasos centros urbanos, así como los centros turísticos de las zonas litorales caribeñas y del Pacífico; mientras que en los países de América del Sur, de manera similar al caso de México, se emprendieron políticas de desconcentración de las actividades económicas y de la administración pública hacia centros urbanos de mediano tamaño, en los cuales sus gobiernos apoyarían con infraestructura básica la instalación de empresas de capital transnacional de manera directa y asociada con los capitalistas locales la mayoría de ellos bajo la modalidad de empresas maquiladoras o armadoras. En todos ellos, como recientemente apuntaba el economista inglés Nigel Harris (2004), al igual que otros corredores, urbano industrial, financieros y turísticos en el mundo, las políticas socioeconómicas territoriales fueron producto no de una concentración interna sino exactamente de lo opuesto: de una orientación hacia el mercado exterior.

### **El desarrollo y las políticas regionales en AL durante el Ajuste Estructural y la etapa neoliberal (de 1985 en adelante)**

En la tercera etapa, que corresponde al periodo de reestructuración industrial y desconcentración de la producción y de las inversiones de las economías desarrolladas hacia las áreas de menor desarrollo y a la implementación de los programas de estabilización y de ajuste estructural creados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, respectivamente, desde principios de los años ochenta; la consecuente reconversión de muchos países no desarrollados al libre comercio e intercambio de capitales y servicios, las economías de AL han transformado su visión del desarrollo regional y, por lo tanto, enfocado sus políticas macroeconómicas principalmente hacia el saneamiento de sus finanzas públicas y privadas y sus compromisos con la banca internacional, sobre la base de sucesivos procesos de privatización, liberalización de sus mercados frente al flujo de capitales, mercancías y servicios del exterior, recomposición de sus fuerzas productivas, que ha implicado el fortalecimiento de las estructuras nativas ligadas con el capital y las corporaciones extranjeras, a las vez que se destruyen las estructuras productivas



tradicionales compuestas por sus encadenamientos orientados a los mercados interiores urbanos, regionales y locales.

Entre los países industrializados muchos de los cambios de paradigma influyeron para una configuración urbana espacial diferente: Durante los años setenta, parecía que sus procesos de desindustrialización (ya fuera por la recesión misma o por la desconcentración de muchos de sus procesos industriales), estaba siendo acompañada por la desurbanización, es decir, la dispersión de la población urbana sobre las áreas rurales periféricas; el cambio de la forma de la ciudad vieja con una región metropolitana, pasó a una gran ciudad-región semiurbanizada, con una o más grandes ciudades y numerosos pueblos y ciudades industriales.

El cambio de paradigma en el modelo de desarrollo capitalista globalizador en donde los grandes y medianos capitales de los países industrializados se trasladan más fácilmente fuera de sus fronteras nacionales hacia las economías “más baratas”, marcaron el inicio de la corriente teórica de la desurbanización y regeneración urbana, de las cuales se apoyaron los gobiernos e inversionistas para los grandes proyectos de regeneración como los documentados en la bahía de Sidney, en Australia, la regeneración de las Docklands (la zona de los viejos muelles a las orillas del río Támesis) en Londres, Inglaterra, etc. Corriente teórica de la urbanización que pronto fue adoptada por algunos gobiernos nacionales y locales latinoamericanos. En la ciudad de México se emprendieron los proyectos de regeneración del barrio de Santa Fe, en el poniente, la regeneración del Centro Histórico; algo similar se realizó en el centro de Bogotá, Colombia, en Sao Paulo y Río de Janeiro, Brasil, ...

### **Diversos enfoques de desarrollo regional y de las políticas públicas recientes en América Latina**

Debido al fuerte endeudamiento en que han caído casi todas las economías latinoamericanas y a las exigencias establecidas por la banca internacional, no solamente de los pagos oportunos sino de las políticas macroeconómicas que ellas deben aplicar para garantizar una estabilidad financiera de largo plazo, los recursos públicos se han comprimido al mismo tiempo que los gobiernos se han convertido simplemente en “facilitadores” para la inversión privada nativa y transnacional en los sitios seleccionados por ellas, a cambio de garantizar mínimos de bienestar para la base trabajadora y sus familias.

De aquí que las políticas y los proyectos regionales y urbanos se han convertido en programas cuya articulación productiva o comercial está enfocada más hacia los mercados mundiales o los regionales continentales, que a la vinculación o fortalecimiento de los mercados nacionales internos. Las intenciones de descentralizar o desconcentrar han seguido más una estrategia de ventajas comparativas mundiales, que las que pudieran plantearse para el interés nacional de integrar sus propias regiones a los beneficios que la recuperación o el crecimiento económico de sus economías nacionales pudiera dejarles. El resto de los enfoques territoriales que tanto se pregonaron diez o quince años atrás relativos a la descentralización de los poderes centrales o a la protección al medio ambiente, se han quedado solamente en letra sobre el papel oficial, pero sin que los gobiernos tengan la capacidad para controlar o dirigir (a menos que sus intereses estén de por medio).

Mucho se ha hablado de las regiones y ciudades perdedoras o ganadoras, debido principalmente a los cambios registrados en las tendencias de la urbanización o los procesos migratorios campo-ciudad o ciudad-ciudad en algunos periodos breves –que coinciden con periodos de crisis o recesión-, sin embargo, no se han realizado muchos análisis de mediano y largo plazo, los cuales en la mayoría de los casos podrían revelar más bien, tendencias fluctuantes de las grandes ciudades al interior y hacia el exterior, en las cuales las inversiones y las actividades económicas muestran una clara reactivación.

Tenemos entonces, como diría P. Ciccolella<sup>8</sup> (2006: 308), “...*territorios inestables*, que plantean una dificultad cada vez mayor para entenderlos, aprehenderlos, construirlos intelectualmente y actuar sobre ellos a través de la planificación y el ordenamiento territorial. Se plantea una dificultad creciente para trazar los rasgos esenciales de los nuevos escenarios, que se tornan *evanescentes*. Caen entonces buena parte de las categorías conceptuales, las herramientas metodológicas, los datos pierden el valor inercial a que nos tenían acostumbrados, y las posibilidades de experimentar la prospección, (...) se hace casi imposible –si no temeraria-, poniendo en crisis a todas las formas de planificación.”

En esta situación, la ubicación de las inversiones y el impulso a los mercados mundiales parece continuar con casi las mismas tendencias que proponían los enfoques económicos clásicos, keynesianos y neoclásicos a favor de las ventajas comparativas, ya sea para las inversiones en el medio rural o el urbano, además de las economías de la aglomeración para el caso de las que se realizan en los centros urbanos metropolitanos. Es por ello que se

observan grandes inversiones directas e indirectas para el desarrollo de las actividades manufactureras y de servicios al productor en casi todas las ciudades capital de América Latina, más algunas otras ciudades de segundo y tercer orden, las que en conjunto, marcan procesos de expansión de las grandes áreas metropolitanas y su evolución, como decía Veltz (1996, citado por Ciccolella, *Ibid.*), hacia una morfología de archipiélago urbano o de metrópolis-red en un doble sentido: morfología reticular y funcionalidad reticular.

Ante los embates del capital trasnacional y muchas veces también el del capital nativo integrado a los mercados externos, pueden encontrarse las fuerzas sociales locales, las cuales buscan constantemente sobrevivir y adaptarse a las nuevas condiciones creadas por las nuevas políticas *de facto*, e insertarse en el proceso de reestructuración. Este tipo de fuerzas, que los analistas identifican como endógenas, tienen no solo el potencial, sino a veces la posibilidad de adaptarse y crecer dentro del nuevo paradigma.

Es por ello que resulta indispensable para aquellas economías latinoamericanas que se interesen genuinamente por el crecimiento y la reducción de sus desigualdades regionales con el fin de generar procesos de desarrollo soberanos, tomar en cuenta aquellas fuerzas endógenas que con apoyos y estímulos decididos, puedan emprender actividades económicas y sociales comparativamente ventajosas para insertarse en los mercados regionales nacionales y latinoamericanos, capaces también de construir enlaces y cadenas productivas alternativas que compitan de manera menos desigual con las economías emergentes de otros hemisferios o, al menos se fortalezcan internamente y sean capaces de proporcionar bienestar social a sus familias y regiones dentro de su entorno.

### **La ayuda internacional comprometida con la apertura<sup>9</sup>**

En 1994, el "desarrollo sostenible" ocupó un lugar central en la carta fundacional de la OMC. Los gobiernos vetaron el tipo de comercio basado en el agotamiento de los recursos naturales y, por el contrario, preconizaron su aprovechamiento "sostenible". En 2001, dieron un paso más en su compromiso con el desarrollo sostenible al iniciar las negociaciones sobre el medio ambiente como parte de la Ronda de Doha. Por primera vez en la historia de las conversaciones sobre el comercio multilateral se emprendieron negociaciones al respecto.

Los negociadores están poniendo todo su empeño en reducir las subvenciones agrícolas con efectos de distorsión del comercio que dan lugar a la superproducción -con frecuencia, mediante la utilización a gran escala de productos químicos nocivos- y las subvenciones a la pesca que fomentan la sobrepesca. Los gobiernos trabajan también para derribar los obstáculos que entorpecen el intercambio de tecnologías y servicios no contaminantes y lograr una mayor armonía entre los Acuerdos de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA).

Una nueva prioridad de la OMC en 2006 ha sido la iniciativa de Ayuda para el Comercio, a los países en desarrollo en su empeño por participar más eficazmente en el sistema mundial de comercio. Muchos de esos países carecen de la capacidad necesaria para producir mercancías de modo competitivo y colocarlas en los mercados mundiales. La OMC está colaborando estrechamente con las instituciones financieras y de desarrollo internacionales, con los bancos regionales y con los distintos donantes para conseguir el financiamiento suficiente y velar por la eficacia de la Ayuda para el Comercio.

En la iniciativa de Ayuda para el Comercio la OMC trabaja en estrecha colaboración con el Banco Mundial, la UNCTAD, el FMI, el PNUD, los bancos regionales de desarrollo, la OCDE y otros organismos para aprovechar sus conocimientos especializados. La OMC será la plataforma para vigilar y examinar periódicamente si la Ayuda para el Comercio se financia de modo suficiente y tiene los resultados previstos.

El comercio de los países menos adelantados, estimulado por la subida de los precios del petróleo y de otros productos básicos, aumentó en el 2006 alrededor de un 30 por ciento. La participación de este grupo y la de los países en desarrollo en conjunto en el comercio mundial de mercancías llegó a niveles nunca alcanzados hasta entonces. Los precios anuales medios de los combustibles y los metales subieron bruscamente, lo cual benefició a los exportadores de esos productos, que vieron aumentar sus ingresos. En ese año, el aumento anual más vigoroso de las exportaciones volvió a registrarse en las cuatro regiones en las que los combustibles y otros productos de la minería representan la mayor parte de las exportaciones de mercancías (Oriente Medio, África, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y América del Sur y Central).

### **La política comercial de Uruguay**

En el ambiente internacional se ha visto con optimismo el sólido crecimiento económico que el Uruguay experimenta desde 2003, después de haber sufrido una grave crisis económica y financiera que enfrentó a través de la adopción de un programa de ajuste macroeconómico y de medidas para fortalecer el sistema financiero. Varios participantes de la OMC han observado que las exportaciones uruguayas hacia mercados extrarregionales han resultado clave para la reactivación de la economía, y han hecho hincapié en la necesidad de proseguir con las reformas económicas de manera de asegurar un crecimiento sostenible.

Se ha elogiado la importante contribución del Uruguay a la construcción y consolidación del sistema multilateral de comercio, incluida su activa participación en el Programa de Doha para el Desarrollo. También se ha destacado la participación del Uruguay en el MERCOSUR, y varios participantes han preguntado sobre sus beneficios. En su respuesta, el Uruguay ha afirmado que el MERCOSUR es un componente esencial de su estrategia de crecimiento, y ha manifestado su interés en buscar la profundización y ampliación de este proceso.

De igual manera se han reconocido los esfuerzos desplegados por el Uruguay para modernizar su régimen comercial, y han acogido con satisfacción las iniciativas tomadas para facilitar el comercio. Entre muchas otras medidas, el Uruguay ha adoptado la definición del valor en aduana de la OMC, simplificado los procedimientos aduaneros, y reducido los aranceles aplicados. Sin embargo, los organismos internacionales siguen insistiendo para que el gobierno de ese país asuma mayores compromisos de desregulación e inversión extranjera en sectores en donde hasta ahora ha aceptado pocos o ningún compromiso, como las telecomunicaciones y el transporte marítimo.

### **La política comercial de Colombia**

Los Miembros de la OMC han expresado satisfacción ante la aceleración del crecimiento económico registrada en Colombia en los últimos años, lo que ha sido atribuido a unas políticas macroeconómicas sólidas, así como a las reformas estructurales emprendidas tras la recesión económica de 1998–1999. Han destacado el papel de la expansión de las exportaciones y las inversiones en el crecimiento y alentado a Colombia a que persevere en la reforma estructural a fin de lograr sus ambiciosos objetivos en materia de crecimiento económico y mitigación de la pobreza.

Se ha encomiado el compromiso de Colombia con el sistema multilateral de comercio, incluida su participación activa y constructiva en el Programa de Doha para el Desarrollo. También han tomado nota de la participación de Colombia en acuerdos preferenciales y han instado a este país a que vele por la coherencia entre sus iniciativas bilaterales y regionales, y entre esas iniciativas y la OMC. Los Miembros han apreciado las medidas adoptadas recientemente para mejorar la seguridad de las inversiones, pero han señalado que se podrían adoptar otras medidas para reducir los riesgos percibidos en relación con las inversiones en Colombia. En este contexto, también han tomado nota de los esfuerzos desplegados por Colombia para solucionar su conflicto interno.

También se han reconocido los esfuerzos realizados por Colombia para modernizar y liberalizar su régimen de comercio. No obstante, se ha observado que la protección arancelaria media aplicada ha aumentado ligeramente. Por ello, se le ha invitado a asegurarse de que determinadas prácticas relacionadas con las aduanas, las licencias de importación, las MSF y los OTC no se conviertan en obstáculos injustificados al comercio.

Los Miembros han acogido con beneplácito el compromiso contraído por Colombia de eliminar progresivamente, para finales de 2006, varios programas de subvenciones a la exportación. Por otro lado, se le ha elogiado por haber emprendido reformas para modernizar el sector de los servicios, y han señalado el tamaño relativamente grande del sector. También han observado que Colombia ha obtenido numerosos beneficios de los esfuerzos de liberalización realizados en el pasado, y han alentado al país a que prosiga este camino, incluso ampliando los compromisos contraídos en el marco del AGCS. Colombia ha indicado que la oferta revisada sobre servicios presentada en la Ronda de Doha incluía compromisos adicionales en muchos sectores que actualmente están sin consolidar o sólo parcialmente consolidados.

A modo de conclusión, se han elogiado las medidas adoptadas por Colombia para establecer una economía más abierta y competitiva, pues los esfuerzos que ese país realiza para fortalecer su marco jurídico y hacerlo más previsible resultarán fundamentales para aumentar la confianza de comerciantes e inversores.

La integración de economías nacionales en un solo sistema global es todavía muy parcial, aunque mucho más avanzada para el grupo de países desarrollados. Sin embargo el marco

nacional para la combinación de los factores de la producción tierra, trabajo y capital se ha debilitado radicalmente. El capital, y la mano de obra, se han escapado de la política nacional de sus propios países de origen, aunque también, hay que reconocerlo, esto ha servido a muchos países subdesarrollados como válvula de escape a las presiones sociales por los crecientes niveles de desempleo y pobreza. La red económica nacional o de capitalistas residentes, para ser más precisos, ya no está más alineada con la administración política nacional (aunque sí asociada a ella en muchos de los casos). Tanto los alcances del capital como de la movilidad de la mano de obra, van mucho más allá de las decisiones del gobierno nacional.

### **¿Qué sucede ahora con la economía de las ciudades?**

Las ciudades juegan un papel crecientemente importante, ya no tanto como lugares de producción, sino más bien rescatando a los “viejos” teóricos de la economía urbana (Marshall, Weber, Hirschman, Perroux, etc.), considerarlas como conjunciones de población con diferentes capacidades e ideas para operar como centros logísticos para organizar o administrar las cadenas manufactureras globales, el mercado de mano de obra y de materias primas, la oferta de servicios y las cadenas financieras. La globalización ha desatado muchos de los procesos de producción de bienes y servicios y los ha llevado a dispersarse hacia cualquier localización que ofrezca la fuente confiable más barata. Las ciudades vuelven amarrar las partes, pues es allí donde se incuban los procesos innovadores y emprendedores, así como las estrategias políticas para la perdurabilidad del sistema capitalista.

El sistema de planificación en ese país, así como en muchos otros –entre ellos México- ha seguido produciendo planes, aunque más bien, para cumplir con la legislación, a pesar de que pocos piensan que pudieran ser implementados y mucho menos, que puedan estrechar la brecha entre los desiguales, sino todo lo contrario.

La apertura de los países y, en consecuencia, de sus ciudades a la economía mundial ha restaurado la idea de las ciudades en constante cambio y ajuste con respecto a los mercados externos. La tarea central de la gestión de la ciudad es ofrecer un esquema para esta dinámica central de cambio. La liberalización también las ha conducido a la reestructuración para la dotación de algunos de los servicios públicos de la ciudad. Los procesos de desindustrialización en las ciudades se han realizado sólo en diferentes grados

en distintas ciudades. En los países en desarrollo como el nuestro, con frecuencia gran parte de la manufactura sigue incrustada en la economía de la ciudad, a menudo protegida por la continuación del proteccionismo.

En base a las mayores demandas de conexión con el exterior, las funciones de intersección de transportes de la ciudad se vuelven más importantes (Aquí, tiene que reconocerse nuevamente la vigencia cada vez mayor de los teóricos de la localización y de las economías de la aglomeración). El funcionamiento eficiente de cada modo de transporte y las transferencias entre ellos se vuelven cada vez más importantes en la generación de los ingresos de los ciudadanos. Esto obliga a mantener una infraestructura funcional, libre de errores, lo que descarta de la competencia mundial a las ciudades y países con puertos antiguos, casi siempre bloqueados por cuellos de botella y huelgas, como los que se han sufrido por muchas décadas en los puertos terrestres y marítimos de nuestro país.

Volviendo a la industria manufacturera en las ciudades, pero ahora ligada con los servicios, si bien muchas de ellas parecen haberse desindustrializado, o están en el proceso de hacerlo, esto no significa de ninguna manera el fin de la manufactura en las ciudades. La Ciudad de México proporciona servicios a un anillo de centros manufactureros del centro del valle de México. El corredor urbano de San Diego-Los Ángeles-San Francisco, en California, EUA, proporciona insumos y servicios a muchas partes del mundo y no solamente a su entorno regional.

La globalización es lo que ha restaurado lo local, a costa de lo nacional y de la mayor diferenciación social entre unidades territoriales. La globalización es una liberación para algunas ciudades pero una desprotección para otras (sobre todo aquellas localidades que han crecido demográficamente pero no han tenido un desarrollo urbano en el amplio sentido. Debe rescatarse de las viejas ciudades de primer orden su papel histórico esencial, o sea que deben ser el centro económico en donde se produzcan bienes de todo tipo, pero que también concentren inteligencia en una escala capaz de obligar a una innovación continua.

Dubai es un ejemplo de reconversión para el crecimiento y desarrollo. Este pequeño Estado árabe, aunque rico en petróleo, aprovechando los ingresos generados por la explotación y venta de ese recurso energético, (atención Presidente de México, gobernadores estatales, políticos y funcionarios de Hacienda y del Banco de México), ha construido exitosamente un



aeropuerto (con su propia línea aérea: "Emiratos"), así como un puerto de contenedores de clase mundial, un centro financiero, un complejo turístico, centros de investigación y educación de alto nivel para seguir creando, innovando actividades y servicios de alto nivel y así seguir siendo competitivo en el mercado mundial.

La vieja agenda económica nacional y para las ciudades y regiones está decayendo, en parte porque el territorio nacional es cada vez menos claro en cuanto entidad económica y el gobierno ya no puede tratar la actividad en ese territorio como si fuera autónoma. De hecho, ninguna economía nacional tiene ahora un suministro óptimo, ya sea en escala o composición en todos los factores de producción. Es tan sólo un fragmento de un todo mucho mayor y, de hecho, la complejidad de las interacciones desafía la propia simpleza del concepto de territorio y del funcionamiento anquilosado y burocrático de los gobiernos no desarrollados.

### **Consideraciones Finales:**

La persistencia de las graves desigualdades económicas y sociales entre población, regiones y ciudades de AL significa que los impulsos del desarrollo no sólo han fracasado en penetrar entre los estratos sociales y los sectores económicos, sino que también han mostrado su incapacidad para penetrar libremente dentro y entre las regiones a través de sus espacios. El primer tipo de penetración, como lo ha explicado Stohr (op. cit.), pudiera entenderse como el desarrollo que se transmite a través de canales de difusión del desarrollo, mientras que el segundo, a través de canales horizontales, o sea, los espaciales. Por largo tiempo, la interrelación entre estas dos dimensiones así como la difusión de sus impulsos se ha despreciado o ignorado, o, si acaso, se asumía que aumentar la penetración mediante canales verticales, podría automáticamente generar un grado óptimo de difusión a través de los canales horizontales, o sea, a través de los espacios territoriales.

Afortunadamente, esto ha sido comprendido ya por muchos estudiosos y políticos, que entienden que las dos dimensiones están funcionalmente muy estrechamente relacionadas entre sí. Por lo tanto, ambos canales se deben considerar como dos aspectos de una misma red integral de comunicaciones e interacciones a través de las cuales el desarrollo se propaga a todo el sistema social. Varios gobiernos nacionales y subnacionales (regionales) lo han estado haciendo desde hace varias décadas, en sus proyectos de crecimiento

económico y desarrollo social, entre ellos: Corea del Sur, Tailandia, India, China, Singapur, Los Emiratos Árabes, España, los nuevos países de la ex Unión Soviética, etc.

Es importante enfatizar la extrema dependencia y subyugación en que los gobiernos latinoamericanos han sometido a sus pobladores, las que en muchos casos se ha tornado en paternalismo y crónicamente ha convertido a la mayor parte de sus grupos sociales en dependientes de las decisiones de arriba, sin ofrecer importantes resistencias, lo que ha permitido que sus gobernantes y sectores capitalistas aprovechen la explotación de recursos y mano de obra a su particular interés, sin poseer un genuino interés nacional. Una de las múltiples pruebas de lo anterior son las decisiones unisectoriales que toman continuamente sus congresos o poderes judiciales –apartados del respaldo popular- para emitir leyes en las que se permiten ellos mismos, la utilización del gasto público para su particular beneficio.

La experiencia de la planeación económica nacional y de los planes regionales y urbanos ha sido decepcionante. En su mayor parte han servido para que los políticos asociados con los consorcios urbanizadores reconcentren el poder sobre la tierra. Sin embargo, dada la perspectiva económica de una ciudad, **la planificación espacial de nivel local se torna importante**. La viabilidad económica de una ciudad exige ahora una intervención mucho más intensiva en el nivel micro, con participación social urbana efectiva, pero sin perder la perspectiva regional.

La liberalización de las actividades económicas y sociales hacia un sistema global ha descubierto un número de características de la economía que deberían hacer reflexionar a los políticos y tecnócratas que ya no es posible seguir ensayando con retraso e insuficiencia en el laboratorio humano de los países menos desarrollados lo que han sido logros en otros contextos y otros tiempos. Deben, más bien, entender las leyes generales de la economía y de la sociedad para emprender políticas eficaces que logren impulsar verdaderos procesos de crecimiento económico sostenido, pero con beneficios incluyentes para la mayoría de la población. El recuento de logros en las viejas agendas del desarrollo económico, urbano y regional ha probado ser relativamente pobre y decepcionante. La población urbana de México oficialmente hasta ahora con 369 ciudades y 55 zonas metropolitanas (CONAPO, 2005) pero casi todas sin un orden efectivo. Las agendas de políticas regionales y urbanas han servido más para reforzar el poder de la burocracia estatal que en lograr el desarrollo económico y bienestar de sus poblaciones.

El Estado ha sido frecuentemente parte del problema al crear y sostener la desigualdad territorial para seguir explotando los costos diferenciales de los factores de la producción y, en parte, hacer valer la tesis marxista de la utilización del ejército industrial de reserva. Las políticas y los programas de desarrollo territorial deben estar orientados más bien a invertir (no simplemente en gastar) en ciudades (equipamiento, educación superior y seguridad pública, principalmente) y sus poblaciones urbanas dinámicas, con el propósito de facilitar la movilidad tanto del capital como del trabajo y pactando con los mercados más dinámicos del exterior, pero sin dejar de dinamizar el mercado interno en todos los sentidos, al facilitar sus conexiones con las poblaciones del medio rural.

Organismos internacionales como el Foro Económico Mundial (FEM), la OCDE y el Banco Mundial han insistido en los cuatro rubros principales para incrementar la productividad de las ciudades, para las cuales ofrecen una variedad de programas de financiamiento. Ellos son: 1) Las deficiencias en la infraestructura 2) El marco regulatorio 3) El gobierno local 4) La debilidad del sistema financiero. Por ello, es importante para aquellas naciones y gobiernos locales que hagan su trabajo de manera responsable y se aboquen a negociar recursos y aprovechen esta oportunidad para emprender seriamente la dinamización de sus ciudades.

No obstante los hechos, en muchas naciones, sobre todo en América Latina y África, los gobiernos centralistas se aferran a no perder control y poder. Por consiguiente, liberar a las ciudades y a sus actores sociales dinámicos debe ser un factor clave de las agendas del desarrollo urbano para las próximas décadas y para generar mejores niveles de vida a sus poblaciones. De igual manera, deberá crearse entre toda la sociedad –incluido el sector gobierno- la ideología de la cohesión social para lograr un desarrollo y bienestar entre todos los sectores de la población. Que nos conduzcan a eliminar las grandes desigualdades de oportunidades para una mayor calidad de vida, sin tener que buscar alternativas dolorosas fuera de nuestro país.

Afortunadamente, en los años recientes han emergido gobiernos latinoamericanos que han asimilado las experiencias malas y buenas que ha impuesto el capitalismo mundial, sobre todo el estadounidense, en las regiones latinoamericanas y de otros hemisferios, para emprender reformas económicas y sociales que tiendan a fortalecer sus propias bases sociales y productivas, las cuales podrán asegurarles un crecimiento sostenido, aprovechando sus propios recursos y ventajas comparativas en los mercados

internacionales. Los ejemplos los conocemos: Ecuador, con sus vastos recursos de gas natural y otros minerales; Chile, también con sus minerales de cobre; Uruguay, con sus agroindustrias basadas principalmente en la ganadería bovina; Argentina, con su industria alimenticia similar a la Uruguay; Brasil, con su gran industria automotriz, la explotación forestal y minera, principalmente de energéticos; Venezuela con sus vastos recursos petrolíferos; los países centroamericanos y del Caribe, con sus exuberantes recursos naturales que les ha permitido acrecentar su actividad turística y agroindustrial y maquiladora; etc.

En estas circunstancias, resulta importante para estas economías, al igual que para la de México, no perder de vista las consecuencias que la explotación de sus recursos naturales y de sus ventajas comparativas, las cuales no son ilimitadas. Hasta ahora se observa en la mayoría de ellas, una devastación de sus respectivos entornos naturales con la justificación de ser inversiones que “ayudan” a solucionar los problemas de falta de empleos formales y de generar ingresos para la población de escasos recursos. Lo anterior solamente está ocasionando la pérdida de sustentabilidad que en el corto o, a lo mucho, mediano plazo, se convierta en el patrimonio perdido de estas naciones, en aras del progreso y la globalización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Torres, F. y J. Gasca (Coords.), **Los espacios de reserva en la expansión del capital**. México: Plaza y Valdés-UNAM.
- <sup>2</sup> Trápaga, Yolanda (2006), “*El PPP en la estrategia del proceso de integración hemisférica*”, en Torres, F. y J. Gasca (Coords.), **Los espacios de reserva en la expansión del capital**. México: Plaza y Valdés-UNAM.
- <sup>3</sup> CEPAL (2007), [Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007](http://www.eclac.org), dado a conocer en Santiago de Chile por su Secretario Ejecutivo, **José Luis Machinea**, 26 de julio de 2007, en [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- <sup>4</sup> Stohr, Walter (1975), **Regional development. Experiences and prospects in Latin America**. Netherlands: Mouton.
- <sup>5</sup> Bassols, Ángel (1967), **La división económica-regional de México**. México: UNAM
- <sup>6</sup> CEPAL (1969), “Basic aspects of Latin America development strategy”. Doc. E/CN.12/836.
- CEPAL (1989), **La crisis urbana en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile: CEPAL
- CEPAL (2005), **Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas**. Santiago de Chile: CEPAL-One World-GTZ.
- Aguilar, Adrián G. (coord.) (2006), **Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España**. México: UNAM, Instituto de Geografía -Porrúa-Cámara de Diputados-CONACYT.
- Arancibia, Juan, Guerra-Borges, Alfredo, et al (1987), **Centroamérica: una historia sin retoque**. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas- El Día.
- Machinea, José Luis y A. Uthoff (Comps.) (2005), **Integración regional y cohesión social**. México: CEPAL-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- <sup>7</sup> Miguel, Andrés E. (2004), **Ciencia regional. Principios de Economía y desarrollo**. Oaxaca, México.
- <sup>8</sup> Ciccolella, Pablo (2006), “*Metrópolis latinoamericanas: territorios subregulados, ¿espacios del capital?*”, en: A. G. Aguilar (coord.), **Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España**. México: UNAM, IG, CONACYT, Porrúa, Cámara de Diputados. Pp. 305-323.
- <sup>9</sup> Esta sección tuvo como base la información obtenida del documento de la OMC, en su **Informe del Comercio Mundial 2006**. en: [/www.omc.org/](http://www.omc.org/)