



ARTÍCULOS

Crecimiento de las regiones subdesarrolladas: Condiciones y limitaciones

Louis E. Davin

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 6, No. 3 (1962): 3º Trimestre, pp. 7-55.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3519>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.
Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.
Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar
Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Davin, L. (1962). Crecimiento de las regiones subdesarrolladas: Condiciones y limitaciones. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 6, No. 3: 3º Trimestre, pp. 7-55.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3519>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS: CONDICIONES Y LIMITACIONES (*)

CAPITULO PRIMERO: POSICION DEL PROBLEMA

El presente estudio está consagrado al análisis de algunos obstáculos fundamentales susceptibles de frenar el desenvolvimiento de los espacios económicos que se encuentran en el principio de su evolución progresiva.

Precisemos inmediatamente, de una vez para siempre, que no es cuestión de los territorios atrasados de Africa o de Asia que, prácticamente, no han empezado todavía su expansión sino, de regiones subdesarrolladas (1) ligadas de modo funcional a los espacios políticos o económicos superiores que por su parte están también en desarrollo fundamental. La extensión de esos espacios es variable o sea, puede cubrir superficies extremadamente desemejantes, desde grupos de países o de provincias contiguas hasta zonas relativamente estrechas caracterizadas por la permanencia de obstáculos específicos al progreso. Se piensa, concretamente, en varios países de América Latina o en territorios de Europa del Sur o del Oeste (Mediodía en Italia, Turquía, Grecia, Sudoeste de Francia, España, Portugal), tanto como en zonas más restringidas que pueden

(*) Traducido del original, francés, por el adscripto a la Revista de Economía y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, señor Jorge S. Sapoff, doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Friburgo, en Brisgovia (Alemania).

(1) Que en el presente estudio designaremos con las letras R.S.D.

ilustrarse por la política de las áreas deprimidas en Gran Bretaña o de los *ontwikkelingsgebieden* en los Países Bajos.

La problemática del desenvolvimiento de esas R. S. D., cualesquiera sean sus extensiones, evoca los factores que caracterizan el desenvolvimiento de los espacios preindustrializados de ultramar y en parte la expansión de los países económicamente avanzados.

Sin embargo existen diferencias fundamentales, por su naturaleza, entre esas dos categorías de territorios subdesarrollados, de manera que las condiciones, los medios, la naturaleza y el ritmo de sus crecimientos no tienen nada en común. Cómo encontrar similitudes esenciales, mientras que las R.S.D. ponen en evidencia espacios políticos homogéneos, integrados económicamente, desarrollados funcionalmente, formados directamente, las otras están caracterizadas por el predominio de una economía en estado primario, incluso por una economía de trueque, por la falta de cuadros elementales, lejos de los centros activos de propulsión, lo que excluye por algún tiempo, todo el progreso basado sobre asociaciones funcionales o fenómenos de propagación y hace indispensable recurrir a procedimientos riesgosos de un crecimiento casi *sui generis*.

Aún imperfectos, en el primer caso existen mecanismos de funcionamiento que, generalmente, faltan en el segundo: organismos administrativos organizados y jerarquizados de funcionarios más o menos concientes en las insuficiencias locales o regionales, animados de cierto espíritu público, disponibilidad de un *mínimum* de servicios públicos (camino y otras vías de comunicación, servicios sociales, medios de transmisión de las ideas), intervención de organismos financieros que, insertados en una legislación nacional u otra constelación de orden superior, contribuyen a formar conciencia y provocan una cristalización de intereses, aún al precio de una emigración

inicial de capitales. Los ambientes humanos son también fundamentalmente desemejantes.

Contrariamente a lo que sucede en las R.S.D., en los territorios preindustrializados no existe en efecto posibilidad de enriquecimiento mutuo debido a la falta de interlocutores capaces en número suficiente. Los evolucionados se pierden fácilmente en el ambiente tradicional; encontrándose de nuevo en el *Stamm* original, ellos abandonan rápidamente toda civilización⁽²⁾. Las estructuras socio-políticas son también completamente diferentes: dependen principalmente de las variaciones del régimen de funcionamiento elemental. Dependen del régimen, porque la democracia implica un esfuerzo para la instrucción y la educación de las masas a las que se oponen la autocracia o el caos de muchos territorios subdesarrollados de ultramar; también del modo de funcionar, porque la integración asegura el intercambio de hombres y de experiencias y de confrontaciones de opiniones para los enriquecimientos mutuos⁽³⁾. Aún los efectos de empobrecimiento, puestos en relieve por *Barré* y *Myrdal* en el medio de espacios políticos

-
- (2) Los occidentales arriesgan también de dejarse contaminar. Y esa es una de las razones por las cuales los británicos, especializados de todos modos en materia de colonización, son tan exigentes en cuanto al traje de noche, aún para las cenas en la selva.
- (3) Nos acordaremos mucho tiempo de las últimas conversaciones que tuvimos, antes de su regreso al Congo en mayo de 1960, con dos brillantes estudiantes congolese que actualmente están en puestos dirigentes de su país: "Señor profesor, me decían ellos con una sinceridad conmovedora, ustedes los hombres blancos no pueden apreciar su enorme ventaja de poder comprobar en cualquier momento sus ideas, mediante contactos múltiples con gente formada en todas las disciplinas. El peligro que nos espera a nosotros, los negros economistas, es el hundirnos con buena fe en el error, sin que nadie pueda levantarnos. Somos pocos en número en todas las disciplinas; como aquellos jugadores de tennis que entrenándose siempre entre ellos no aprenden más nada unos de otros, pues cada uno conoce las estrategias de su compañero y nadie progresa más.

homogéneos divididos en regiones económicamente heterogéneas, constituyen un triunfo de las regiones subdesarrolladas en comparación con los territorios preindustrializados de Asia o de Africa. Pues no se puede negar que la emigración de capitales tiene, por lo menos, el mérito de provocar la movilización que, sin ella, no hubiera tenido lugar; lo poco que queda disponible para ser invertido localmente es mayor de lo que hubiera podido aparecer, careciendo de los estímulos provenientes del exterior. Lo mismo es con la emigración de hombres que, independientemente de los envíos de fondos a sus familias que quedaron en el exterior, ponen en marcha los estímulos de defensa que empujan a los autóctonos a mejorar las estructuras y la formación profesional.

En los espacios de ultramar de Asia o Africa no se manifiesta nada semejante; no pueden compararse con otras regiones en retardo de crecimiento, sino solamente por los obstáculos en materia de expansión. Algunos obstáculos son propios; otros son comunes para los dos tipos de territorios pero, en general, los obstáculos son mucho menos graves para éstas que para aquéllas.

Asimismo, las causas del subdesarrollo de las regiones con crecimiento atrasado (o zonas críticas o zonas que se encuentran en el principio de su proceso de expansión) y de las regiones con crecimiento retardado (o zonas deprimidas o potencialmente críticas, es decir, espacios que no han sabido mantener un ritmo de expansión comparable con el de las zonas vecinas) son numerosas y complejas: presión demográfica, insuficiencia de empleos para la población activa, deficiencias de la infraestructura material o social, penuria o insuficiencia de capitales, acontecimientos coyunturales o accidentales, falta de adaptación a las evoluciones técnicas fundamentales, etc.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

Las soluciones de desarrollo son pues igualmente variadas y multiformes. Las causas de atraso aparecen simultáneamente y los problemas deben ser abordados a la vez sobre varios planos. Dado que no existe una panacea, existe en cambio una cierta filosofía subyacente en toda política de expansión de las regiones subdesarrolladas.

CAPITULO SEGUNDO: DE UNA FILOSOFIA SUBYACENTE PARA LA EXPANSION DE LAS R.S.D.

La filosofía de la expansión de las R.S.D. implica opciones fundamentales sobre la naturaleza y el ritmo de crecimiento..

Digamos, en una primera aproximación, que ella está asegurada mejor por la industrialización que se combina casi siempre con la aparición y la extensión de las actividades terciarias; hecho que se confirma por la experiencia histórica. En Bélgica, la zona de Verviers se ha consolidado en el siglo XIX gracias al desenvolvimiento de las industrias laneras (4). En el siglo XX, los ejemplos son más numerosos aún y de diferentes escalas: Emmen en los Países Bajos, Lacq en Francia, Kuznetzk en Siberia, Nowa Huta en Polonia.

No obstante la industrialización no es realizable en todas partes. La expansión de ciertas zonas puede estar ligada íntimamente a las estructuras naturales que orientan inevitablemente su vocación. En efecto, no se deben desestimar las posibilidades propias de la región (el turismo por ejemplo) y querer proceder a toda costa a una industrialización que, bajo

(4) Nos referimos al admirable estudio de Pierre Lebrun, de la Universidad de Lieja, "Croissance et industrialisation — L'expérience de l'industrie drapière verviétoise 1750-1850", (38 páginas), que se manifestó en las Actas de la primera conferencia internacional de historia económica: L'Industrialisation comme facteur de croissance — Estocolmo, agosto 1960.

la forma de polos de sostén (pôles de soutien), no estaría asociada de manera funcional a una zona de desenvolvimiento pues, en ese caso, pueden temerse desperdicios y pérdidas de importancia. Por lo demás, la ausencia de actividades terciarias, cuya existencia sería apropiada, significa un aumento de los costos sociales para el conjunto, sin beneficio para nadie.

Los ordenamientos estructurales y de funcionamiento de los países de carácter agrícola, no industrializados, les permite acelerar el ritmo de crecimiento de su nivel de vida de una manera mucho más continúa de lo que sería en el caso de creaciones industriales prematuras o no integradas.

El éxito de estas opciones depende de dos factores esenciales ligados:

1) la utilización óptima de las capacidades de producción ociosas momentáneamente, basada en las posibilidades locales o regionales de expansión, excluyendo las introducciones "artificiales" de empresas industriales, y

2) la integración de R.S.D. en un espacio de orden superior (economía nacional, economía multirregional), favorable para:

— la integración intersectorial de las estructuras (toma de participaciones, creación de filiales, establecimiento de actividades multirregionales), que permita la instalación de polos de desenvolvimiento autónomo, y

— la integración intersectorial de funcionamiento (la R.S.D. asegura su crecimiento por el subarriendo; las actividades especializadas se establecen y se extienden) que permita la instalación de polos de sostén inducido.

La industrialización como medio de desarrollo, debe pues obedecer a datos de carácter estático y a factores dinámicos. Las constantes tradicionales de localización (disponibilidad de materias primas, de mano de obra, de vías de transporte) no son más exclusivamente determinantes. Intervienen notable-

mente las funciones del mercado (la demanda y, especialmente, la oferta basada en fenómenos de anticipación) las conexiones entre firmas y entre regiones y la eficiencia de los centros nerviosos disponibles en los dominios científico, financiero, comercial y administrativo.

Toda política de dispersión industrial o toda política de industrialización no concertada, está condenada de antemano. No importa que pueda ser instalada en función únicamente a criterios tradicionales. Las creaciones están condicionadas por la posibilidad de insertar las nuevas unidades en un sistema activo de cambios sectoriales o espaciales, o por su facultad de desprender, lo más posible, los flujos inductivos.

La maximización de estas reacciones, experimentales o no, plantea un problema de costo para la R.S.D. ¿En qué medida están justificadas las inversiones efectuadas de inmediato o pueden ser amortizadas por la contribución que aportan las nuevas actividades, al producto nacional?

La realización de estas soluciones está ligada a las opciones sobre los polos de crecimiento. Esas opciones excluyen el "laissez faire", pero pueden dar su máximo de efectos sólo bajo las cuatro condiciones juntas siguientes:

A. — *Existencia de polos de crecimiento esenciales* (desde el punto de vista tanto de las ramas de actividad en expansión fundamental como de la dimensión de las empresas impulsoras). Concretamente, estos polos de crecimiento están situados sobre el plano de la siderurgia pesada y, especialmente, la siderurgia de los aceros especiales, la química de materias sintéticas (petroquímica y gasoquímica) y la transformación evolucionada de los metales. (sensu lato). Pues, la eficacia de estos polos como propulsores de crecimiento está ligada a su productividad que depende, por su parte, del grado de capitalización que es, en la mayoría de los casos, proporcional a la dimensión de las empresas.

En ciertas circunstancias, es esencial promover simultáneamente estos polos esenciales entre los cuales los progresos técnicos contemporáneos forjan los lazos de complementariedad susceptibles de lanzar y consolidar un desarrollo regional. Su influencia sobre la expansión depende, evidentemente, del volumen de las producciones cuya importancia absoluta está en el origen de ingresos locales crecientes, a pesar del grado de capitalización relativamente poco favorable a una extensión proporcional del empleo. Pero, ella se ejerce también y sobre todo, por intermedio de los flujos inducidos que favorecen la diversificación industrial y los efectos específicos de los ingresos;

B. — *Diversificación industrial*, o pluralidad de polos estimulados, más pequeños que desempeñan localmente el papel de inductores, cuyo desenvolvimiento está orientado y no es inmediatamente autónomo. Esos polos más pequeños pueden ser asociados funcionalmente a la actividad de los polos de crecimiento esenciales en la medida en que éstos están en el centro de un sistema organizado de arriendos o de casi integración (del tipo General Motors en Detroit) o en la medida en que una parte importante de sus ingresos propios son utilizados en el lugar (sin ser exportados en la forma de ciertas explotaciones de productos básicos). Pero, la actividad de los polos inducidos puede encontrar también su alimento simplemente en la elevación progresiva de los ingresos y del standard de vida de la región sin ser sostenidos por los flujos que emanan directamente los polos esenciales.

Elementos de orden espacial multiplican —o frenan— las reacciones suscitadas por estas actividades estimuladas: la posibilidad de ligar unos a otros, los efectos cumulativos y la propagación de complementariedad interna;

C. — *Efectos específicos de los ingresos* que están en relación estrecha con los datos de orden temporal.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

La diversificación industrial y la animación de regiones de desarrollo permiten una difusión de ingresos crecientes entre un número más elevado de economías familiares. Eso da por resultado el paso de umbrales sucesivos de crecimiento de los ingresos que, a partir de un cierto nivel, engendran propensiones más progresivas de gastos y de ahorros. Las propensiones a gastar nutren un volumen mayor de órdenes diversos, desde los bienes de consumo elemental, al principio de proceso de expansión, hasta los servicios evolucionados en la cumbre de ese proceso. Las actividades diferenciadas pero orientadas hacia un perfeccionamiento creciente, entran gradualmente en función para contribuir a un mejoramiento del nivel de vida. Esa mejora no es uniforme ni generalizada y tiende a producirse en círculos concéntricos tanto en el plano profesional como en el plano geográfico.

Las propensiones a ahorrar son esenciales para el financiamiento; no es que esos ahorros puedan ser suficientes, al principio para cubrir las necesidades considerables de inversión, sino porque ellos desempeñan el papel de catalizador en la propensión a las inversiones locales o regionales. Indispensables, cuando se trata de creaciones, luego de extensiones de actividades independientes (en el dominio del artesanado, de la industria pequeña, de la prestación de servicios), ellos son también determinantes en la formación gradual del espíritu de empresa. Sin ellos, es en vano esperar localmente la aparición de empresarios en número considerable, es decir, de agentes económicos decididos a asumir los riesgos de la expansión.

Por lo tanto, los efectos de los ingresos ocupan un lugar importante en el enlace de los mecanismos de crecimiento. Esos efectos son tanto más útiles cuanto más aseguran una difusión óptima de los ingresos, una diversificación industrial y una dispersión espacial de las actividades hasta tanto esas últimas

amparen las condiciones de integración funcional de las R.S.D. en los espacios de un orden superior;

D. — *Aceptación de un desequilibrio* más o menos prolongado en las R.S.D. y los territorios económicamente avanzados. Lo que cuenta no es tanto la reducción de las disparidades absolutas que las separan, como la aceleración del ritmo de crecimiento de los niveles de vida en las R.S.D. Las necesidades individuales o colectivas a satisfacer son determinadas más bien por lo que no tiene y menos por lo que tienen los otros. Lo que importa es dar la posibilidad a los agentes económicos de encontrar lo más pronto posible un mayor número de necesidades *sensibles, de inmediato*.

Entre un crecimiento equilibrado, pero a menudo utópico, y una dinámica del desequilibrio que no excluye un crecimiento armonizado, la experiencia demuestra que el segundo tipo de crecimiento es más realista que el primero, y que es mejor que el otro porque es susceptible a realizarse a menores costos sociales.

CAPITULO TERCERO: LIMITACIONES AL CRECIMIENTO

Nadie afirma voluntariamente que el problema del desarrollo de las R.S.D. (y también de los territorios atrasados pre-industrializados) puede ser resuelto fácilmente si se ponen a su disposición, capitales suficientes. Lo mismo acontece si esta condición importante está cumplida; el crecimiento no está todavía asegurado pues aparecen las limitaciones principales en muchos otros dominios.

Las causas del "frenamiento" son múltiples. Ellas se manifiestan notablemente sobre los planos: financiero, técnico, político, funcional y social.

Sección 1. Problemas financieros

Por hipótesis, si las R.S.D. no tienen los medios financieros suficientes para encarrilar, de manera aislada, un crecimiento autónomo, están forzadas a recurrir a fondos exteriores, lo que plantea un doble problema: en primer término la puesta a disposición y luego la absorción de los capitales necesarios.

A. La puesta a disposición del capital

Mencionaremos, para memorizar, las condiciones a cumplir en los países acreedores para que puedan ser movilizadas sumas importantes en favor de las R.S.D.: el producto nacional debe ser elevado y la balanza de cuentas, estructuralmente acreedora; las inversiones brutas deben ser tales que después de haber asegurado las condiciones del crecimiento deseado de la actividad económica, subsista un excedente disponible; los mecanismos de transferencia por métodos de prelevamiento social implicando un *consensus omnium*, o de movilización por vía de los mercados de crédito, no deben debilitar el funcionamiento de las economías de donde provienen esos medios financieros. Las mismas condiciones se verifican *rebus sic stantibus* cuando las transferencias se efectúan en una sola economía nacional; de las zonas fuertes hacia las zonas débiles. A veces deben temerse distorsiones a raíz de discriminaciones fiscales, de un régimen de subsidios y de subvenciones, de presiones políticas, de desviaciones provocadas relativamente en el otorgamiento de crédito o en la utilización del ahorro.

Una vez superadas todas estas dificultades, quedan solamente las graves consecuencias que pueden frenar las decisiones de inversión.

Entre las más importantes, es el riesgo que radica en las garantías acordadas a las inversiones públicas o privadas pro-

venientes del exterior. Ciertamente, la situación es mucho más delicada en los territorios atrasados pre-industrializados y los riesgos son aquí más acentuados que en las R.S.D. La emancipación de esos países atrasados y la creación de conciencia de un cierto nacionalismo económico, crean una mística que termina por fomentar sentimientos de desconfianza cuando no de revuelta con respecto a los capitalistas extranjeros del dominio público o privado.

Las élites mismas de estas naciones jóvenes no vacilan en afirmar sus preferencias por las políticas que disminuyen el bienestar material de sus poblaciones, pero los liberan de estructuras y de ligamentos determinados por los intereses extranjeros. ¿Es de extrañar pues que en estas condiciones hayan sido decididas confiscaciones abusivamente, se haya perseguido el capital extranjero y los garantes se hayan encontrado en la imposibilidad de cumplir su misión? ¿Pero hay que admirarse también de la reserva de la economía privada de los *have countries* poco dispuestos a soportar los costos de inversiones riesgosas hasta tanto no se haya asegurado y sea *respetado por todos* un código de buena práctica para estas colocaciones internacionales?(⁵). El problema tiende pues a desplazarse del plano de la microeconomía al plano de la macroeconomía: porque si el riesgo económico de la inversión debe, normalmente, ser soportado por el empresario, por el contrario el riesgo político, que así como lo comprueba la experiencia del año 1960 es el más grande de los dos, debe ser asumido normalmente por los poderes públicos.

Ciertamente, estos peligros son menos agudos en el caso de nuestras R.S.D. Pero, "gato escaldado, de agua fría huye". Y la agresividad y la falta de tolerancia de los territorios atra-

(5) La experiencia de Bélgica es profundamente decepcionante desde hace dos generaciones: Rusia, China, Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania, Albania, Congo, Egipto, etc.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

sados preindustrializados, contribuyen con respecto al capital extranjero, al mantenimiento de un clima psicológico de desconfianza en el cual nuestras R.S.D. son las primeras perjudicadas.

Por lo demás, sin llegar a las confiscaciones abusivas y a las nacionalizaciones desastrosas, pueden surgir otras dificultades, todas las cuales preocupan a los inversores extranjeros. ¿De qué garantías disponen ellos en lo que concierne al repatriamiento de las rentas y, eventualmente, del capital? ¿Cómo pueden asegurar normalmente la supervisión de sus intereses sin ser entorpecidos por las disposiciones administrativas o legislativas que limitarían, por ejemplo, su representación en el seno de los órganos de administración o de dirección de las empresas fundadas por ellos? ¿No tropezarían estas empresas comerciales con los poderes públicos en ocasión de sus relaciones de mercado cuando aquéllos resuelven discriminaciones de orden comercial en beneficio de los nacionales, con exclusión de las unidades de producción pertenecientes a capitales extranjeros? Estas deben ser pues colocadas en un pie de igualdad en un clima en que pueda ejercerse una *competencia leal*. Ciertos países evolucionados lo han comprendido en forma tal que ofrecen tratamientos preferenciales a las inversiones financiadas provenientes del exterior. Los resultados obtenidos con respecto a eso, tienden a confirmar lo bien fundada de tal política.

Otro escollo puede residir en las disposiciones del régimen fiscal. En efecto, lo que es decisivo acá no es la altura de los impuestos sino su incidencia económica como freno o propulsor del crecimiento. Un sistema apropiado debe facilitar la maximización de la acción de los polos de crecimiento dominantes y la radiación de sus efectos inductivos. En el primer caso se trata especialmente de disposiciones relativas a la amortización, a la previsión para modernizaciones o recuperación de pérdidas, a la autofinanciación, a las concentraciones

y fusiones, a las tomas de participaciones; en el segundo caso se trata de las medidas concernientes a la imposición escalonada, a los estímulos para acuerdos de coproducción y de especialización, a las operaciones de subcontratos, al funcionamiento de unidades en venta, a las opciones sobre impuestos directos o indirectos, a las imposiciones locales o regionales (6).

Si el régimen fiscal es para los empresarios nacionales un elemento fundamental, lo es también, con más motivo, para los extranjeros que arriesgan encontrarse delante de dificultades suplementarias debidas a su desconocimiento del idioma, de los hombres de la administración, de las leyes, de los hábitos y costumbres, de la psicología del país en el cual se establecen. Las disposiciones fiscales apropiadas pueden ser causa de inversión a pesar de los demás problemas; no siendo adecuadas, éstas llevan en sí mismas la inducción a la abstención a pesar de las ventajas concedidas sobre otros planos.

Por fin, un tercer grupo de obstáculos proviene del comportamiento de los hombres o de las organizaciones sobre el plano profesional o sobre el plano sindical.

Se piensa inmediatamente en las posibilidades indiscutibles que representan una garantía de tregua social. La ausencia de madurez de las organizaciones sindicales puede engendrar hesitaciones en los candidatos inversores y conducirlos a renunciar a tal o tal proyecto de creación o de expansión. A veces se desatan verdaderas fuerzas de repulsión que provocan emigraciones de actividades que buscan por otros lados las condiciones de paz social que no encuentran en ese lugar.

En el mismo orden de ideas la oposición puede provenir de los empleadores que se ponen de acuerdo para salvaguardar sus rentas, o salarios especialmente, lo que pondría en peligro la instalación de empresas que fabrican productos más evolu-

(6) Para más detalles véase nuestro estudio "De l'impôt, propulseur de croissance", en *Economie Appliquée*, nº 3, 1959, pág. 391 - 437.

cionados con una productividad más elevada y, como consecuencia de ese hecho, en estado de ofrecer mayores remuneraciones. También, algunos invocan la competencia eventual en materia de mano de obra para hacer fracasar la instalación de nuevas industrias que presentarían el peligro de atraer a los obreros sacándolos de aquéllas que funcionan desde largo tiempo.

Por supuesto, estas fuerzas de repulsión en el plano profesional o en el plano sindical están localizadas o "regionalizadas". Su alcance está limitado geográficamente. Pero ellas son suficientemente activas para debilitar los procesos de crecimiento global o prolongar las situaciones de estancamiento.

B. Posibilidades de absorción del capital.

El volumen de los capitales transferidos no es el único factor a tomar en consideración. Hay que tener también en consideración la eficacia de las inversiones en cuanto son propulsoras de crecimiento y los límites físicos de la capacidad del país de absorber capitales.

Mal invertido, el capital puede convertirse en un multiplicador de inflación o en una causa de distorsión del crecimiento. Es así cada vez que los efectos rentales están limitados en el tiempo, en el espacio o en su naturaleza es decir, cuando los medios de acción no dan lugar a una diversificación suficiente de las actividades agrícolas, industriales o comerciales, permitiendo aumentar los ingresos reales disponibles por unidad de consumo. Se estima cómo los fenómenos de polarización causados por los ingresos son importantes para un crecimiento armónico. Los flujos de productos provocan flujos de ingresos. Pues, la vitalidad de un espacio económico depende del funcionamiento de esas unidades de producción y de repartición, de la naturaleza, del volumen y del destino de los ingresos emanados de los diferentes sectores de actividad. Si estos últimos son monolíticos o casi monolíticos, la difusión

de los ingresos corre gran peligro de ser limitada. Ella alimenta parcial e imperfectamente los factores del sector terciario (comercio, transportes y otros servicios). Esto sucede cuando las explotaciones de productos primarios (yacimientos minerales o petroleros) no estimulan ningún desarrollo industrial en el lugar, cuando todo es exportado y cuando los ingresos conservados en la economía nacional se refieren generalmente a los salarios de mano de obra local y las regalías a los poderes soberanos que están lejos de demostrar que sirven finalmente para financiar los gastos públicos de carácter económico normal. Gastos financieros, contrapartidas de importaciones de equipamiento y de servicios diversos (*know how*, seguros, préstamos) honorarios de los técnicos, remuneración del capital, todo se transfiere al extranjero y el efecto multiplicador es casi nulo. Por el contrario, los sectores diversificados, apoyados sobre las industrias fundamentales de las R.S.D., pueden estar en el origen de una difusión de ingresos en el seno de esos espacios en los cuales la intensidad de los flujos de factores consolida el crecimiento y permite, por ejemplo, la instalación de industrias agrícolas para el mercado regional o de industrias de productos nuevos y modernos, beneficiándose con un mercado extendido y abierto.

Los datos de mano de obra, materias primas y aptitudes técnicas, constituyen los verdaderos límites físicos de la capacidad de absorción del capital. Es esencial invertir juiciosamente y al mínimo los recursos en los proyectos económicamente útiles y socialmente rentables. La eficiencia de las inversiones depende ampliamente del comportamiento de los factores económicos locales, de su integración en un espacio de orden superior y de ciertas posibilidades técnicas de asociación para ponerlos en marcha. En suma, los inconvenientes a evitar son del mismo género que los que se encuentran en caso de transferencias masivas de capitales internacionales a título gratuito;

según que se cumplan o no ciertas condiciones, estos movimientos provocan un fracaso (reparaciones alemanas posteriores a la primera guerra mundial) o registran éxitos sustanciales (Plan Marshall). Además, el comportamiento actual y futuro de los productores y consumidores es igualmente determinante. ¿Están hechos a la altura de poder adaptarse a nuevos métodos de fabricación y modificar sus hábitos de gastos para tomar en cuenta las transformaciones debidas a la inyección de importantes capitales? ¿O bien van ellos a oponer las fuerzas de inercia, del conservadorismo, de la resistencia a los cambios, mientras que el desarrollo de las R.S.D. reclama modificaciones tan revolucionarias que se basan, muy a menudo, en tipos de industrialización en los cuales los progresos técnicos son súbitos? Las condiciones sociológicas pueden obrar como un freno o un acelerador. ¿Permite la asistencia técnica sobrepasar esos obstáculos? Sin duda sí, en algunos casos cuando la educación económica y social de los productores y consumidores es ya avanzada. La contestación es más matizada cuando es el caso de países que se encuentran en el primer estadio de su desarrollo. Cualquiera sea la ayuda, ellos no pueden absorber sin desperdicio y a un ritmo acelerado, los enormes capitales de los cuales tienen ellos realmente necesidad. La infraestructura humana —los cuadros y los técnicos— y la infraestructura material hacen falta. Por lo tanto una parte importante de capitales puestos a disposición por los países prestamistas, donantes o acreedores no llegan jamás a su destino específico, y lo que llega está lejos de ser utilizado juiciosamente. Las pérdidas o las desviaciones pueden ser numerosas y el efecto útil de los enormes montos iniciales singularmente reducidos. La experiencia de postguerra nos ha provisto de más de un ejemplo engañoso en Asia.

Desde este punto de vista, el crecimiento armónico de las R.S.D. debe ser pues progresivo, concertado, adaptado a los

recursos humanos y materiales locales. Y no hay política peor que querer quemar etapas y obrar sin programa maduramente planeado, basado en el conocimiento de los mecanismos elementales del desarrollo.

Sección 2. Problemas técnicos

Si el crecimiento está mejor asegurado por la industrialización, donde ella es realizable —lo que, repetimos, no es posible en todas partes— deben ser respetadas diferentes condiciones para maximizar los efectos propulsores.

La opción puede situarse en el dilema siguiente: elegir industrias de tasas de crecimiento rápido, de desarrollo impresionante o elegir sectores a tasa de crecimiento más lento, extendidos largamente en el seno de un espacio dado.

Dar la preferencia al primero es atractivo pues al proceder así se halaga el amor propio nacional o regional por la importancia de los montos efectivamente invertidos y por la pretensión que se tiene de ponerse en un pie de igualdad con las economías de los países industrializados avanzados.

Pero los resultados están lejos de ser satisfactorios cuando se mide el número de los nuevos empleados y la extensión en el mejoramiento del nivel de vida.

¿Por qué razón? Porque debe tenerse en cuenta la naturaleza y la flexibilidad del coeficiente capital-trabajo.

En efecto, las industrias fuertemente capitalizadas, con coeficiente capital-trabajo elevado, dan relativamente menos ocasión de empleo. Ellas pueden alcanzar rápidamente tasas de expansión elevadas sin entrañar por lo tanto un aumento proporcional de fuerza de trabajo empleado o una reducción de la desocupación. En ese sentido, Italia del Sud ya hace diez años está haciendo la experiencia y, a pesar de un ritmo de inversiones importante, el subempleo se mantiene todavía en

fuertes proporciones. Este último no puede ser dominado sino progresivamente y sólo en medida que las unidades muy capitalizadas están en el origen de una amplia diversificación industrial. Para hacer esto, también el espacio considerado debe ser impulsado funcionalmente por zonas exteriores o extranjeras de desarrollo. Debido a la creación inspirada a menudo por motivos que tienden a una ofensiva contra la desocupación regional, estas unidades de producción capitalizadas experimentan muchas dificultades para poner en acción verdaderos mecanismos de crecimiento. Con mayor razón si se trata de empresas cuyos efectos de ingresos son limitados localmente, pues pertenecen a propietarios no residentes, las regiones en que residen absorben los diferentes ingresos: dividendos, regalías, remuneraciones del personal directivo o técnico y de los cuadros, prestaciones de servicios, etc.

Además, el coeficiente capital-trabajo es relativamente rígido, dentro de una misma rama de producción. No hay más que un coeficiente óptimo, cualquiera sea la latitud o circunstancia. Para ser competitiva en el mercado mundial, una acería empleará prácticamente el mismo número de obreros en Canadá, en Europa, en Argentina o en la India. En concebible sin duda una solución a la manera de las comunas chinas, donde los altos hornos artesanales se han multiplicado. Pero esa solución ha fracasado como fracasaría toda actitud derivada de un proteccionismo durable, porque este coeficiente capital-trabajo rígido y poco variable, es el único que en un momento dado garantizará una producción de calidad.

Por lo tanto, la realización de inversiones importantes para la instalación de unidades fuertemente capitalizadas que son los grandes pilares y propulsores del crecimiento de los espacios industrializados, está lejos de resolver los problemas de empleo de las R.S.D.

También en la agricultura un ritmo acelerado de inversiones no aporta necesariamente soluciones. La modernización de las explotaciones agrícolas por la mecanización, si bien incrementa los ingresos disponibles por unidad de mano de obra utilizada, libera una parte de la población activa. Proseguir sin discernimiento una política de racionalización de la agricultura peligra, pues, provocar un agravamiento de la desocupación y una despoblación progresiva. En el hecho, el problema del crecimiento de las regiones con vocación agrícola se plantea sobre otros planos.

Una de las primeras cuestiones a resolver consiste en el ordenamiento de la infraestructura por trabajos públicos apropiados. En principio, la solución es la misma que para la cuestión de los ejes de desarrollo y los parajes industriales. En la práctica ella difiere en el sentido que debe ser adaptada a las condiciones locales de producción y a los imperativos de su expansión gradual por los trabajos de drenaje o de irrigación, de captación y distribución de aguas, de creación de una red de electricidad, de caminos y otros servicios públicos (correo, teléfono, instrucción, etc.).

Interviene seguidamente el mejoramiento de los métodos de cultivo aún sin introducción de máquinas y por simple abandono de hábitos malthusianos análogos a los que consisten en quemar las tierras. Con respecto a eso quedaría mucho por decir en lo que concierne a las prácticas en honor al tiempo de los Mayas y de los Aztecas y los procedimientos semejantes empleados entre los métodos de cultivo abandonados por suerte en los Ardenes Belgas en el siglo XVIII y puestos en práctica actualmente todavía en Africa Central.

El aumento de los ingresos agrícolas está ligado, además, a la existencia o saneamiento de las vías de distribución. Una estructura sana y apropiada es tan necesaria como la educación de los productores primarios y de los intermediarios. En efecto,

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

las pérdidas o los acaparamientos de ingresos provocan fácilmente distorsiones a favor de grupos de presión de los más diversos.

En fin, en un último estadio, las inversiones en *actividades* y (no necesariamente industrias) poco capitalísticas, a débil coeficiente capital-trabajo, pueden contribuir a elevar localmente los ingresos e inducir a un crecimiento progresivo y un mejoramiento lento del nivel de vida. En ciertos casos, tales actividades se refieren sobre todo a los mercados regionales para los cuales es de una importancia máxima las rentas de transporte tanto para el traslado de los productos como para el aprovisionamiento de materias primas.

En las regiones subdesarrolladas existen aglomeraciones grandes que dependen casi exclusivamente de centros alejados para los fines de aprovisionamiento de géneros primarios de consumo diario. Una reforma como aquélla de los *latifundios* podría dar, a pesar de todos sus inconvenientes, buenos resultados en cualquiera otra parte que no sea Italia del Sud. También la transformación en el lugar de productos agrícolas específicos puede indicarse para un mercado regional sin las inversiones considerables de capitales que serían necesarios en caso de producirse para mercados alejados donde la competencia juega al máximo.

El desarrollo de las R.S.D. debe pues tener en cuenta los imperativos técnicos. El no debe efectuarse necesariamente copiando las realizaciones que aseguran el crecimiento de espacios avanzados. Por el contrario, una evolución progresiva de las actividades tradicionales y una industrialización apropiada pueden dar resultados satisfactorios a condición que las R.S.D. estén dotadas de la infraestructura necesaria y asociadas funcionalmente a los espacios propulsores, con respecto a los cuales puedan jugar el papel de polos de sostenimiento de zonas adyacentes.

Sección 3. Problemas políticos

El crecimiento de las R.S.D., salvo excepciones justificadas por accidentes felices, no se opera al azar. Una vez comenzado, él no se prosigue necesariamente en forma automática: responde a incitaciones deliberadas en cuya base se encuentran decisiones tomadas por los detentadores de poder público o privado.

En la mayoría de los casos, la primera responsabilidad parece depender de las autoridades soberanas.

En efecto, actualmente ellos deben velar para asegurar un progreso social máximo que, transformado en función determinante de orden público, implica una política activa de los poderes constituidos. Esa orientación nueva tiene su punto de partida en el momento de la gran depresión de los años 1930, caracterizados por un subempleo generalizado, procesos de recesión cumulativos, reducción creciente del volumen de los ingresos globales e individuales. Hasta esa época la realización del progreso económico pudo ser buscada principalmente por la iniciativa privada. Los trastornos de la gran crisis junto con la revolución contemporánea y fundamental en el dominio del derecho, de la técnica, de los precios y del ajuste de los fenómenos de producción a los de repartición, han modificado los datos de los problemas de crecimiento y obligado a los responsables del sector público o del sector privado a asumir activamente la carga.

Ahora, para valorizar los espacios que anteriormente no habían llamado la atención de la economía privada, son indispensables estimulantes especiales para atraer a los empresarios a los lugares donde ellos se ven privados del beneficio de las economías externas, de las economías a escala, de los fenómenos de polarización y de los fenómenos de propagación. Los poderes públicos deben constituir el *primum movens* y financiar princi-

palmente todos los gastos relativos a las inversiones de infraestructura. Estas últimas están lejos de ser suficientes para provocar decisiones de establecimiento de actividades nuevas (los diez años últimos de política activa en el Mediodía, nos dan la prueba). Las incitaciones directas de orden fiscal, social, aduanero, sobre el plano de crédito a medio o largo plazo, deben aún ser practicadas en favor de las R.S.D., operaciones cuyo costo es soportado por la comunidad nacional o internacional. Y, en último análisis cuando los resultados no responden a lo esperado, no queda otra cosa a los poderes públicos que intervenir directamente como agentes de producción, sea en asociación con el sector privado, sea como empresarios (participaciones mayoritarias o nacionalizaciones).

Cualquiera sea el plano sobre el cual se efectúa su acción, cualquiera sea su naturaleza, sus modalidades y su intensidad, ella se traduce por un acrecentamiento, a veces sustancial, de los gastos de presupuesto. Estos, como en cualquier otro dominio, deben obedecer a criterios que tengan en consideración la utilidad económica y la rentabilidad social.

Pero, quien dice acción de los poderes públicos dice también decisiones preliminares de las instituciones políticas y de los hombres que las animan.

Estas decisiones deberían basarse primeramente sobre un perfecto conocimiento de los mecanismos de crecimiento y, suponiendo a estos conocidos, de los apremios de funcionamiento y, como consecuencia, sobre una percepción muy clara de los objetivos a alcanzar y de los medios a utilizar para su realización.

Los hombres y las instituciones políticas deberían ser como el *Mensch* de Goethe, a la altura de los objetivos que una concepción imparcial de los problemas de crecimiento les permitiría asignarse.

A. *Preparación de las decisiones.*

Dos grupos de factores deben llamar con toda particularidad la atención:

- a) los apremios de funcionamiento, y
- b) la conciencia de los objetivos.

a) *Apremios de funcionamiento*

Las R.S.D. funcionan a través de apremios de orden diverso: demográfico, financiero, técnico, geográfico, social, etc. Aquellos que son de orden político deben ser considerados como costos pagados y aceptados por la comunidad para alcanzar los objetivos extraeconómicos (7).

Surge inmediatamente una dificultad de aplicación muy grande: la compatibilidad entre los objetivos económicamente útiles y socialmente rentables por un lado y los objetivos extraeconómicos y políticamente deseables, por otro. Ahora, de acuerdo con el estado de madurez de los responsables políticos (8), esta compatibilidad puede hacerse extremadamente difícil, aún imposible, lo que es por otra parte más inquietante que la acción de los detentadores públicos de poderes que aspiran a extenderse y profundizarse.

Los resultados que pueden obtenerse por una política de crecimiento de las R.S.D. están fuertemente influenciados por la eficacia de los fenómenos de polarización y de propagación y, en consecuencia, por la opción sobre los polos de crecimiento inductores o fundamentales. Igualmente, ellos varían de acuerdo a la naturaleza de los productos fabricados.

(7) Expresemos nuestro agradecimiento a uno de los colaboradores científicos. M. Jean Paelinck, Dr. en Derecho Licenciado en Ciencias Económicas, Miembro del Buró de programación de Bélgica, que ha contribuido ampliamente a profundizar esas nociones de apremios de funcionamiento.

(8) Véase más adelante el capítulo: B. Subdesarrollo de los responsables políticos.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

Así, los bienes destinados a la demanda final están caracterizados, al principio, por una elasticidad-ingreso elevada pero progresivamente decreciente. El paso de esta curva de elasticidad permite, unido a los fenómenos de difusión, maximizar los valores agregados gracias a los ingresos de innovación que pueden ser exigidos (precios unitarios elevados). Esos ingresos se afinan gradualmente a medida que la extensión de la demanda y la reducción de los precios se derivan para sostener la oferta a un nivel compatible con la utilización óptima de las capacidades de producción instaladas. En fin, cuando la demanda se vuelve inelástica con respecto a los precios, la disminución de éstos, impuesta por la competencia factible entraña una reducción de entradas globales.

Por lo tanto, un determinado espacio económico debe buscar un desarrollo óptimo ofreciendo un máximo de productos que manifiesten las mayores elasticidades-ingresos y elasticidades-precios. Ese es el caso para las actividades llamadas nuevas y modernas (Palermo, Shannon Airport, Berlin oeste). Las reservas de mano de obra, las facilidades fiscales o la disponibilidad de parajes adecuados no pueden, en efecto, dar lugar a la realización de inversiones importantes si el mercado no presenta posibilidades de salidas rentables de bienes, sea que exista la demanda o sea, lo que es preferible, que pueda ser creada, desarrollada y orientada por una oferta dinámica. Por lo tanto, con respecto a las creaciones espectaculares, la reserva se impone y tropieza con estructuras rígidas de un mercado en el cual las dificultades de penetración reducen los ingresos de innovación. Igualmente presentan algún interés los productos que, para encontrar salidas estables y crecientes de bienes, deben integrarse en procesos nuevos que anticipan sobre la expansión, posibilidades de ventas en función de los progresos técnicos, de las relaciones intersectoriales y de la orientación probable de la moda.

Por fin, la rigidez de la demanda existente repercute en la dimensión óptima de las empresas que se instalan. En caso de inelasticidad de las salidas toda producción ofrecida por una unidad nueva no puede transferirse al mercado sino en detrimento de la oferta de las compañías anteriormente establecidas, de ahí el peligro de una guerra de precios perjudicial a todas. En estas condiciones, las empresas nuevas podrán optar por unidades de débil dimensión, menos impresionables desde el punto de vista político, propagándose sólo parcialmente en la zona de ventas de los competidores ya existentes. Los precios se mantienen a un nivel elevado, los costos de producción aumentan a corto plazo a causa de las capacidades no utilizadas y a largo plazo a causa del tamaño medio reducido de las empresas (9). En resumidas cuentas, se manifiesta una oposición entre los intereses privados a corto plazo, sostenidos por un régimen de "ententes cordiales", y por las necesidades más fundamentales de un crecimiento armónico y generalizado.

Hay un punto de vista que es diferente para los productos intermediarios cuya fabricación está llamada a desarrollarse sólo cuando existe disminución de costos unitarios. Las curvas de iso-ofelinidad del consumidor son reemplazadas por curvas de iso-producción. A menudo el producto intermediario está ligado directamente al producto final en cuya fabricación se integra por el mecanismo de la venta o del subcontrato. En la especie eso viene a resolver problemas de asociación funcional entre firmas (10) o entre regiones. Por lo demás, estas inversiones son menos atractivas —aún cuando más efi-

(9) Véase W. G. Mclean y R. W. Haigh, *The growth of integrated oil companies*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1954.

(10) Véase F. Perroux, *La firme motrice dans une région et la région motrice*, en *Théorie et Politique de l'expansion régionale*, Actas del Coloquio Internacional sobre la economía regional, organizado por el Institut de Science Economique de la Universidad de Lieja, 1960, pág. 257-305..

caces— para las R.S.D. porque ellas no aseguran crecimientos *sui generis* del espacio considerado. Por el contrario, los lazos de la integración que resulta del funcionamiento de polos de sostén o de subcontratos, son de naturaleza dirigida a consolidar una expansión lenta pero segura.

El conocimiento de estos mecanismos es pues indispensable en aquellos que asumen la responsabilidad de la orientación final. Con la conciencia que ellos debieran tener de los otros fenómenos generales de crecimiento éste debe ayudarles a tener una clara visión de los objetivos a alcanzar y de los medios a poner en práctica para su realización.

b. Conciencia de los objetivos o economía de programa.

A causa de los progresos tecnológicos de la complejidad de las relaciones intersectoriales, de la intensidad de la competencia, los fenómenos contemporáneos de crecimiento en las regiones de desarrollo como también en las R.S.D., proceden de opciones sobre las ramas industriales a promover (selección de las industrias motrices) y los mecanismos a adoptar. Aun en el caso de reacciones inducidas automáticas —para distinguirlas de aquéllas que son deliberadas o buscadas por los iniciadores— la respuesta a las incitaciones depende de una volición manifiesta.

La voluntad de la gente o de la empresa que decide, permite el desarrollo de fenómenos ligados de crecimiento.

Una política regional debe pues insertarse en un programa más vasto que concierna al espacio económico de orden superior (nacional o de comunidad) para evitar los empleos dobles o creaciones prematuras ⁽¹¹⁾, salvaguardar las relacio-

(11) Se trata de creaciones que no se integran en un complejo funcional que asegura las condiciones normales de desarrollo. No se trata de creaciones primarias que agregan ventajas comparativas a los triunfos de una región en expansión.

nes técnico-comerciales ya establecidas, acentuar las complementariedades productivas y estimular las relaciones intersectoriales e inter-regionales. Ninguna región puede en efecto, pretender una expansión durable si no se apoya en un espacio cercano que está en vías de desarrollo, lo que no excluye las medidas específicas no generalizadas escalonadas en el tiempo. La promoción regional de las inversiones es más eficaz cuando es parte de un programa de conjunto tal como el plan de modernización y de equipamiento en Francia, los *industrialisatienotas* en los Países Bajos, el plan para el desarrollo del Mediodía en Italia y el plan a largo plazo para Berlín Oeste. No se trata de establecer necesariamente un programa minucioso y detallado sino, más bien, determinar los objetivos globales sobre la base de sectores considerados científicamente como los más aptos para alcanzar las finalidades perseguidas. Estos programas aspiran a crear un clima favorable para la realización de las inversiones generales y específicas.

Su preparación se basa en la colaboración de los medios científicos y de las autoridades públicas o privadas. Una amplia participación interdisciplinaria es requisito no solamente para establecer un diagnóstico actual sino también para apreciar las adaptaciones necesarias de estructura y de funcionamiento de las empresas a la luz de los progresos tecnológicos y de las transformaciones de orden financiero, social, comercial u otro.

El diagnóstico reviste una importancia muy especial sobre el plano regional, pues analiza la evolución en términos absolutos y relativos. ¿Cómo se desarrolla la región en comparación con las otras y con la economía nacional o la de la comunidad? ¿Cómo evolucionan las actividades industriales específicas en la zona, en comparación con el movimiento general que ordena la evolución fundamental de la demanda mundial? Es a la luz de esas informaciones que es posible

determinar el sentido en el cual deberá finalmente orientarse la R.S.D.

Una serie de decisiones complejas aparecen también en el interior de un espacio económico funcional. Su desarrollo debe integrarse en un programa más vasto, nacional o supranacional (con la intervención de una autoridad delegada) o multiterritorial (con la intervención de unidades de gran dimensión que buscan ajustar sus planes de desarrollo).

Estas decisiones dependen del sector público y del sector privado. Sobre el plano público ellas son unitarias en la medida que los órganos motores tiene una misma política. Sobre el plano privado, ellas son diversificadas puesto que emanan a la vez de macrounidades (bajo la forma de decisiones globales) y de microunidades.

Sólo una programación indicativa permitirá responder a algunos de los imperativos fundamentales siguientes:

- adaptar las inversiones fijas a las necesidades de la infraestructura,
- ajustar los unos a los otros los programas de desarrollo de los grandes conjuntos industriales a vocación polarizante esencial,
- crear las condiciones de estructura y de funcionamiento de las empresas con el fin de maximizar las reacciones inducidas por los polos de crecimiento fundamentales y derivados o principales y secundarios.

Subrayemos que la fijación de los objetivos no significa necesariamente que ellos se alcanzarán. Juzgados en su iniciación, los programas de desarrollo valen menos porque ellos estaban asignados como fin para lo que han ayudado a obtener, gracias a una movilización de fuerzas que sin ellas hubieran podido no manifestarse con la misma intensidad, la misma voluntad y la misma coordinación. La visión muy clara de

estos fines permite establecer un plan coherente de inversiones públicas base de una economía articulada y no de una economía caracterizada por la yuxtaposición pura y simple de empresas privadas o públicas. Sin duda, "las condiciones sociológicas de los países en vías de desarrollo hacen adaptar mejor las técnicas de planificación a las necesidades de su desarrollo económico en vista de una elevación general del nivel de vida" (12). Las condiciones no difieren tanto en las regiones subdesarrolladas como para no tenerlas en cuenta en una planificación que presupone una intervención política autoritaria directa e inmediata, o al menos en una programación indicativa que puede primeramente implicar una orientación obligada pero indirecta al modo de sugerencias del Ministerio de Comercio en lo que concierne a las empresas en las áreas de desarrollo.

Sería vano empezar una disputa de terminología. Lo esencial del plan o del programa reside en la certidumbre de la reflexión previa rodeada de las mayores informaciones científicas y en la coronología reflexión-acción para maximizar el aporte de las R.S.D. al ingreso disponible del espacio superior, y preparar una estructura económica adaptada a los programas de conjunto del período siguiente teniendo en cuenta las posibilidades razonables de previsiones económicas y tecnológicas a más largo plazo.

En otras palabras eso significa plantear el problema de la compatibilidad de los planes en la escala nacional o en la escala multi-regional que está en relación estrecha con su duración, los objetivos, los factores demográficos, las adaptaciones institucionales y los caminos políticos. Hacer los planes o los programas compatibles los unos con los otros, significa

(12) Lefévre, Rapport introductif au Colloque de mai 1960 de la Sociedad Real de Economía Política de Bélgica sobre: L'originalité de l'apport européen au progrès économique et social des pays en voie de développement.

una integración interregional y una integración intersectorial, es decir un desarrollo funcional de las economías (13).

B) *Subdesarrollo de los responsables políticos.*

Consideremos ahora un problema vital para la expansión de las R.S.D. Es en todo tiempo para la orientación de la política económica en general y particularmente importante para las R.S.D., cuyo crecimiento está ligado en forma perjudicial a la acción estimulante y reconocida de los poderes públicos y de los responsables políticos.

Si estos últimos tienen una visión objetiva de los problemas de crecimiento, de los mecanismos y de las condiciones de su realización, puede estarse seguro que pueden haberse reunido posibilidades razonables, sin perjuicio para la colectividad y para el mayor beneficio de las R.S.D. (14).

¿Pero todo lo dicho es cierto? Plantear el problema no significa responder. Numerosas experiencias nos sugieren por el contrario que esa visión objetiva necesaria de los problemas a menudo hace lugar a una concepción "electoralista" en pequeño y de corto alcance.

(13) Véase más adelante en la sección cuatro: Problemas de integración.

(14) Indudablemente se trata menos de un problema de teoría que de un problema de doctrina. Pero resulta tan importante evocar en este lugar una declaración muy valiente y muy poco conocida del canciller Brüning en el Reichstag, el 13 de octubre de 1931, en el momento cumbre en que la dramática situación económica de Alemania de Weimar reclamaba medidas más enérgicas y cuando empero las necesidades de la política ordenaban medidas de oportunismos y de oportunistas. ¿Qué declaraba entonces Brüning en 1960 cuando celebraban su 75º aniversario? "El sentido del deber nacional debe ser tal para aquel que está cargado de responsabilidades políticas que sepa siempre afrontar la impopularidad, la calumnia, la denigración y no comprometerse en un camino que le asegura éxitos momentáneos de popularidad pero conduce finalmente al país a un impasse".

Los verdaderos problemas de las regiones subdesarrolladas y de muchos otros países que se creen avanzados —y en consecuencia las limitaciones más peligrosas a su crecimiento armónico y a su desarrollo coherente— reside en el *subdesarrollo de los responsables políticos*, tanto como en el nivel de los espacios a crecimiento retardado y en el nivel de los centros de decisión superiores.

En efecto la disminución de la expansión de las R.S.D. o el restablecimiento de zonas con pérdida de velocidad de crecimiento, no es posible puesto que ellas no se operan automáticamente. Ellas exigen a ménudo el trastorno de los estructuras humanas o materiales que, en su estado actual, tienen elementos de estancamiento o de degradación. Esos trastornos se acompañan, inevitablemente, con pesados sacrificios a pedirse a los electores regionales o nacionales.

A los primeros, en la medida en que los arreglos lo exigen, por ejemplo desplazamientos a veces dolorosos de la población, abandono de actividades anteriores pero condenados a esfuerzos para adquirir una formación profesional nueva, orientarse en las vías no tradicionales, vencer la resistencia en los cambios, romper con la rutina y los hábitos del pasado que contribuyen a una incomparable pero paralizante “dulzura de vivir”.

A los segundos, en la medida en que la ayuda que debe darse a esas regiones, implican principalmente sacrificios de orden financiero o fiscal y cuando la solidaridad real se traduce en una participación activa y desinteresada en la solución de problemas que tienen sobre todo un aspecto profundamente humano.

Sin duda, no se puede exigir de los hombres políticos de 1962, el heroísmo y el coraje de un Churchill quien, al principio de la segunda guerra mundial, no tenía para prometer

a sus electores más que *blood, toil, tears and sweat* ⁽¹⁵⁾. Lo menos que se les puede exigir es la sinceridad del hombre honesto que, cargado de altas responsabilidades públicas, coloca, aún en detrimento de su interés personal, el interés general por encima del interés de su partido o de su sindicato.

¿Y es ello así cuando el desplazamiento de los trabajos que serían necesarios para crear las condiciones de reiniciación o de expansión económicas provocan el traslado de los electores, susceptibles de modificar las mayorías municipales o departamentales, o de debilitar posiciones sindicales locales o lo es también cuando la recolección de informaciones necesarias para la definición de los programas de desarrollo es rechazada por los responsables políticos, en nombre de falaces razones de orden lingüístico u otro?

Qué decir cuando las industrias moribundas, sin ninguna posibilidad de expansión, condenadas inevitablemente a desaparecer a causa de los progresos técnicos determinantes, son mantenidas artificialmente en vida a costa de subsidios pagados con fondos públicos. Y qué decir de las nuevas actividades cuando se implantan en regiones donde, desde el punto de vista funcional nada justifica su radicación, pero son atraídas por subvenciones u otras ventajas acordadas por los poderes soberanos para dar satisfacción a una opinión pública, es decir a la masa que, soviética fácilmente dentro de los partidos o de los sindicatos debe contentarse con promesas que no se realizan o se realizan mal. Y eso lo saben demasiado bien los hombres políticos regionales o nacionales, estos héroes de la colocación de la piedra fundamental.

Qué decir de las discriminaciones regionales que retienen los espacios recortados artificialmente en nombre de criterios sin lógica, las ventajas del crédito público y no terminan sino

(15) Sangre, trabajo cansador, lágrimas y sudor (Discurso de Sir Winston en las comunas, el 13 de mayo de 1940).

en una *Wirtschaftsraumverzettelung*, en un aislamiento nocivo de regiones favorecidas artificialmente por privilegios financiados por la comunidad, perjudiciales a un desarrollo funcional armonizado de un conjunto superior. Sin duda, el despedazamiento corresponde a intereses electorales personalizados en beneficio de aquéllos que están en el poder en un momento dado. Tal concepción no es otra cosa que una *violación* de la política de desarrollo regional para hacer un estrecho regionalismo económico, encerrado por intereses limitados sin considerar las inmensas ventajas de una constelación económica funcional entre territorios, aventajándose los unos a los otros en una similitud con la "Europa sin límites" (*Europe sans rivages*) del profesor Perroux.

Qué decir de las intrigas que se atan o desatan en los centros de decisiones políticas sometidas servilmente a los cuadros de los partidos o a las centrales sindicales, todos grupos de presión que, sin responsabilidad constitucional y aún sin la responsabilidad elemental y a veces sin la penal de esas inofensivas asociaciones sin finalidades lucrativas, hacen y deshacen los gobiernos, aseguran o rechazan los nombramientos, desmoralizan la administración a riesgo de matar el entusiasmo de esos admirables misioneros que son los servidores civiles sin los cuales ningún Estado o ningún poder subordinado puede realizar nada durable.

En estas condiciones se puede hablar de la democracia "enrayée" (16) y de la hipocresía de la política, hipocresía elevada a la altura de un arte, de una ciencia y de una religión. Los vicios de funcionamiento, tanto más graves cuando son el hecho de hombres generalmente instruidos, constituyen los obs-

(16) La expresión es de uno de nuestros colegas de la Universidad de Lieja, Profesor Perrin, autor de un remarcable ensayo sobre el régimen parlamentario belga de 1918 a 1958; *La démocratie enrayée*, Bruselas, Instituto belga de Ciencia Política, 1960.

táculos más irracionales, más funestos, más nocivos y también más difíciles de sobrepasar para toda política de desarrollo económico regional.

Sección 4. Problemas de integración.

Otro obstáculo que deriva parcialmente del precedente, reside en una cierta tendencia a crear estructuras tales que la política económica regional enerva los intercambios inter-regionales o no asegura las condiciones suficientes de desarrollo de las relaciones intra o intersectoriales.

A. Integración inter-regional.

Una política regional de desarrollo es concebible sólo si sobrepasa la región. Ella es peligrosa en la medida en que es cerrada, centrada sobre un solo espacio en el cual persigue la expansión sin tomar en cuenta suficientemente las relaciones económicas, financieras y comerciales que se establecen con otros territorios.

¿Por qué sucede de otra forma en las regiones que en las naciones? El ejemplo más sugestivo y el más reciente no provee la progresión de cambios con el exterior, intra y extra comunitarios de los países que forman el mercado común (17).

Ciertamente, un primer impulso puede provenir de decisiones dirigidas a movilizar los recursos locales o a eliminar los

(17) Así, de 1958 a 1959 los cambios entre los seis países han aumentado en el 20%. El aumento fue del 30% para el primer semestre de 1959 al primer semestre de 1960, y del 25% para el tercer trimestre de 1959 al tercer trimestre de 1960. Es remarcable comprobar que estos incrementos no han impedido un desarrollo favorable de las relaciones comerciales con terceros países cuya exportación hacia los países del mercado común ha progresado en un 25% de 1958 a 1959. Por fin, la parte de los intercambios en la comunidad para el comercio global de los seis ha representado el 30% en 1958, el 32,8% de 1959 y el 35% para 1960.

cuellos de estrangulamiento técnicos que, anteriormente, han impedido todo desarrollo satisfactorio. La racionalización de los métodos de producción agrícola y de los canales de distribución puede crear condiciones propicias al acrecentamiento de los ingresos y de los consumos. La realización de una infraestructura regional para mejorar y facilitar los transportes de cosas y de personas, el aprovisionamiento y la distribución de energías de toda clase, la puesta a disposición de ventajas fiscales o de crédito, todas esas medidas son incontestablemente favorables para la aparición de industrias ligadas a los recursos locales. Sin embargo, no son generalmente suficientes para inducir de manera autónoma a un crecimiento verdadero, sólido y prolongado.

Cumplidas las condiciones para el desarrollo, el crecimiento depende ampliamente de las iniciativas exógenas y de las relaciones económicas y financieras con el exterior.

En las R.S.D., por definición pobres o desprovistas de recursos humanos y financieros, las creaciones que sobrepasan las posibilidades o las necesidades locales y que, gracias a los efectos de los ingresos anticipan incremento de la demanda, sea ella solamente regional, importan peligros de fracaso. Esos últimos deben ser pues asumidos sea por los poderes públicos o sea por las unidades fuertemente capitalizadas que disponen de medios potentes y diversos.

En esta última hipótesis las realizaciones promovidas del exterior, quedan en relaciones constantes con los centros de decisiones y de acción, situados fuera de la región. Resultan no solamente de las inversiones de fondos sino, también, de los intercambios de hombres, de capitales, de técnicas, de *know-how*. Las nuevas unidades se benefician con la experiencia y los conocimientos de los funcionarios de dirección y de agentes especializados que vienen de afuera. Integradas en un circuito funcional de las unidades dominantes, ellas constituyen los

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

puntos de explotación alejados geográficamente, pero en verdad, participando al mismo ritmo en los frutos de la actividad global, principalmente de las ventajas derivadas de la centralización de investigaciones científicas aplicadas o tecnológicas y de la organización de mercados de la casa matriz. Sin dudas, un amor propio regional sin fundamento podría difícilmente acomodarse a esas implantaciones extranjeras que señalan de antemano el escaso espíritu empresarial de las R.S.D. y, más difícil aún, pues ellas han surgido de construcciones jurídicas que marcan un estado de dependencia con respecto al exterior: creación de sucursales, toma de participaciones mayoritarias, absorciones, etc. Pero, en tal circunstancia, no existe quizá otro medio para obtener de las firmas dominantes un concurso activo susceptible de iniciar o sostener un crecimiento regional por polarizaciones diversificadas. La integración por las firmas entraña *volens volens* una asociación funcional con otras regiones donde están situados los centros motores de esas empresas. Por lo tanto, la tasa de crecimiento de las R.S.D. no puede ser autónoma; ella está ligada a las de las zonas de impulsión. Está tanto mejor asegurada cuanto están más consolidados los lazos dependientes de las condiciones generales, en los cuales existe la posibilidad de una promoción de estas iniciativas exógenas.

En la hipótesis de una intervención de los poderes soberanos, lo esencial consiste en definir una economía de programa coherente ⁽¹⁸⁾ que evite el doble empleo siempre inútil, los desperdicios de energía y de dinero público. La armonización de los programas debe conducir, necesariamente, a la puesta en su lugar de cuadros políticos y de políticas económicas favorables al desarrollo normal de especializaciones ventajosas.

La expansión de las R.S.D. se persigue pues del modo más seguro en asociación funcional estrecha con otras zonas de

(18) Véase los desarrollos en la sección precedente, A, b.

impulsión. Ella es por lo tanto más rápida en la medida en que estas últimas están más cercanas, potentes y con actividades diversificadas, lo que permite un desarrollo armonizado de procesos de *subcontratos* tanto al nivel de la región estimulada como al nivel de las firmas impulsoras de crecimiento que allí se instalen. La intensificación de estas relaciones transforma la R.S.D. en polo de sostén solidario de la evolución coyuntural de las zonas estimulantes, al punto que éstas no podrían, sin perjudicarse a sí mismas, hacer soportar por las R.S.D. los primeros efectos de una recesión en la esperanza de escapar de esa, ellas mismas.

El problema es, por lo tanto, completamente diferente de lo que es en los territorios atrasados. El estado de dependencia en el cual ellos se encuentran con respecto a grandes economías nacionales que les compran sus materias primas, las hacen extremadamente sensibles a los accidentes coyunturales y plantea, entre otros, la espinosa cuestión de la estabilidad de los precios de productos básicos. Sus ligámenes forzosos con los países polos dominantes, ha dado origen recientemente a numerosas fórmulas y teorías de desarrollo (principalmente Nurkse) que insisten sobre la necesidad de un crecimiento autónomo *sui generis*, no inducido y basado en una integración económica interna de esos territorios.

Por lo contrario el crecimiento de las R.S.D. se persigue mejor y más rápidamente cuando encuentra grandes apoyos en las zonas impulsoras. Los riesgos de distorsiones cíclicas son menos grandes. Los fenómenos de polarización e inducción, como también los efectos de ingreso, tienen más probabilidades de obtener resultados máximos, de crear condiciones en las cuales se desarrollan fenómenos de encadenamientos productivos, cumulativos e igualmente, en ciertos casos también, automáticos.

¿Quiere decir eso que las disparidades de niveles de vida, particularmente sensibles entre espacios vecinos, se estrechan rápidamente? Seguramente no. Ellas tienen, igualmente, tendencia a ensancharse. En la fase inicial, a menudo prolongada por su iniciación o reiniciación, lo esencial es reducir las disparidades de las tasas de crecimiento más que los desplazamientos absolutos. Sólo una estrecha integración de funcionamiento de espacios en diferentes estadios de desarrollo, permite un acercamiento de sus ritmos de expansión que garantizan a los más débiles una elevación óptima de sus niveles de vida.

Proseguir una expansión regional *sensu stricto* no puede, a pesar de las inversiones de infraestructura, de los privilegios fiscales, de las facilidades de crédito o de instalación, conducir a ningún resultado válido, si no se tienen en cuenta las situaciones económicas de los espacios vecinos. Eso es como querer colgar un sombrero en una percha dibujada en la pared.

B. Integración intra e intersectorial.

La asociación funcional entre dos o más regiones se apoya sobre las relaciones a entrelazar entre sectores igualmente industrializados. En el primer estadio, la integración intrasectorial aparece en las relaciones que se establecen en el seno de una unidad dominante con múltiples establecimientos, o en operaciones dependientes del subcontrato. El desarrollo de actividades especializadas en la R.S.D., estimuladas inicialmente de afuera, es favorecido ulteriormente por pedidos emanados del mismo sector; tanto es así que el mejor cliente de la industria de productos químicos es ella misma y que no es diferente para la industria de construcciones mecánicas evolucionadas *sensu lato*.

Sin duda, la distancia es de naturaleza tal que frena este segundo tipo de relaciones que no pueden realmente ser ali-

mentadas sino sobre la base de una especialización rápidamente impulsada.

Es igualmente esta última la que alimenta las relaciones intersectoriales que peligran sufrir el doble handicap de la distancia y de la ausencia de diversificación industrial.

En esta óptica de relaciones inter-regionales, intra e intersectoriales las decisiones de localización de las actividades secundarias obedecen a factores no tradicionales. En ciertos casos se plantea el problema de localizaciones enlazadas que, permiten la maximización de los efectos de enlace, gracias a las economías externas, a las economías de escala y a la minimización de los costos sociales. En otros casos se plantea el problema de localizaciones indiferentes cuya eficacia se mide en la maximización de los efectos de ingresos y se opone al "saupoudrage" industrial.

Lo esencial es abrir cada vez un tramo de relaciones materiales e inmateriales crecientes, indispensable para hacer más óptimos los efectos de propagación y de intercambio de experiencias, para que se sustituya la complementariedad tradicionalmente comercial de los intercambios, por una solidaridad en el crecimiento de los sectores. Este último es un factor permanente de progreso mientras que aquélla tiene sólo un carácter precario.

Una vez más debe admitirse que la orientación a dar al crecimiento de las R.S.D. es impuesta en gran medida desde afuera. No son los factores disponibles internos de producción los que pueden determinar la dirección del desarrollo. Este último está con seguridad influenciado por el estado y sobre todo las previsiones de los mercados a explorar. Pero lo es aún más por las perspectivas de integración funcional con el exterior, al nivel de las actividades secundarias. Bajo este aspecto nada más, no puede ser cuestión de crecimiento autónomo sino, sobre todo, de crecimiento enlazado implicando el

matrimonio de voluntades y de intereses que no se concilian necesariamente de inmediato.

Sección 5. Problemas inmateriales.

La creación y el ordenamiento de una infraestructura social apropiada figuran entre las condiciones fundamentales de éxito de toda política de expansión económica. Pero, estos factores revisten una importancia especial en el caso de las R.S.D. Los problemas a resolver son complejos y multiformes. Ellos aparecen sobre diferentes planos tales como los de las adaptaciones del medio humano y de la puesta en práctica de una política de educación y de investigación científica.

A Medio humano.

Las medidas tomadas para promover el desarrollo de las R.S.D. trastornan los hábitos tradicionales, las estructuras aferradas, las constelaciones de intereses adquiridos.

Ahora, la experiencia histórica sugiere que los novadores e innovadores tropiezan siempre con la potencia fantástica que representa la resistencia al cambio, la fuerza de inercia. Más de un monarca esclarecido la conoció a sus expensas en el pasado. Y es peligroso tener la razón antes del resto de la gente.

Por lo tanto es esencial que la política seguida para animar y vivificar un espacio económico dado sea bien *comprendida* por la gente del espacio, por aquéllos que asumen la responsabilidad, como por los que deben participar en su ejecución. Las mejores iniciativas corren gran riesgo de conducir a un fracaso total, si no existe desde la iniciación una adhesión suficiente de las partes en cuestión. ¿Puede existir adhesión sin una información previa?.

Esta última es pues importante. Ella se dirige a todas las capas sociales de la población, a todas las clases sociales, a todas

las categorías económicas. Ella debe ser ampliamente difundida, siempre repetida, constantemente puesta al día, divulgada en diferentes formas; tocar incansablemente a los mismos grupos y a las mismas personas.

Esta información es el medio para provocar un estado de conciencia entre los responsables regionales o locales que deben estar en el origen de la renovación o del ordenamiento de las estructuras. Una de las primeras tareas consiste en "evangelizar" a todos aquéllos que deben ser ulteriormente los animadores de una política económica regional, en hacer un diagnóstico imparcial de sus problemas precisando claramente los objetivos a alcanzar, en hacerles participar en la investigación de posibles soluciones y, en todos los casos, darles un conocimiento perfecto de los medios que son finalmente conservados para favorecer el desarrollo.

Ciertamente, el camino a recorrer antes de convertir a los cuadros responsables, es largo. Y ese camino no es nada en comparación de aquél que debe recorrerse antes de obtener una adhesión de la masa de los agentes económicos. La tarea es tanto más ardua cuanto más débil es el grado general de formación y de instrucción de la población de las R.S.D., o en la medida en que son aferrados los prejuicios políticos o sindicales que la hacen poco permeable a las ideas nuevas. Este peregrinaje es a menudo engañoso para los misioneros recientemente atraídos al camino y a los medios de la política de desarrollo, y que son los responsables regionales o locales. A pesar de lo ingrato y penoso, ese rol les pertenece porque son del medio ambiente, hablan el idioma del territorio y conocen sus tradiciones, sus virtudes y sus debilidades. Pueden ser profetas en su país ya que es fácil ser romano en Roma. Y es con esta condición que es posible vencer la inercia y transformar progresiva y lentamente en colaboración activa eso que de otra manera sería una resistencia pasiva.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

Por ello es sorprendente comprobar a veces cómo las iniciativas de los empresarios locales son lentas en materializarse en las R.S.D. El establecimiento de la infraestructura material necesaria a los ejes de desarrollo y a los parajes industriales, combinado con una política de animación bajo forma de créditos, subsidios o facilidades fiscales, está lejos de ser suficiente para provocar actitudes creadoras en los agentes económicos regionales. Cuántas veces la instalación de empresas chicas y medianas, para no referirnos a las unidades de gran dimensión, es debida a elementos exteriores de la región. En el país de Gales, muchas de las actividades nuevas de carácter artesanal en su comienzo, han sido introducidas por los refugiados venidos de Europa Central en los sombríos años de la preguerra. En las regiones de crecimiento lento en Bélgica, Países Bajos, Reino Unido, Mediodía, las inversiones importantes dependían inicialmente a menudo de las decisiones tomadas por importantes unidades exteriores a la región o a la nación.

Aun cuando una política de desarrollo de las R.S.D. sea bien comprendida por los responsables y los agentes económicos regionales o locales, aun cuando su adhesión sea completa y aun, además, cuando existan los incentivos, todo eso no es suficiente para engendrar un arranque. Mucho depende del comportamiento o del dinamismo de los empresarios, de su capacidad de asumir los riesgos, de innovar y de anticipar, y no solamente de estudiar el mercado sino también, lanzar una saeta al porvenir, fabricando y ofreciendo productos nuevos.

A este respecto, nos adherimos por completo a la filosofía que informan las obras de W. W. Rostow: "*The progress of economic growth* y *The stages of economic growth*."

Las actitudes sociológicas de los empresarios pueden explicar, permaneciendo sin variación todo lo demás, las diferencias de aceleración de crecimiento de las regiones, de los sectores industriales y de las unidades consideradas individual-

mente. El lenguaje popular ha traducido algunas de esas verdades, hablando del freno que constituye "la tercera generación". Las explotaciones familiares no son las únicas expuestas al peligro del estancamiento. Las sociedades de capitales en la medida en que sus dirigentes no envejecen ⁽¹⁹⁾ y dan pruebas de imaginación creadora apoyándose sobre un verdadero espíritu de riesgos, incluso calculados, no escapan a ello. En un estadio determinado de desarrollo es tentador, en efecto, para una región como para una empresa, asignarse como finalidad esencial el salvaguardar, en valores absolutos manteniendo el nivel estable razonablemente creciente, el beneficio, que realizar nuevos progresos relativos. Pero el envejecimiento del comportamiento entraña, de manera vertiginosa, un envejecimiento y una inadaptación de estructuras en un mundo económico casi dominado por una revolución tecnológica permanente.

De la propensión de los empresarios a emigrar y a aceptar nuevas técnicas aun cuando ellos condenen aquéllas que le han proporcionado la fortuna precedente, de su gusto por el riesgo en reacción contra una rutina esclerosante de su individualismo creador en oposición al conformismo de asociaciones profesionales que, para salvaguardar los intereses establecidos, erigen tan fácilmente el malthusianismo económico en principio y en práctica sagrada, depende a menudo el arranque o reactivación de las actividades regionales.

Franquear una etapa de crecimiento es difícil tanto para una región como para una firma. Para agitar los mecanismos tradicionales de producción es necesario hacer inversiones considerables o crear nuevos reflejos en el funcionamiento de un espacio económico o en la dirección de las operaciones. Las

(19) Y que no se crea que se trata sólo de un envejecimiento físico. Muchos hombres a la edad de 20 años entre la juventud universitaria u otros, son viejos prematuramente; consideran su carrera en función del provecho de sus honorarios y de la jubilación a la edad de 60 o 65 años.

transformaciones también en gran medida son indispensables en los espíritus y en las mentalidades para introducir cambios fundamentales de organización y de orientación (control presupuestario, acción publicitaria, investigación operacional, formación del personal, estudio provisional del mercado, etc.), los cuales implican expensas sustanciales en gastos generales nuevos cuya rentabilidad inmediata no está ciertamente asegurada.

Pero en numerosos casos la incitación al crecimiento de las R.S.D. es, en efecto, de naturaleza exógena. Son las empresas exteriores a la región las que crean establecimientos para los cuales ellas no encuentran en el lugar los funcionarios de dirección, el personal de cuadro o los agentes especializados expertos en las exigencias de las técnicas modernas de producción.

Tanto los unos como los otros deben ser importados. Arriesgan tropezar con una serie de deseconomías externas de orden social que pueden revestir una gravedad considerable hasta el punto de frenar el desarrollo normal de los procesos de crecimiento.

Citemos, únicamente como ejemplo, los inconvenientes eventuales y a veces sustanciales debidos a las diferencias de clima.

Para ser eficiente, la ayuda técnica implica una presencia prolongada de hombres que la aportan. Esa permanencia es posible sólo cuando los cuadros gozan no solamente de remuneraciones atractivas sino también de condiciones de vida decentes para si mismos y sus familias. Se sabe, por ejemplo, cómo la ociosidad de las mujeres puede ser causa de tensión desmoralizadora en las colonias, los países ocupados o todo otro territorio en el cual no se ha considerado una permanencia duradera. La educación de los niños es otra fuente de dificultades creadas desde el comienzo por las diferencias idiomáticas, se-

guida por la calidad y el grado de diversificación de las enseñanzas local, la posibilidad de proseguir los estudios superiores, técnicos u otros y el suplemento de gastos que entraña fatalmente el alejamiento de los centros deseados. Es necesario también tener en cuenta las ocasiones de vida intelectual, científica, artística, social, mundana, turística que ofrecen las R.S.D.; según el caso esos diferentes criterios pueden a veces influir fuertemente en los técnicos en su decisión de quedarse para participar en la obra de la puesta en marcha de las R.S.D.. Y en las fábricas o las nuevas unidades de producción, el comportamiento del personal obrero local con respecto a los cuadros extranjeros debe ser tal que ellos puedan integrarse en la obra colectiva y no sentirse como monitores que, una vez cumplidas sus prestaciones técnicas o su misión de formación, anhelan desembarazarse. En este orden de ideas los antagonismos de razas, de lenguas, de confesión o de partidos pueden desanimar y hacer desaparecer la mejor buena voluntad. En cualquier nivel que se sitúe la política del acogimiento amable tiene pues una importancia esencial. Corresponde a las R.S.D., deseosas de beneficiarse con la ayuda técnica exterior, tomar las medidas que se imponen para asegurar esas condiciones de vida decente a aquéllos que abandonan sus centros de existencia tradicionales para ponerse, en el hecho, al servicio de otra región o de otra nación.

B. *Educación e investigación científica.*

El problema no se plantea de ninguna manera en los mismos términos según se trate de una R.S.D. o de un espacio en pleno crecimiento. Este último no puede pretender un progreso durable si vive de la investigación científica, fundamental o aplicada, efectuada en el exterior.

Para las R.S.D. los datos son del todo diferentes.

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

Lo esencial no es desarrollar, desde la iniciación, una enseñanza superior que en el exterior constituye un polo institucional de crecimiento. Las condiciones de su desarrollo, corren riesgo de desaparecer en la medida, por ejemplo, en que falta una base industrial y social diversificada sin la cual no puede haber colaboración interdisciplinaria y coordinación entre la industria y la universidad. Por el contrario, lo esencial consiste primeramente en una sólida formación elemental, luego una preparación media y técnica, en el mayor número posible de futuros agentes económicos. Insistimos sobre el concepto *formación sólida*, no una formación libresca que tiende a hacer de los escolares y de los estudiantes, pseudos hombres instruidos o casi sabios ⁽²⁰⁾, sino una formación que haga distinguir lo principal de lo accesorio, que enseñe a reflexionar, a razonar, a discernir entre lo esencial y el detalle, a profundizar metódica e inteligentemente los conocimientos en las dos disciplinas ligadas como lo son la lengua materna y las matemáticas.

Es natural que sobre esta base se reúnan los materiales que conducirán a una verdadera investigación científica. Esta programación desembocaría por lo tanto en perspectivas animadoras marcadas por el desarrollo de las escuelas técnicas, las investigaciones autónomas en usinas, la instauración de centros comunes de investigaciones, el intercambio de hombres y experiencias, la creación o la expansión de universidades y las anticipaciones en la enseñanza que contribuirán al establecimiento de actividades jóvenes y nuevas en la región.

Los responsables de la política económica de las R.S.D. deben tomar conciencia de esos elementos del problema de la formación de las masas. Las soluciones razonables no son siempre las más espectaculares. No neutralizan siempre la tenden-

(20) Este mal terrible del cual, si no nos cuidamos, moriremos, existe no sólo en las regiones subdesarrolladas.

cia a la megalomanía o no eliminan el sentimiento de frustración. Por lo menos ellas tienen el gran mérito de contribuir lenta pero seguramente a la puesta en marcha de esos espacios con crecimiento retardado.

El escollo es grave. No todas las regiones subdesarrolladas pueden evitarlo.

CAPITULO CUARTO: CONCLUSIONES

Mis conclusiones serán breves.

Apenas comenzado el desarrollo de la región en crecimiento plantea problemas muy diversos caracterizados por factores de orden técnico y financiero, político y humano, industrial y comercial, científico y educativo. Si por razones de comodidad didáctica cada uno de ellos se presta a un análisis *in se*, sería un error creer que los remedios individuales podrían crear las condiciones ideales de progresión.

Tenemos en efecto un problema de macro y de microsoluciones ligadas que deben ser ajustadas constantemente las unas a las otras para crear progresivamente un conjunto funcional. Sus interferencias constantes y recíprocas hacen variar incesantemente los datos del problema del crecimiento de las R.S.D.

Sin duda, a través de este entrelazamiento de acción y reacción, se puede percibir claramente las líneas directrices de un desarrollo fundamental. A este respecto, las opciones sobre los polos de crecimiento y los focos de progreso, sobre las zonas de desarrollo y los parajes industriales sobre los tipos de crecimiento y los modelos de propagación, son determinantes en la orientación y el ritmo de la expansión. En el orden de urgencia y de importancia, ellas proceden y condicionan las modalidades de la ayuda financiera y de la asistencia técnica. Reaccionemos pues contra esa corriente de pensa-

CRECIMIENTO DE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

miento que tiende a hacer admitir que estos últimos son *los dos* elementos esenciales de la expansión de las R.S.D., cuando en realidad no son más que dos mecanismos entre otros necesarios, ciertamente, pero lejos de ser suficientes.

La asociación funcional con otras regiones más avanzadas, el enganche de entrenamientos con esos espacios y con sus grandes unidades motrices, en la mayoría de los casos, juegan un papel muy apreciado.

Pero, ante todo, el supremo artífice de ese crecimiento es el hombre: aquél que está en la base de las opciones y de los programas que delinea, como aquél que dirige las realizaciones o participa en su ejecución, en el más humilde nivel.

De su formación y de su información intelectuales y científicas, de su fuerza de carácter, de su coraje y de su capacidad de asumir los riesgos de empresa y, sobre todo, de su honestidad y de su estado de desarrollo político, dentro o fuera de la región, depende indiscutiblemente y en forma esencial, la puesta en marcha y la expansión económica de alguna parte esencial de las R.S.D.

Más que en otra parte, y más que cualquier otro, el obstáculo fundamental está allí.

Prof. L. E. DAVIN
Université de Liège