

LA CONCEPCIÓN DEL ESPACIO, REGIÓN Y TERRITORIO EN LA TEORÍA DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO DE LA CEPAL

Normand Asuad^{}*
*Esther Iglesias^{**}*

Resumen

A partir de la década de los noventa del siglo anterior, las teorías del crecimiento y desarrollo desde diversas perspectivas teóricas destacan el papel del espacio, la región y el territorio como aspectos fundamentales. Contrasta esta tendencia con la perspectiva de las teorías del desarrollo latinoamericano, principalmente con el enfoque de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el regionalismo abierto con equidad, el cual carece de un enfoque teórico y analítico que incorpore los aspectos espaciales, regionales y territoriales del desarrollo. No obstante, desde un punto de vista poblacional, urbano, social y sustentable, plantean políticas públicas que se acercan a esta concepción. Así, su carácter es complementario y el énfasis se da a las políticas agregadas macroeconómicas que se caracterizan por su sesgo sectorial, parcial y por destacar como fundamental el comportamiento de las exportaciones y la vinculación de los países latinoamericanos con el mercado mundial. De ahí que se privilegie el crecimiento económico y las exportaciones, al proponer la integración económica latinoamericana, sin considerar la función e importancia de las regiones y territorios que conforman el espacio latinoamericano.

En el momento actual numerosos investigadores e instituciones promotoras del desarrollo resaltan como fundamental el retomar la temática entre crecimiento y desarrollo; es en este contexto que se requiere desde nuestra perspectiva el realizar un enfoque teórico y analítico, que de manera integral proponga políticas públicas para América Latina, que incorporen teórica y analíticamente los aspectos espaciales, regionales y territoriales del crecimiento y desarrollo latinoamericano.

De ahí que se considere como fundamental, el incorporar los aspectos espaciales y temporales a dicha concepción, lo cual implica, inicialmente, revisar los planteamientos

^{*} Profesor Titular T.C. de la Facultad de Economía UNAM; maestro en Geografía, UNAM, m aestro en Estudios de Desarrollo, con especialidad en Planeación Regional en el Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Holanda y Candidato a doctor en Economía por la FE-UNAM. Correo electrónico: nasuad@yahoo.com

^{**} Investigadora Titular de T.C; del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM; Docteur en Histoire, Université Toulouse –le- Mirail, France (1973); SNI (Nivel 1). Correo electrónico: estherb@servidor.unam.mx

teóricos de la CEPAL e identificar como un primer paso las concepciones del espacio, región y territorio en la teoría del crecimiento y desarrollo latinoamericano.

Nuestro propósito es invitar al debate a fin de desarrollar una concepción teórica y empíricamente fundada bajo un enfoque espacial, regional y territorial sobre el desarrollo económico y social latinoamericano. Para ello, el trabajo se lleva a cabo en cuatro partes. La primera consiste en la presentación de los antecedentes que dan origen a este ensayo, luego se realiza una breve revisión de las principales teorías del crecimiento y desarrollo, que incorporan el espacio, regiones y territorio en el comportamiento económico. Después se revisan los planteamientos teóricos fundamentales de la teoría de la CEPAL, referidos a la Industrialización mediante la sustitución de las importaciones y la propuesta sobre el regionalismo abierto y crecimiento con equidad y la agenda de desarrollo propuesta, identificando en cada uno de sus planteamientos la concepción espacial, regional y territorial que la integran. Por último, se propone como conclusión una caracterización de la concepción espacial en el pensamiento de la CEPAL y se identifican lineamientos teóricos para incorporarlos y desarrollarlos dentro del enfoque originario de la esta institución.

Antecedentes

El crecimiento económico y el desarrollo latinoamericano a partir de la década de los noventa del siglo pasado han seguido procesos diferenciados y parciales de integración regional manteniendo la apertura de sus economías.

Las políticas propuestas por la CEPAL se sustentan en el desarrollo exportador y de garantizar el crecimiento económico a fin de consolidar estabilidad en los agregados macroeconómicos de los países de la región.

No obstante, la mayoría de los países continúan sosteniendo sus exportaciones tradicionales de materias primas, petróleo y servicios turísticos, salvo el caso de Brasil, Argentina, Chile y México, en donde las manufacturas tienen la mayor importancia. Lo que ratifica su función monoexportadora de sus economías y dependiente de los productos industriales y de los servicios financieros de los países desarrollados por medio de las empresas transnacionales que están dando servicio a los mercados internos latinoamericanos.

Por otra parte, el reinicio del crecimiento económico y el fortalecimiento de las exportaciones no han resuelto los problemas de pobreza y equidad de la región, que a partir de la década de los noventa se ha incrementado consistentemente. De acuerdo con datos de la CEPAL, la pobreza y la desigualdad entre países ha aumentado en América Latina en el periodo 1990-2005.

Si partimos de la idea de que toda región es un espacio en el que ciertas características de homogeneidad o complementariedad la hacen transitar y desarrollarse como tal, es difícil imaginar esta concepción para incorporar en ella a la gran mayoría de los países de América Latina. El Producto Interno Bruto (PIB), la tasa de natalidad infantil, la esperanza de vida y la tasa de mortalidad, la distribución del ingreso, y la línea de pobreza, entre otros, son apenas algunos de los indicadores que alejan a ciertos espacios nacionales. (Cf. Anexo estadístico)

Si bien la lengua ha sido la mayor amalgama para buscar el acercamiento a una mayor integración, la propia geografía se ha encargado también de justificar la no integración: los Andes fueron considerados como una barrera, al igual que la falta de salida al mar de algunos países, lo que llevó a infames conflictos bélicos en donde hubo vencedores y vencidos. En la actualidad las cordilleras, los ríos o los mares no parecen ser obstáculos para la integración pero “la realidad es que Estados Unidos nunca ha aceptado límites regionales para su actuación... los estadounidenses no aceptan que África sea el patio trasero de los europeos, ya se la están disputando palmo a palmo.”¹

La premisa de Prebisch, sobre la que insistió mucho tiempo, acerca de que el sur, en cuanto se industrializara, iba a ser demandado cada vez en mayor medida por el norte —sobre todo en productos de alta tecnología—, se ha cumplido pero no precisamente, teniendo en cuenta el territorio latinoamericano. Como bien lo afirma Rubens Ricupero,² este ejemplo hoy se puede trasladar a China, la que se ha convertido en el primer mercado para Malasia y otros países asiáticos, siendo a su vez el receptor de un número muy importante de exportaciones japonesas. En todo caso el visualizar a la llamada región latinoamericana tal y como la concibieron algunos ideólogos como Prebisch, en tanto que sistema multilateral presenta hoy innumerables dudas para su existencia. Los numerosos acuerdos bilaterales que la mayoría

¹ Rubens Ricupero “La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch •”, p. 16, *Revista de la CEPAL*, núm. 84. diciembre, 2004.

² Rubens Ricupero “La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch •”, p. 16, *Revista de la CEPAL*, núm. 84. diciembre, 2004.

de los países latinoamericanos han firmado, sobre todo con Estados Unidos “desbaratan” todo bloque regional.

Por su parte, las políticas públicas de la región han intensificado los tratados comerciales y el intercambio bilateral y multilateral entre los países, sin que éstos sean realmente de importancia, pues las relaciones comerciales con los países centrales desarrollados siguen siendo las de mayor importancia. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el comercio latinoamericano ha dependido más de Estados Unidos y Japón que de los países de la región.

Los lineamientos de políticas públicas de la región recomendados por la CEPAL se basan en la propuesta de regionalismo abierto y crecimiento con equidad, que en esencia consiste en fortalecer las exportaciones de las economías nacionales latinoamericanas y tener políticas de crecimiento económico con equidad, sin considerar los aspectos espaciales, regionales y territoriales del desarrollo, a pesar de que en sus orígenes el pensamiento “cepalino” plantea una concepción teórica y analítica, en la que el espacio, tanto económico como la región económica y el territorio están presentes, lo que contrasta con la interpretación actual del regionalismo abierto.

El territorio desempeña en la globalización, o en esta etapa del capitalismo, un papel más importante que en el pasado. Sin embargo, no hay que confundir el territorio con la distancia, ni la geografía con el mapa. Con toda razón, Bateson (2002) decía: “el nombre no es la cosa nombrada ni el mapa es el territorio”.³

Crecimiento endógeno, crecimiento local endógeno y espacio territorial son conceptos que a partir de la globalización adquieren un peso diferente, y más aún en función de ellos se crea el llamado regionalismo abierto para justificar un comercio internacional con características muy diferentes que las que aparecieron en la CEPAL en el momento de la sustitución de importaciones (ISI). Este regionalismo abierto quiere dar una respuesta al fracaso de las políticas a tabla rasa aplicadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca mundial hacia finales de los setenta, en donde todos los países de América Latina, suponiendo que todos pertenecen a una misma “región”, debían obedecer y aplicar determinados postulados económicos y sociales.

³ Boisier, Sergio, ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL 86, Agosto 2005

A partir de las nuevas teorías del comercio internacional, posterior a 1990, la “regionalización” ha sido considerada como un medio de inserción en la economía mundial. El llamado “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo” no encuentran mejor base para su explicación que no sea aquella de las nuevas teorías del comercio internacional. De este modo, el crecimiento endógeno y la nueva geografía económica sirven para justificar los nuevos espacios que han surgido en el comercio intersectorial y el de especialización. Es importante resaltar que ya algunos especialistas consideran al regionalismo abierto como insuficiente en cuanto a categoría referente para designar al conjunto de políticas adoptadas en la llamada región latinoamericana y para ello se evalúa la estrechez de sus mercados (De la Reza, 2006).

Si se tiene presente que en la actualidad la evidencia empírica⁴ muestra claramente la asociación entre concentración económica espacial, crecimiento y productividad —destacando los conglomerados urbanos—, es necesario advertir que el pensamiento cepalino hasta ahora no ha integrado sistemáticamente en su propuesta explicativa y de políticas los aspectos espaciales. Esta condición es aún más necesaria, si se considera que el pensamiento de la CEPAL, de acuerdo con Bielschowsky, se construye metodológicamente a partir de su carácter aplicado.

En función de lo anterior, cabría preguntarse sobre las diferencias en las concepciones espaciales en el pensamiento de la CEPAL entre el periodo de las políticas de industrialización mediante la sustitución de las importaciones o el modelo de crecimiento urbano-industrial o de desarrollo hacia adentro, y el correspondiente al regionalismo abierto o desarrollo hacia fuera o exportador, por lo que plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles han sido las diferencias y su interpretación económica en las concepciones espaciales y regionales de la CEPAL en el periodo del desarrollo hacia adentro urbano-industrial y en el del desarrollo hacia fuera basado en las exportaciones?

La respuesta a esta pregunta requiere de una revisión de la extensa y numerosa bibliografía existente sobre la evolución del pensamiento de la CEPAL y de la identificación de sus aspectos espaciales, regionales y territoriales en los dos periodos mencionados. Como una primera aproximación al tema y con el propósito de debatir la orientación y énfasis del

⁴ Véase cuadro 1.

pensamiento de la CEPAL, se seleccionaron los textos que desde nuestro punto de vista son los más representativos de las posiciones teóricas de la CEPAL, los cuales se utilizan para su análisis en tanto que para esta versión preliminar del trabajo nos ayudan a dar respuesta a los aspectos esenciales de la pregunta de investigación.

Para ello proponemos aquí una revisión de las teorías actuales sobre el desarrollo, que enfatizan el papel del espacio y la organización económica regional, a fin de considerarlas como marco de referencia con relación a las propuestas actuales de la CEPAL, particularmente con respecto al regionalismo abierto y el crecimiento económico con equidad. Se analiza también la evolución de las ideas principales de la CEPAL, para identificar los planteamientos espaciales y regionales. Por último se presentan las conclusiones en las que se identifican la concepción del espacio–tiempo para conceptuar la región y su relación con las políticas públicas en cada etapa del pensamiento de la CEPAL. A modo de propuesta se señalan ciertos lineamientos para proponer ciertas políticas para la región latinoamericana.

1. Teorías actuales espaciales del desarrollo

En las explicaciones recientes de la economía y el desarrollo se consideran al espacio y a la región como elementos fundamentales. La aglomeración espacial, es decir, la concentración económica sobre el espacio geográfico y su explicación económica han sido desde la década de los noventa del siglo anterior hasta nuestros días elementos inherentes a esta concepción.

Las nuevas teorías económicas neoclásicas y heterodoxas⁵ destacan en sus explicaciones el papel central que tiene la concentración económica sobre el espacio geográfico para el crecimiento económico. Se considera que la característica más relevante de la actividad económica y la población corresponde a su concentración,⁶ lo que es clara prueba de la

⁵ Las teorías heterodoxas en su análisis consideran el marco social, político, técnico y cultural en el que las actividades económicas tienen lugar. El pensamiento heterodoxo incluye las propuestas de los institucionalistas, postkeynesianos y radicales: su preocupación central radica en explicar los cambios en la economía, relacionados con los de la sociedad, por medio de las interrelaciones entre cambios institucionales y económicos. Véase Prabhat Patnaik, *The Theoretical premises of Structural Adjustment a Critique*, Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, in September 1998.

⁶ J. Vernon, Henderson (Brown University), Zmarak, Shalizi (World Bank), Anthony J. Venables (London School of Economics and CEPR), *Geography and Development World Bank (2000), Trade blocs, Policy Research Report*, Washington.

influencia permanente de algún tipo de rendimientos crecientes⁷ y de un crecimiento económico espacialmente desequilibrado.

El enfoque de la nueva geografía económica (NGE) se distingue por sus propuestas de explicación sobre la concentración económica geográfica y las fuerzas económicas que la propician. En esencia, pretende explicar el intercambio comercial con base en la importancia del tamaño del mercado, localizado geográficamente, señalando la influencia de la vinculación y formación de conglomerados industriales, debido a la demanda, economías de escala y costos de transporte y a la movilidad de factores productivos, principalmente la mano de obra.

No obstante, Krugman en sus explicaciones no considera los efectos de derrame de conocimientos tecnológicos sobre la concentración y el crecimiento de la actividad económica, como lo hace el enfoque del desarrollo endógeno, ya que privilegia las externalidades pecuniarias dadas por el tamaño del mercado y las relaciones de insumo-producto entre empresas.

2. El pensamiento de la CEPAL

2.1. Orientación teórica y enfoque

El cuerpo analítico de la CEPAL se caracteriza por un enfoque específico aplicable a las condiciones de desarrollo de la llamada periferia latinoamericana, con un muy reducido reconocimiento de la teoría económica tradicional en sus propuestas teóricas: sólo se reconoce el deterioro de los términos del intercambio y la tesis estructuralista de la inflación.⁸

La teoría de la CEPAL no sólo contiene una propuesta explicativa de las fuerzas económicas, que han conducido el desarrollo latinoamericano, utilizando un método histórico e inductivo y una referencia abstracto-teórica: la teoría estructuralista del subdesarrollo latinoamericano.⁹

⁷ Krugman, Paul, capítulo 1, *Centro y periferia*, p.13, publicado en *Geografía y comercio*, Barcelona, Editorial Anthony Bosch, 1992.

⁸ Bielschowsky, Ricardo, *Revista de la CEPAL*. CEPAL cincuenta años, 1998, www.cepal.org

⁹ La concepción actual del estructuralismo latinoamericano consiste en una interpretación que destaca que el comportamiento de los agentes económicos individuales y sus prácticas económicas, en gran medida, dependen del contexto histórico, resaltando sus aspectos sociológicos e institucionales. Se considera que los grupos sociales se estructuran en múltiples organizaciones públicas y privadas que construyen a lo largo del tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento, los cuales orientan los agentes económicos y sociales. Además, las características históricas nacionales y las relaciones internacionales diversas de las sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintas, por lo que las políticas del desarrollo deben considerarlas —a la vez que toman en cuenta las coincidencias—, particularmente el papel

Además incorpora en su análisis la formulación de políticas públicas, por lo que se caracteriza como un enfoque de sistemas de economía política, donde se establecen las propuestas teóricas de explicación, principios normativos sobre la conducción y aplicación de las políticas del desarrollo por el Estado. No obstante, lejos de ser una institución académica, la CEPAL tiene como oyentes a los responsables de formular las políticas económicas de los países latinoamericanos. Sus ideas tuvieron una gran influencia en el periodo que prevaleció el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones de acuerdo con la concepción de centro-periferia, establecida por Prebisch a partir de 1949.

2.2 Las ideas “cepalinas” en el modelo de industrialización mediante de la sustitución de importaciones¹⁰

Las diferencias estructurales de las economías latinoamericanas “vis à vis” de su vinculación con las economías centrales sirvieron de plataforma, en sus orígenes, al pensamiento de la CEPAL.

El modelo explicativo se sustenta en el modelo centro-periferia, en el cual las economías latinoamericanas —por su carácter periférico e integrado al de los países centrales— ven obstaculizado su proceso de desarrollo, debido al carácter complementario y subordinado al de las economías centrales. Esta condición da lugar a problemas estructurales en sus economías que se traducen en la sinergia de una serie de “círculos viciosos” que interactúan, limitan y condicionan su potencial de desarrollo y las mantiene en el atraso.

Se considera que los “círculos viciosos” que determinan los problemas estructurales de las economías periféricas se sintetizan en la interacción entre dos tipos de estrangulamientos, el externo y el interno. El externo se asocia con las tendencias al desequilibrio de balanza de pagos y de inflación crónica, mientras que el interno se vincula con la heterogeneidad estructural de la economía interna, al igual que la insuficiencia financiera y consumo

del Estado, en sus políticas e instrumentos. Véase Berthoumie, Ehrhart 2000, Ben Hammouda 2002, Bielshowsky 1998, Guillen Romo, 1994, Sunkel 1991 y Zuleta 1990.

¹⁰ Este apartado analiza el pensamiento de la CEPAL de manera conjunta uniendo las ideas originales de Prebisch de 1949 y los lineamientos propuestos en los años cincuenta con las propuestas de los sesenta, que se orientaban a la distribución de los beneficios, porque en su origen se plantearon como aspectos iniciales de la explicación de la CEPAL. Éste es el caso del planteamiento de la heterogeneidad estructural en la que en varios documentos se identifica como un periodo diferente.

suntuario de sus mercados internos: ello distorsiona los patrones de producción y distribución del ingreso de las economías periféricas.¹¹

La tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos es consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, que favorece a los países centrales, y se traduce en insuficiencia de divisas e inflación, pues se incrementan los costos por efecto del aumento en el valor de divisas, que se complementa con una expansión monetaria, y da lugar a un efecto inflacionario de carácter estructural frente al cual las políticas restrictivas reducen la oferta y provocan la contracción de inversiones y, por ende, del crecimiento económico.

En cuanto a los problemas de la heterogeneidad estructural, recordemos que se referían tanto al excedente de mano de obra en el sector primario como al de una baja productividad media *per capita*, que reducía la posibilidad de elevar las tasas de ahorro en esas economías, limitando la acumulación del capital y el crecimiento. En este contexto únicamente el sector exportador operaba con una productividad elevada mientras que el resto se caracterizaba por una muy reducida.¹²

El desempleo obedecía a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra debido al desarrollo tecnológico y en consonancia a la insuficiencia para absorber actividades ya modernizadas destinadas al mercado interno.

Por todo lo anterior queda claro que la absorción del subempleo requería elevadas tasas de formación de capital y que para continuar creciendo se aceleraba la necesidad para que las economías latinoamericanas pusieran en marcha el plan de sustitución de importaciones. La estrategia se concebía mediante la participación del Estado como promotor y agente del desarrollo industrial.

¹¹ Bielschowsky plantea que la inserción de los países periféricos implica que "...producir bienes y servicios enfrenta una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia". Todo ello "...derivó en la idea de que la estructura socioeconómica periférica determina un modo singular de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como un modo peculiar de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso. O sea, en sus características centrales, los procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso en la periferia serían distintos de los que ocurren en los países centrales" (Bielschowsky Ricardo, "Evolución de las ideas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, 50 años, 1998, www.cepal-org).

¹² Todo ello se complicaba por la "...insuficiente capacidad de ahorro del sector público debido a una estructura fiscal obsoleta, y respecto al ahorro del sector privado, debido a los patrones de consumo suntuario practicados por las clases ricas, un hábito que tendería a agravarse como resultado de la acentuación de los efectos de demostración"¹² Cf. Bielschowsky, *op. cit.*

Esta interpretación del desarrollo industrial no se concebía para todos los países, ya que se consideraba que el modelo de industrialización sólo era posible si se propiciaba una integración regional latinoamericana, en la que los países de la región integraran sus económicas de acuerdo con su potencial industrial para viabilizar las economías de escala.

En este sentido, el diagnóstico económico y las políticas se concebían por medio de un comportamiento de la región periférica que se industrializa en su conjunto para permitir políticas de integración regional que tuvieran como base la industrialización y la sustitución de importaciones. Una crítica que hoy podemos proponer para las propuestas cepalinas más ortodoxas es la de considerar que esta propuesta de industrialización podía extenderse a la mayoría de los países latinoamericanos en el mismo momento y sin considerar los diferentes grados de crecimiento de cada una de las naciones latinoamericanas. En función de esta reflexión, de contenido ahistórico, podríamos evocar la idea de un comportamiento lineal en el crecimiento económico recordando la tantas veces rebatida hipótesis de Rostow.

Es evidente que muchos de estos postulados fueron revisados posteriormente en el seno de la propia institución de tal manera que en la década de los sesenta, la CEPAL señala la insuficiencia dinámica del modelo de industrialización y la persistencia de la heterogeneidad estructural, destacando la necesidad de planificar el desarrollo, profundizar la industrialización, redistribuir el ingreso y realizar la reforma agraria. Al respecto, es importante agregar que la concepción de heterogeneidad estructural implicaba de manera explícita aspectos espaciales, regionales y territoriales como elementos fundamentales del desarrollo de las llamadas economías periféricas. Este modelo evitaría una industrialización que propiciara una urbanización empobrecida: formación de tugurios y crecimiento de la marginalidad urbana. Es precisamente aquí cuando se aplica un desarrollo rural en el que intervendría no sólo un apoyo a ese sector económico, sino también una reforma agraria capaz de reducir las desigualdades económicas y sociales, lo que es característico del crecimiento de la heterogeneidad estructural y su expresión espacial y territorial.¹³

Estos planteamientos continuaron hasta mediados de la década de los setenta, luego —debido a las crisis económicas y a la desestabilización de los agregados macroeconómicos que

¹³ La concepción espacial en el nivel regional o territorial se presenta como elemento explicativo de los problemas estructurales internos de las economías periféricas, en el pensamiento sobre la heterogeneidad estructural propuesto por Anibal Pinto en 1965, al señalar la persistencia de dicha heterogeneidad cuando apunta: "... la constatación de que los frutos del progreso técnico tendían a concentrarse tanto respecto a la distribución del ingreso entre las clases como a la distribución entre sectores (estratos) y entre regiones dentro de un mismo país".

desembocaron en contracción económica, endeudamiento, inflación y devaluaciones— el pensamiento de la CEPAL se orientó hacia la estabilidad macroeconómica y fomento de las exportaciones, periodo que abarcó la década de los ochenta. Al inicio de los noventa, esta institución se encauzó —en concordancia con la estrategia de cambio estructural, liberalización y privatización de las economías en el ámbito mundial— hacia el regionalismo abierto y al crecimiento con equidad.

2.3. La propuesta del regionalismo abierto y crecimiento con equidad de la CEPAL

La propuesta del regionalismo abierto y crecimiento con equidad de la CEPAL y sus políticas corresponde al inicio de la década de los noventa, consecuente con la liberalización y privatización de las economías en el ámbito mundial.

Cabe aclarar que en la fase previa desde mediados de los sesenta hasta el fin del auge económico mundial de 1973-1974 se mantuvo la estrategia de industrialización destacando en los últimos años la llamada estrategia redistributiva de mediados de los sesenta. La reacción de las economías latinoamericanas, al seguir la crisis petrolera de 1973, fue la de endeudarse para seguir creciendo y estabilizar sus economías. Sin embargo, los países latinoamericanos optaron por políticas diversas. Por un lado, Brasil y México aceleraron la estrategia de industrialización al diversificar las exportaciones, con medidas proteccionistas y fuerte participación estatal; mientras que otros países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) abrieron su comercio exterior y sus finanzas al libre movimiento de bienes y servicios.

En ese contexto el pensamiento cepalino atribuyó mayor importancia que antes a los análisis macroeconómicos y dio mayor énfasis al tratamiento del problema del endeudamiento. No dejó de lado tampoco el considerar nuevos requisitos para diversificar las exportaciones.

El origen de la nueva propuesta se remonta a varios estudios a partir de mediados de los años ochenta, cuando se revisa críticamente la estrategia de industrialización. Se propone entonces una nueva, basada en la creación de un núcleo endógeno de progreso técnico a fin de penetrar y mantenerse en el mercado internacional. También se plantea un análisis de la transformación productiva entre los países de la región latinoamericana, destacando las desigualdades en el crecimiento y distribución del ingreso, para concluir en un nuevo postulado

en el que se señalaban las diferencias entre las distintas naciones debido a su elevada desigualdad en la distribución del ingreso. (Cfr. Cuadro “Promedio del Ingreso por habitante 1990-2005 {USD 2000}).

A partir de estos trabajos se redefine la apertura comercial: aumento en los coeficientes de exportación para no permanecer aislado de las transformaciones tecnológicas, biotecnológicas y nuevos modelos electrónicos inherentes a esta etapa de la globalización. La nueva economía del conocimiento requiere una reelaboración de productos primario-exportadores y la apertura de otros nichos para la industria.

Todo ello daba por hecho que ya existía un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (ISI), y por esto se promovió la creación de áreas de libre comercio que se iban a comportar como mercados más dinámicos e integrarse a la economía internacional derribando las barreras aduaneras (De la Reza:2006). A la CEPAL, que ya a comienzos de los noventa ponía en marcha plenamente este “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, no le cuesta demasiado vincular estas políticas con aquella antigua concepción que las articula al viejo modelo exportador, bien conocido para algunos países del Cono Sur.

Pero, ¿en qué medida —en la década de los noventa— se estaba hablando para América Latina del mismo espacio que la CEPAL había identificado para los años setenta como una “región” más o menos homogénea, más o menos complementaria en cuanto al desarrollo socioeconómico de los diferentes países que entonces la componían?

En el decenio de los sesenta aún la producción era de tipo nacional. Luego y a medida que las empresas transnacionales fueron ocupando mayores espacios, la producción pasó a ser dividida en etapas, muchas de éstas se realizaban en diferentes filiales tal y como las economías de escala ya lo requerían. Este fenómeno fue pionero en América Latina, incluso antes de la globalización.¹⁴

¹⁴ “En esa época, Brasil aún exportaba a Argentina productos decimonónicos —madera de pino, yerba mate, bananas y café—, lo que comenzaba a cambiar gracias a una idea de la CEPAL, y de Prebisch: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (ALALC), surgida del tratado de Montevideo de 1960, el tratado abrió la posibilidad de negociar lo que se llamaban acuerdos sectoriales de integración. Lo que sucedió es que nosotros los latinoamericanos no teníamos empresas continentales. Nuestras empresas eran nacionales, locales, provinciales. Quienes sacaron provecho del tratado fueron compañías como la IBM, Olivetti, Borroughs, que hicieron uso de esos acuerdos, dividiendo sus líneas de producción, fabricando algunas cosas en México, otras en Argentina o en Brasil.”

Rubens Ricupero, “La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch”, *op. Cit.* p. 15.

La mayor preocupación cepalina para los noventa no parece haber previsto ninguno de estos dos interrogantes aquí planteados, sino adaptarse a lo que el “nuevo regionalismo” enarbolaba como premisas necesarias: armonizar regímenes comerciales de los países miembros y combinar la liberalización de bienes, servicios y capital. Se había decretado el fin de la etapa del “viejo regionalismo” aunque la región cepalina de los noventa ya no era la misma que la de 20 o 30 años antes. Ni todos los países de América Latina transitaron al unísono en la etapa de las ISI, ni tampoco al final del siglo XX muchos de ellos se habían integrado con lo que ha dado en llamarse su “socio natural”, es decir, el más cercano en localización en el espacio geográfico y en el intercambio comercial. Quienes habían recorrido este último camino se encontraban en una situación más aventajada para aceptar al nuevo regionalismo que el resto de los otros países.

En todo caso, la propuesta del pensamiento de la CEPAL sería la de la transformación productiva con equidad y con un nuevo enfoque que se denominaría neoestructuralismo. En esencia ésta abogaba por una mayor competitividad internacional con la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo y la formación de recursos humanos para plantear a largo plazo la superación tecnológica. El eje seguía siendo la industria aunque se articularía de manera diferente con la actividad primaria y los servicios. Para llevar a cabo estos propósitos se reestructuró el impacto del papel del Estado para crear una eficiencia y eficacia poco transitadas hasta entonces. La apertura debe hacer posible simultáneamente la expansión de las importaciones y de las exportaciones, lo que implica graduar la apertura en función de la disponibilidad de divisas y armonizar la política cambiaria con las políticas de protección arancelaria y de promoción de exportaciones, de modo de crear una neutralidad de incentivos entre la producción para el mercado interno y para la exportación.

No obstante, numerosos investigadores destacan como la parte más difícil la relación entre crecimiento, empleo y equidad. Para ello, el documento de *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (CEPAL, 1992), coordinado por Joseph Ramos,¹⁵ plantea “...identificar la existencia de complementariedades entre el crecimiento con un gran componente de progreso técnico y la equidad. Sin embargo, durante los años noventa la existencia de altos niveles de subempleo y las pruebas sobre los efectos perversos que el progreso técnico tiene sobre el volumen del empleo formal y sobre las desigualdades salariales constituyen elementos generadores de genuinos temores y perplejidades”.

¹⁵ Bielschoswsky op. Cit.

La búsqueda del crecimiento económico hacia los años noventa incorpora nuevas teorizaciones como las de Grossman y Helman en las que el progreso técnico iba de la mano para tomar decisiones de inversión en determinados sectores económicos. A partir de aquí se busca la transformación productiva con equidad pero también el allanar espacios ad hoc para encontrar los mejores resultados. ¿Para quién? y ¿para qué? Otra vez los estados nacionales empezaron a tener voz, pero faltaba una política hacia adentro de estos estados. Los planes nacionales de desarrollo que se habían adelgazado durante las dos décadas anteriores no respondían entonces a la idea de región homogénea o complementaria para América Latina ni tampoco a aquella que en los años sesenta se había manejado desde algunos organismos internacionales.

En realidad lo que habría que revisar es si los planes nacionales de desarrollo no empezaban ya a reflejar las meras políticas económicas que obedecían a los postulados dictados por los organismos internacionales e iban cada vez en mayor medida abandonando el contexto de un plan de desarrollo nacional. Una vez más la concepción de “región” se postergaba para ser reemplazada por la de espacios elegidos para funcionarizar determinadas políticas económicas coyunturales.

De acuerdo con los planteamientos de la CEPAL, las reformas liberalizantes pueden ser buenas o malas para el proceso de crecimiento, dependiendo de su contenido y aplicación. No obstante, se reconoce la necesidad de un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, en función de las peculiaridades de las estructuras productivas, de la organización de los mercados y de la configuración de las sociedades en los países de la región. En consecuencia, sería importante retomar un enfoque espacial, regional y territorial que impulsara el desarrollo local y el interior subregional de los países latinoamericanos. De hecho, a partir de los años noventa, en América Latina se identifica un conjunto de acciones significativas realizadas con base en la propuesta de la CEPAL acerca del “regionalismo abierto” y “la transformación productiva con equidad”.

Más aún, la agenda del desarrollo actual propuesta por la CEPAL destaca el carácter prioritario de los aspectos espaciales, regionales y territoriales, precisando acciones y estrategias concretas. Sin embargo, se carece de un marco teórico y analítico que fundamente dichas propuestas.

3. Conclusiones

La concepción espacial, regional y territorial de la CEPAL en el periodo de industrialización y sustitución de las importaciones del modelo de desarrollo hacia adentro, urbano-industrial, se caracteriza por integrar en su explicación teórica y analítica aspectos espaciales, regionales y territoriales. Además, de manera explícita, establece la relación entre crecimiento y desarrollo, dentro de un enfoque espacial al considerar el proceso integral de desarrollo relacionando el modelo de industrialización y su vínculo con la urbanización y al desarrollo del sector primario. Sus planteamientos se sintetizan tanto en las propuestas de la industrialización regional e integrada de los países latinoamericanos como en los desarrollos urbano-industrial que implican una propuesta de crecimiento y desarrollo regional territorialmente equilibrado. La propuesta de integración regional implícitamente alude a las ideas de espacio económico e integración regional industrial latinoamericana, mientras que la concepción de heterogeneidad estructural maneja de manera integral los aspectos de crecimiento y desarrollo bajo un enfoque espacial, al señalar las diferencias regionales y territoriales que surgen en el proceso de industrialización y su asociación en la urbanización y desarrollo de la industria, servicios e incluso el desarrollo del sector primario.

Sin embargo, buscar la homogeneidad o la complementariedad donde no existe es como creer que los territorios y el crecimiento se desarrollan al unísono; es decir, a lo largo y a lo ancho de la mal llamada región latinoamericana o de las mal llamadas regiones en donde sólo existen hasta hoy desarrollos endógenos locales. En la actualidad podemos concebir a la región como 'el proceso mediante el cual las interacciones humanas y naturales en el **espacio geográfico** tienden a estructurarse y a funcionar homogéneamente, dando lugar a la formación de centros y periferias geográficas que respectivamente concentran y dispersan las actividades económicas, sociopolíticas y físico-espaciales, las cuales se expresan territorialmente mediante la conformación del sistema de localidades y redes de transporte y comunicación que las vinculan. De ahí que el territorio corresponda a los usos del suelo y equipamiento construidos y que dan lugar a los centros urbanos y rurales y a las redes que los vinculan."¹⁶

En contraste, la estrategia de regionalismo abierto y crecimiento con equidad, a pesar de considerar políticas y estrategias gubernamentales, carece de una explicación teórica y de

¹⁶ Asuad Sanén, Normand Eduardo "La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?", p. 18

un enfoque analítico, pues no explica la forma y las diferencias en que la nueva economía — basada en los rendimientos crecientes, innovación y tamaño de las economías y de los principales mercados— incide en el comportamiento de los mercados internos y en las exportaciones de los países de la región.

Desde algunos ángulos, el análisis estructural de la CEPAL es teóricamente coherente con los planteamientos de las nuevas teorías de los rendimientos crecientes y del desarrollo local endógeno, en el que se destacan los aspectos de la concentración económica sobre el espacio, el papel de los hechos históricos e institucionales, así como las políticas públicas. Sin embargo, el enfoque de regionalismo abierto y crecimiento con equidad mantiene análisis sectorial y agregado, sin espacio ni tiempo, retomando acríticamente las propuestas generales de la integración comercial y de la liberalización y privatización de los mercados, a pesar de destacar la necesidad del crecimiento económico con equidad. Tal y como ya lo habíamos señalado anteriormente, la ausencia en la propuesta cepalina de un enfoque sincrónico-diacrónico en los niveles espacial y temporal demerita toda posibilidad de desarrollo económico con equidad.

Por lo que se tiene es una serie de propuestas deseables, pero que carecen de fundamento explicativo, lo que cuestiona su viabilidad. De ahí que se plantee la necesidad de profundizar en el análisis del crecimiento y desarrollo latinoamericanos, incorporando los aspectos espaciales, regionales y territoriales, a partir de los cuales se plantearían las políticas y formas de gestión que el reto del desarrollo latinoamericano presenta.

Bibliografía

Asuad Sanén, Normand Eduardo, *La estrategia del cambio: ¿modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?*, en "Planeación territorial, política pública y desarrollo regional en México" CRIM-DGAPA-UNAM 2004

_____, "Un ensayo teórico y metodológico sobre la concentración económica espacial / El caso de la región megalopolitana en México de 1970-2004", en prensa.

Bielschowsky, Ricardo, *Revista de la CEPAL. CEPAL cincuenta años*, 1998, www.cepal.org.

Boisier, Sergio, "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto de 2005.

CEPAL, *Cincuenta años de pensamiento de la CEPAL, textos seleccionados*, 2 tomos, FCE- Santiago de Chile, CEPAL, 1998.

De la Reza, Germán A., "Integración económica en América Latina", *Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, México, 1era edición, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Plaza y Valdés, agosto de 2006.

Escaith, Hubert, "La integración regional y la coordinación macroeconómica en América latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 82, abril de 2004.

Fajnzylber, F., "Oligopolio, empresas trasnacionales y estilo de desarrollo", en Fajnzylber, F., coordinador, "Industrialización e internacionalización en América Latina", *Trimestre económico*, México, FCE, 1980

Ffrench-Davis R, *Macroeconomía comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. En "Balance estructural Gobierno central de Chile: análisis y propuestas" Coordinado por Heriberto Tapia CEPAL. Agosto 2003 División de Desarrollo Económico

Fitsgerald Valpy, St Antonys College, Oxford, "La CEPAL y la teoría de la industrialización.

ILPES, "La Reestructuración de los espacios raciones", en Revista de la CEPAL, Octubre 1998 número extraordinario.

J. Vernon, Henderson (Brown University), Zmarak, Shalizi (World Bank), Anthony J., Krugman, Paul, "Centro y periferia", capítulo 1, pp.13, publicado en *Geografía y Comercio*, Editorial Anthony Bosch, Barcelona, 1992.

Michiena, José Luis, *Ideas para una agenda de desarrollo, pensamiento iberoamericano*, CEPAL.

Moncayo Jiménez, Édgar "Nuevos enfoques teóricos evolucion de las polticas regionales e impacto territorial de la globalización", Santiago de Chile 2002 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública 27.

Rubens Ricupero "La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch", *Revista de la CEPAL*, núm. 84. diciembre 2004.

Ocampo, José Antonio "Retomar la agenda *del desarrollo*", Reimpresión del artículo publicado en *Revista de la CEPAL*, núm. 74, agosto de 2001

Venables, *Geography and Development World Bank*, Trade blocs, Policy Research Report, Washington, London School of Economics and CEPR, 2000.

Prabhat Patnaik, *The Theoretical premises of Structural Adjustent a Critique*, Lecture delivered at the Academic Staff College, JNU, in September 1998.