

Raphael Padula

**Reflexiones generales sobre políticas públicas**

**y desarrollo local en la globalización**





---

# Reflexiones generales sobre políticas públicas y desarrollo local en la globalización

Raphael Padula\*

**De forma crítica a las visiones que preconizan una prevalencia del desarrollo local sobre el nacional, este trabajo presenta la idea de que son las relaciones entre Estados las que, en última instancia, determinan los rumbos del desarrollo en el sistema internacional. De esa manera, se interpreta que el desarrollo na-**



**cional y el desarrollo local caminan juntos, de forma ordenada por el Estado, de forma que la voz organizada de las regiones –municipios o ciudades– tiene fundamental importancia para la atracción de proyectos e inversiones a nivel local. Se discute, además, la importancia de la infraestructura de transportes para el desarrollo local, con reflexiones sobre Brasil.**

## Resumen

Este artículo presenta reflexiones generales sobre Políticas Públicas para el Desarrollo Local en el contexto de la globalización. De forma crítica a las visiones que preconizan una prevalencia del desarrollo local sobre el nacional, se presenta la idea de que son las relaciones entre Estados las que, en última instancia, determinan los rumbos del desarrollo en el sistema internacional. De esa manera, se interpreta que el desarrollo nacional y el desarrollo local caminan juntos, de forma ordenada por el Estado, de forma que la voz organizada de las regiones –municipios o ciudades– tiene fundamental importancia para la atracción de proyectos e inversiones a nivel local. En el marco de las políticas públicas para el desarrollo local, se discuten importantes cuestiones, como: la ocurrencia de efectos polarizadores, propulsores y regresivos, a partir de las regiones más desarrolladas, y los efectos de concentración/aglomeración que estas últimas pueden sufrir. Asimismo, apuntamos la necesidad de realizar un estudio de potencialidades locales para orientar acciones e inversiones públicas y privadas. Se discute, además, la importancia de la infraestructura de transportes para el desarrollo local, con reflexiones sobre Brasil.

**Palabras-clave:** Desarrollo local; desarrollo regional; localización industrial; globalización.

## Introducción

El proceso de globalización, que se desencadenó conjuntamente con la preconización del deterioro del rol del Estado por la doctrina neoliberal, llevó a las economías latinoamericanas –que se adhirieron incondicionalmente al recetario del Consenso de Washington– a fracasos económicos y sociales. A partir de ese contexto, mu-

\* Es alumno de Doctorado y posee el título de Maestría en Ingeniería de Producción de la Coordinación de los Programas de Postgrado en Ingeniería (COPPE) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Economista por el Instituto de Economía (IE-UFRJ), Editor de la revista Oikos. Correo electrónico: padula.raphael@gmail.com

chas reflexiones sobre el proceso de desarrollo apuntan hacia las regiones, ciudades o municipios, como el foco principal de análisis y polo irradiador del desarrollo. Así, según esa visión, la solución para la cuestión del desarrollo estaría en enfocarse en el desarrollo y la solución de cuestiones locales, con la descentralización del papel del Estado. Muchos de esos análisis presuponen que las cuestiones, intereses y el desarrollo locales deben sobreponerse o conducir al desarrollo nacional; una especie de *localismo*. En ese sentido, las regiones, ciudades o municipios deben sobreponerse al Estado (mínimo), no solamente como principal ente de análisis, sino gestionando mayores recursos y con mayor autonomía.

Este artículo tiene como objetivo realizar breves reflexiones críticas sobre los fundamentos de esa visión "localista", focalizando en la cuestión de las Políticas Públicas para el Desarrollo Local, de modo a proponer un camino para el desarrollo local a partir de la acción planificada del Estado. La principal propuesta del artículo es sostener que las políticas públicas, bajo coordinación del Estado, deben actuar en el sentido de intervenir en las fuerzas de mercado, teniendo el control sobre los impactos de unas regiones sobre las otras, así como identificando y estimulando las potencialidades locales, de forma a realizar y estimular inversiones públicas y privadas –principalmente proyectos industriales– que promuevan el desarrollo.

Para cumplir este objetivo, en la sección 1, será analizada la cuestión general del desarrollo local en el contexto de la globalización. En la sección 2, será tratada la cuestión de los efectos polarizadores y de concentración, y del papel de las políticas públicas para atenuarlos o resolverlos. En la sección 3, serán tratadas las potencialidades locales, la necesidad del Estado de identificarlas y potenciarlas para fomentar su aprovechamiento y el desarrollo, realizando y atrayendo inversiones. En la sección 4, será abordada la cuestión de los transportes y del desarrollo local, con observaciones sobre Brasil. En la sección 5, se harán algunas consideraciones finales.

## Desarrollo local en el contexto de la globalización

En la obra *Sistema Nacional de Economía Política*, del economista nacionalista alemán Friedrich

List, de 1841, es posible identificar una discusión sobre ciudades, Estado y poder que puede llevarnos a buenas reflexiones. Él analiza las causas del desarrollo y la industrialización y la condición de atraso de las naciones, especialmente en el libro I, titulado *La Historia*, con su método historicista, sugiriendo obtener lecciones de la historia, principalmente de la ascensión británica y la caída o el no-desarrollo de reinos y naciones.

Al analizar las razones para que Italia, y específicamente Venecia, hayan dejado de tener la supremacía manufacturera, List (1841, p.10) concluye que lo único que le faltó a "Italia para capacitarla a convertirse en lo que Inglaterra se tornó" fue "la *unidad nacional* y el poder que de ella deriva. Las ciudades y los poderes gubernamentales no reaccionaron como miembros de un cuerpo único", actuando de forma descentralizada, guerreando y compitiendo "como si fuesen potencias y estados independientes", lo que posibilitó, incluso, la dominación extranjera y la decadencia frente a la competencia con naciones enteras, poderosas y unidas – como Inglaterra.

Según List (1841, p.21), la Liga Hanseática (o Hansa), formada por ciudades alemanas, principalmente por motivos de defensa, también se debilitó por falta de unidad y vigor nacional, sufriendo con la ausencia de una política nacional de incentivo a la producción y con la competencia comercial y política entre sus ciudades. Al mismo tiempo, la producción de otras naciones era estimulada. "En consecuencia, su capital excedente fluyó para Holanda y para Inglaterra". List (1841, p.22) concluye, afirmando que "Todos esos errores habrían sido evitados por Inglaterra. Su escuadra mercantil y su comercio exterior descansaban sobre la base sólida de su agricultura y de su industria nativa; su comercio interno se desarrolló en proporción correcta en relación a su comercio exterior, y la libertad individual creció sin disminuir la unidad nacional o el vigor nacional (...)".

A partir de las lecciones extraídas de la historia, List propuso y fue gran militante de la unión aduanera de los estados alemanes, el *Zollverein*, y presentó su propuesta de integración como un medio para fortalecer las industrias alemanas, a través del poder político externo adquirido con la unión del Estado alemán, estableciendo

un poder territorial capaz de articularse frente al país hegemónico de su época, Inglaterra - al cual denominaba “poder insular”- logrando la eliminación de la perniciosa competencia manufacturera, comercial y política entre los estados germánicos, generando un Estado con poder interno para inducir el desarrollo, estimulando la cooperación entre las diferentes ramas industriales y los estados; creando un amplio mercado para la producción de esos estados, protegidos por el Estado e interconectados comercialmente por un eficiente sistema de transportes.<sup>1</sup>

Usualmente se ha difundido que la actual globalización fue un proceso natural e inexorable, originado de la expansión de los mercados e impulsado por innovaciones tecnológicas y de los medios de comunicación dejando al margen las cuestiones de poder. No obstante, así como en el proceso de liberalización de finales del siglo XIX, la historia enseña que la globalización fue un proceso impulsado, y además impuesto, por Estados fuertes, que actúan según sus intereses nacionales, a través de acuerdos bilaterales o a través de organismos internacionales (como el FMI y la OMC, por ejemplo), alcanzando a los entonces denominados “mercados emergentes” de América Latina.<sup>2</sup>

Esos Estados fuertes de los países centrales, poseedores de monedas e industrias fuertes, no abdicaron de su papel interventor, tanto a nivel

macroeconómico como a nivel sectorial, protegiendo e incentivando a sectores, según cuestiones políticas, económicas y estratégicas. Debido al avance de sus economías, sería posible esperar que la postura de esos Estados fuese mínima, interviniendo solamente en cuestiones puntuales o solamente a nivel local; sin embargo eso, en realidad, no ocurre. Es decir, la cuestión local no se sobrepone a la cuestión nacional en el enfoque de los gobiernos de esos países desarrollados. Como siempre, son las relaciones entre Estados –relaciones de poder, y no meramente económicas– las que mueven el capitalismo dentro del sistema internacional, influenciando jerarquías y espacios de actuación en beneficio del desarrollo, principalmente en los Estados de la periferia del sistema. El vigor del Estado importa tanto en el juego internacional de poder como en el juego nacional de poder, creando oportunidades, incluso para el desarrollo local.

Es importante que el Estado actúe como planificador de largo plazo, promoviendo el desarrollo ordenado y corrigiendo desequilibrios regionales y locales; diferente de la postura del Estado mínimo neoliberal, sin recursos y pasivo.

Las ciudades, municipios y regiones deben cumplir el papel importante de presentar proyectos y oportunidades, y defenderlos junto a los Estados nacionales. Su fuerza será mayor si están organizados. Nada de eso impide que intendentes o gobernadores articulen búsquedas por asociaciones internacionales en proyectos, inversiones y financiamientos. Sin embargo, el éxito del desarrollo aún depende de la postura macro del Estado y pasará por las reglamentaciones por él establecidas, como leyes de capital e inversión extranjera, por ejemplo. Debemos resaltar que el desarrollo en regiones aisladas puede atraer flujos migratorios y generar deseconomías de aglomeración, que comprometerían la calidad de vida y el éxito económico local (asunto de la próxima sección). Además de eso, competencias entre regiones, como competencias por atracción de proyectos, y a través de exenciones fiscales, por ejemplo, pueden llevar a la competencia dañina (perjuicios recíprocos), y no a un desarrollo planificado y coordinado de ámbito nacional, que corrija desequilibrios y aproveche los recursos disponibles de forma eficiente (asunto de las próximas secciones).

1 Por los mismos motivos, List previó proféticamente como inexorable la unión europea; que debería pasar por la unificación de los estados germánicos, pues Alemania tendría un rol fundamental en la formación de ese “poder continental”.

2 A finales de los años sesenta, Estados Unidos empieza a acumular crecientes déficits globales en cuenta corriente, y la convertibilidad del dólar pasó a ser amenazada. A partir de entonces, buscando mantener su autonomía política como emisor de moneda internacional (profundizando la internacionalización del dólar), y frente a la decadencia de la URSS (y del comunismo) y de la ascensión del neoliberalismo, Estados Unidos presiona a los demás países para la adopción de políticas macroeconómicas ortodoxas –y de liberalización financiera– y declara unilateralmente la inconvertibilidad del dólar y el fin del patrón dólar-oro en 1973 (Helleiner, 1994). Posteriormente, en 1979, Estados Unidos establece el patrón dólar-flexible, a través del cual pasan a emitir moneda sin lastro, y se vuelven en propagadores de la ortodoxia monetarista-neoliberal, tanto directamente (a través de acuerdos) cuanto indirectamente (a través de organismos internacionales que trabajan bajo su control, como el FMI y la OMC). Ese fue el principio de lo que Helleiner (1994) llamó desregulación competitiva, que se inició en los países desarrollados a finales de los años setenta e inicio de los ochenta, y alcanzó a los países periféricos en los ochenta y noventa, cuando esos países necesitaban tener acceso a los capitales internacionales, pasando a ser denominados “mercados emergentes”.

Las articulaciones entre ciudades o municipios en el ámbito nacional refuerzan su voz en búsqueda del cumplimiento de sus demandas. Hay una creciente institucionalización de esas negociaciones internas, incluso a través de la creación de ministerios orientados hacia la atención de ciudades/municipios, como en el caso de Brasil, en 2003 (gobierno del Presidente Lula), con la creación del Ministerio de las Ciudades. Lo más importante es que esta articulación entre administraciones locales, y sus negociaciones con el gobierno central, puede trabajar en favor de la organización e identificación de potencialidades de las regiones/localidades (que pueden recibir ciertos proyectos), orientando y fomentando la realización de inversiones más adecuadas (sección 4). La presentación de planes de desarrollo municipales y urbanos también es fundamental. La articulación de la integración regional suramericana por parte de las ciudades puede ser importante en ese sentido, a través de la red Mercociudades, así como puede difundir la idea de la integración en la sociedad (y el pueblo), que debe estar en la base del proceso. Eso puede, incluso, estimular la confianza de los empresarios a invertir en países (y ciudades) del Mercosur (como veremos en la sección 4).

En cuanto a las regiones, principalmente en países continentales como Brasil, es importante la actuación de superintendencias regionales de desarrollo y la utilización de la experiencia de la planificación regional.<sup>3</sup>

En tiempos en que los Estados dirigen gran parcela de sus ingresos para el pago de intereses de la deuda, los recursos son escasos y se destina muy poco hacia las inversiones en infraestructura. En Brasil, por ejemplo, el país con la mayor tasa de interés real del mundo, el gobierno destinó un 8,3% del PIB para el pago de intereses en 2005, y solamente un 0,2% del PIB para infraestructura de transportes y un 0,6% para inversiones en general, partiendo de un ingreso del 37% del PIB.<sup>4</sup>

Con pocos recursos y con el abandono de la planificación de largo plazo, las ciudades y regiones más fuertes han recibido más inversiones en infraestructura (energía, transportes, urbana, telecomunicaciones), llevando la mayor parcela del “residuo presupuestario” que es encaminado hacia las inversiones, por cuestiones internas de fuerza política. Eso sucede, por ejemplo, frente a la decisión de construir una vía de acceso o “irrigación” para una ciudad más desarrollada o región metropolitana, o de construir una vía de acceso para una región/municipio pobre, aislado, para inducir su desarrollo. De esta manera, es necesario que los municipios se organicen, presenten proyectos y busquen las inversiones.<sup>5</sup>

Actualmente, muchos autores han privilegiado el análisis sobre el importante fenómeno de las “Organizaciones Productivas Locales” (APL’s).<sup>6</sup> Muchas reflexiones sobre ese tema han intentado difundir la idea de que los APL’s serían una alternativa frente a la globalización, en la ausencia de los Estados, desarrollándose a partir de iniciativas y organizaciones productivas voluntaristas de ciudades/municipios próximos, y serían fundamentales para la producción y la difusión del conocimiento. No obstante, los Estados se han mostrado fundamentales para los APL’s, en su creación, soporte, incentivo, promoción y desarrollo (Cassiolato, 2001).

Finalmente, llamando la atención para una discusión entre intereses locales “versus” intereses nacionales, ésta puede manifestarse tanto en competencias por atracción de inversiones como en competencias entre la producción de diferentes localidades, dañinas a algunas de ellas y/o al sistema económico como un todo –es decir, al interés nacional– por la ocurrencia de efectos sistémicos (efectos regresivos o polarizadores, sobre los cuales trataremos a continuación). Aún existen cuestiones adversas cuando un proyecto de interés de toda la sociedad debe ser implantado en una localidad y la población local se posiciona en contra del proyecto, defendiendo a supuestos intereses locales o ambientales –lo que ocurre, por ejemplo, en proyectos energéticos que causan inundaciones y demandan traslado de la población local. Eso es muy co-

3 En Brasil, en 2007, fueron reflatadas la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE).

4 El promedio de inversiones en transportes del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso y del gobierno del Presidente Lula son prácticamente iguales, alrededor de 0,3% del PIB.

5 Esas fuerzas actúan de tal manera que logran acentuar los efectos polarizadores y regresivos, temas que serán tratados en la próxima sección.

6 En portugués, Arranjos Produtivos Locais (APL’s).

mún en Brasil, en proyectos hidroeléctricos, por ejemplo, que son obstaculizados por poblaciones originarias, articuladas con intereses de movimientos organizados (como el Movimiento de los Afectados por Represas) y de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que no siempre representan solamente a sus supuestos ideales (ambientalistas, por ejemplo), sino que encarnan intereses externos que tienen por objetivo entorpecer el proceso de desarrollo. Para solucionar o evitar esos dilemas, la acción del Estado debe ser transparente y planificada y los municipios deben organizarse para que los aspectos de los proyectos estén claros y adecuados para toda la sociedad, que podrá incluso respaldarlos.

En Brasil también existe una discusión respecto a la implantación de una siderúrgica de control extranjero en Ceará –estado de la región Nordeste, de menor desarrollo– con incentivos fiscales diferenciados por parte del gobierno federal, que fue una promesa del Presidente Lula. La *Ceará Steel*, empresa de capital coreano e italiano, enfrenta oposición del Instituto Brasileño de Siderurgia (IBS), representando los intereses de la industria del acero, y de Petrobras, que cuestionan el subsidio que sería concedido en el precio del gas fornecido –variable fundamental para hacer factible el proyecto. Las reclamaciones del IBS toman como base: la competencia desleal en el mercado internacional; el hecho de que esta empresa es la única con insumo más barato; y el hecho de que la empresa coreana Dongkuk ya es cliente brasileña. Petrobras argumenta sobre la no abundancia de gas.<sup>7</sup> En favor del proyecto están los políticos cearenses, el gobierno del estado y la Companhia Vale do Rio Doce (que detiene un 7% del capital de la empresa). El proyecto, que estimularía la economía local, cuesta US\$ 750 millones, puede generar 10 mil empleos directos e indirectos y aumentar en un 5% el PIB de Ceará. Vale do Rio Doce desea aumentar sus inversiones en siderurgia y sus ventas dentro del país. La decisión será política y deberá ser tomada por el Presidente Lula, siguiendo los intereses nacionales y locales (*O Globo*, 25/05/2007). La cuestión de la disponibilidad y del precio del gas en Brasil, y en la región Nordeste específicamente, será solucionada con

la construcción del primer trecho del Gasoducto del Sur (Venezuela-Brasil-Argentina), que traerá gas de Venezuela para el Nordeste de Brasil.

## Efectos polarizadores y deseconomías de concentración

Cuando se hace un análisis sobre políticas públicas y desarrollo local, es necesario tomar en cuenta los efectos que ocurren entre las regiones más avanzadas y las menos avanzadas, tanto en el plan nacional como en el plan internacional: efectos polarizadores, propulsores o regresivos. Igualmente es importante observar las posibles deseconomías generadas por efectos de concentración/aglomeración en las regiones más avanzadas. Los resultados de esas fuerzas actúan sobre las regiones que deben ser consideradas por el Estado en su promoción de políticas públicas para el desarrollo local.

Gunnar Myrdal, economista sueco influyente en el pensamiento crítico latinoamericano, en 1956, en su *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, argumenta que el principio de interdependencia circular dentro de un proceso de causación cumulativa tiene validez en todo el campo de las relaciones sociales, y esta debe ser la principal hipótesis a ser considerada en el estudio del desarrollo y subdesarrollo económico, entre y dentro de las naciones. Según el citado autor, tanto en el plan internacional como en el plan nacional, las libres fuerzas de mercado no operan necesariamente en el sentido de la igualdad. En regiones o países menos desarrollados, por el contrario, tienden a generar fuertes efectos regresivos (Myrdal, 1956, pp.47-55), conforme nos han demostrado los datos de los últimos veinte años de liberalización en América Latina (UNCTAD, 1997).

En el plan nacional, Myrdal se refiere a la ampliación de los mercados de las industrias más avanzadas de regiones más desarrolladas, que, entre diversos factores, operan con: mercados y escalas de producción bastante mayores, retornos crecientes de escala y de escopo mayores; tecnologías y maquinarias superiores; costos de producción mucho menores, con acceso más fácil y con mejores posibilidades de capitales/préstamos de largo plazo; en un ambiente de constantes desbordamientos de conocimiento y economías externas circundantes; con mano

<sup>7</sup> Debemos recordar que, debido al lobby interno y al interés nacional, el gobierno de Estados Unidos concede voluminosos subsidios para su arcaica industria siderúrgica.

de obra más preparada; y con condiciones de infraestructura aún mejores. Así, las industrias de las regiones menos desarrolladas tenderían a ser menos competitivas y, además, a encerrar sus actividades, si no existieran políticas públicas que actuaran en favor de la ecualización interregional o incluso de forma compensatoria, en beneficio de las regiones menos desarrolladas y sus industrias.<sup>8</sup>

Conforme argumenta Myrdal, ese proceso desencadenaría en las regiones menos desarrolladas un *proceso acumulativo negativo*, tanto entre factores materiales como no materiales, que caracteriza los *efectos regresivos* de la economía más desarrollada sobre la subdesarrollada. Los efectos acumulativos negativos (círculos viciosos) se caracterizan de la siguiente forma: debido al cierre de actividades de una fábrica, la administración pública local perdería ingreso de tributos y los trabajadores quedarían desempleados, lo que generaría empeoramiento en la oferta de servicios públicos (infraestructura, salud, educación, etc.) y reducción del consumo de bienes, que tendrían efectos negativos sucesivos en la economía local, desencadenando un círculo vicioso. No obstante, esos efectos regresivos pueden ser más fácilmente atenuados, anulados o corregidos entre regiones (en el plan nacional). Sin embargo, debido a las proximidades geográficas y de ambientes, las regiones menos desarrolladas también pueden ser favorecidas por *efectos propulsores* de las regiones más desarrolladas, principalmente de los denominados polos económicos que irradian efectos positivos sobre un radio de regiones próximas. Cabe al Estado proporcionar políticas públicas para potenciar esos *efectos propulsores* sobre los efectos negativos, para promocionar el desarrollo local. Las políticas públicas deben actuar a través de mecanismos compensatorios positivos y de corrección de desequilibrios regionales, para desencadenar un ciclo acumulativo positivo su-

ficientemente fuerte, a través de la atracción de nuevos emprendimientos.<sup>9</sup>

Bajo el libre juego de mercado, los *efectos polarizadores* ocurren a partir de las regiones más desarrolladas sobre las menos desarrolladas, atrayendo y concentrando la producción, el comercio, los capitales, la mano de obra, la cultura y la ciencia, como afirma Myrdal (1956, p.52), “dejando el resto del país de cierta manera estancado. (...) Eventualmente, esas localidades y regiones han ofrecido condiciones naturales particularmente buenas para las actividades económicas que en ellas se concentran.<sup>10</sup> (...) De allí por delante, las economías internas y externas siempre crecientes fortificaron y mantuvieron su crecimiento continuo a expensas de otras localidades”.

Esos efectos amplían su importancia si pensamos en un mercado globalizado, en el cual las industrias de los países en desarrollo (incluso de sus regiones menos favorecidas) tienden a competir bajo libres fuerzas de mercado con multinacionales de países desarrollados, que operan en condiciones extremadamente favorables y contando con el apoyo de Estados e instituciones fuertes. En ese caso, la intervención del Estado es fundamental, no simplemente por cuestiones de eficiencia económica, sino por cuestiones políticas y sociales. Así como lo observó Myrdal, en 1956, y lo confirmó el Informe de UNCTAD, de 1997, la globalización, frente a la prominencia del Estado-mínimo, aumentó las desigualdades regionales en los países más pobres –que tienden a acentuarse–, mientras en los países más ricos se verificó una tendencia opuesta. Verificamos actualmente la

9 En la próxima sección, observaremos como eso puede realizarse a través del aprovechamiento y estímulo de las potencialidades locales. Es oportuno observar que a través de los “efectos regresivos” de Myrdal, los ricos se vuelven cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, dentro de las Naciones y entre las Naciones. A su vez, los efectos propulsores son poco significativos en el ámbito internacional.

10 Myrdal (ídem) complementa, afirmando que “(...) en muchos casos, eso sucedió cuando esas regiones empezaron a obtener ventajas competitivas. Como es natural, la geografía económica constituye el escenario. Los centros comerciales se ubicaron, obviamente, donde existían las condiciones naturales favorables para la construcción de puertos, mientras los centros de industria pesada se ubicaron, en general, en lugares no muy distantes de las fuentes productoras de carbón de hierro (...)”. Debemos resaltar que, internacionalmente, la mano de obra parece ser un factor con menos movilidad e, históricamente, tiende a “permanecer en el país en el cual nace”, en las palabras de Myrdal (1956, 89-91).

8 Analizando la adhesión profunda y rápida de las economías latinoamericanas a las recomendaciones neoliberales del Consenso de Washington, podemos explicar los resultados desastrosos de la globalización para los países latinoamericanos –aumento de la divergencia de renta, tecnología y riqueza con relación a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– a través de efectos polarizadores y regresivos.

ocurrencia de una polarización interna en los países de América Latina y también en el ámbito mundial, entre países en desarrollo y desarrollados (UNCTAD, 1997) –una polarización no solamente económico-social y tecnológica, sino también de poder. La desigualdad en la estructura productiva, generada por la ausencia de políticas públicas y políticas regionales, explica la polarización de la riqueza, de la renta, de la tecnología y de la producción en el plan nacional. Para detener esos impactos, esas regiones menos desarrolladas deben contar con políticas públicas que corrijan los desequilibrios y que las vuelvan más atractivas para las inversiones y para la población, principalmente aumentando la oferta de servicios públicos y de infraestructura, es decir, mejorando los factores locacionales e identificando oportunidades de inversiones, como veremos en la próxima sección. Myrdal observó que en la post-guerra todos los Estados modernos capitalistas practicaban amplia intervención, buscando corregir desequilibrios regionales internos.<sup>11</sup>

Otro efecto que puede ser observado en las regiones más desarrolladas es el *efecto de concentración* - (o *efecto de aglomeración*) –que puede tener origen en los efectos polarizadores– ocasionando *deseconomías de aglomeración*- que también exigen políticas públicas para identificar y solucionar los problemas. Son ejemplos de esos resultados, en las grandes ciudades, metrópolis y regiones más desarrolladas: el congestionamiento de vías (internas y conectando la región a otras regiones), problemas en la oferta de servicios de infraestructura, y servicios públicos en general, para atender a la población y a la producción local, problemas ambientales y de polución sonora.

La industrialización es la fuerza dinámica del desarrollo, siendo “casi tautológico afirmar que las regiones más pobres permanecen esencialmente agrícolas”, conforme señala Myrdal (1956, p.56). Desde el Renacimiento, los pensadores económicos observaban las diferencias entre el campo –agrícola y retrasado– y la ciudad –rica, manufacturera y con una población feliz. Es preciso que el Estado actúe buscando la diversificación

de la actividad industrial en diferentes localidades del país, lo que debe llevar a una mejora en el patrón de vida de las poblaciones locales y de la sociedad como un todo.

## Políticas públicas y potencialidades locales

Un poderoso instrumento, tanto para orientar a los delineadores de políticas públicas, planificadores y a los inversionistas privados, como para el desarrollo local y nacional, sería la realización de un amplio estudio de localización industrial identificando las potencialidades locales (y sus debilidades), tal cual sugiere Cosenza (s.d.). Así, sirviendo como instrumento de política, ese estudio sería una herramienta fundamental del Estado en su objetivo de promocionar el desarrollo nacional con equilibrio regional y social, utilizando en toda su potencialidad (maximizando) los recursos nacionales y locales, alcanzando la diversificación industrial e induciendo el desarrollo por todo territorio nacional. Sería un mapeamiento de las potencialidades de cada región, permitiendo jerarquizar las vocaciones industriales de las áreas geográficas –y constatar y superar posibles debilidades locales– para el aprovechamiento racional e intensivo de los recursos de las regiones. Según propone Cosenza, de esta manera sería posible estructurar un sistema de informaciones para la toma de decisiones de los delineadores de políticas públicas, en búsqueda de la localización industrial de proyectos y contra los efectos de incentivos fiscales indiscriminados.

El estudio de localización industrial actúa como un instrumento para el objetivo más amplio, trazado por el Estado, de políticas sectoriales (industriales, tecnológicas, de infraestructura, etc.), regionales y sociales. La administración de la localización industrial debe ayudar a alcanzar objetivos como: aumento del valor agregado e intensidad tecnológica industrial; utilización de recursos locales; elevación del nivel de empleo y renta; redistribución geográfica de la población; creación de una estructura industrial diversificada y con capacidad de crecimiento autosustentado; formación de un mercado nacional amplio; producción destinada al mercado interno y estímulo a

11 Un ejemplo de esas políticas en los países europeos –que se mantiene hasta hoy en el marco de la Unión Europea –son las transferencias para el sector agrícola, que tienden a equalizar el patrón de vida en el campo y la ciudad.

la exportación.<sup>12</sup> El estudio puede ayudar en dos cuestiones fundamentales para la competitividad industrial y éxito de proyectos: confección de un sistema de infraestructura de transportes y logística más eficiente (en costos) y tamaño óptimo de plantas aprovechando economías de escala. El estudio permitirá la orientación de políticas públicas que actúan sobre los efectos polarizadores, regresivos y propulsores.

Conforme al modelo de estudio propuesto por Cosenza (s.d.), aquí utilizado, los resultados básicos posibles para una localidad estudiada frente a una industria son: 1) localización posible sin intervención; 2) localización posible con intervención; 3) localización imposible. El objetivo del estudio, así, sería conocer todas las potencialidades del territorio y obtener las políticas públicas necesarias para aprovecharlas y potenciarlas. Además, garantiza al potencial inversionista un abanico de informaciones, que facilitan su primera aproximación a un área de localización específica y ofrecen más atractivos y seguridad para la inversión, iniciando un importante proceso de inversiones públicas y privadas, capaz de generar un círculo virtuoso positivo.<sup>13</sup>

12 Para Cosenza (s.d.), los aspectos que deben ser privilegiados son: reequipamiento y modernización de empresas obsoletas (proceso y técnica), que estén compitiendo con otras empresas más avanzadas, localizadas en otras regiones; tamaño mínimo económico del proyecto; infraestructura existente para el dimensionamiento de las inversiones; modificación del perfil ocupacional; flujo de migraciones; creación de accesibilidad para los recursos y aprovechamiento de economías externas ya existentes; incentivos adecuados; ofertas de infraestructura, fortaleciendo las economías locales, recordando que las facilidades de comunicación pueden potenciar efectos polarizadores. El estudio permite: formulación de políticas de localización; selección de actividades industriales a ser estimuladas; selección y/o especialización de parques industriales y los denominados APL's; programas de intervención para la superación de debilidades y desequilibrios regionales.

13 Según Cosenza (s.d.), para el inversionista potencial, el Programa de Localización comprende tres fases: 1- identificación de las oportunidades de inversión; 2- individualización de las posibles zonas de localización; 3- selección del punto de localización de las instalaciones. Cuando el inversionista potencial busca informaciones sobre oportunidades de inversión, en el momento en que decide crear una unidad productiva industrial, el Programa debe ofrecer informaciones relevantes en tiempo hábil, suministradas con tiempo y con un instrumental técnico y de precisión superior al que posee el empresario privado. Las informaciones permitirán: confrontar sistemáticamente la demanda y la oferta de factores de localización; considerar un elevado número de factores de localización, sin abandonar aspectos aparentemente no significativos; basarse en investigaciones desarrolladas de forma homogénea, relativamente a todo el territorio; posibilitar extrema rapidez en la presentación de respuestas a los problemas propuestos. Después de la selección de posibles zonas de localización por el Programa, el inversionista debe realizar el estudio de factibilidad para determinar el área específica de localización del proyecto y buscar intervenciones estratégicas junto a la Administración Pública, como oferta de infraestructura, programa de entrenamiento de mano de obra, etc.

La decisión sobre la localización de inversiones se distingue entre el ámbito privado y el público. Mientras el empresario privado deposita en la rentabilidad la mayor importancia, la esfera pública debe relevar la "utilidad social", para usar el término de Cosenza, no limitándose a un simple análisis de costos y beneficios económicos, sino también considerando los costos y beneficios sociales y nacionales de las inversiones (Rangel, 1987; Clemente; 2000). Para Cosenza (s.d.), ese es uno de los principales renglones del estatuto de las relaciones entre Estado y la sociedad civil.

Es importante definir los factores de localización a ser analizados técnicamente para orientar las decisiones privadas y de políticas públicas, describiendo el territorio, las oportunidades de inversiones y los cuellos de botella a ser solucionados: factores vinculados con el proceso de producción en general, oferta y acceso a materias primas, sistema de logística y transportes, sistema de infraestructura y oferta de energía, oferta de servicios de interés de la industria (de orden técnica o económica), factores sociales y variables ambientales, disponibilidad de mano de obra (cantidad, calificación y entrenamiento), características demográficas y ocupacionales, condiciones generales del nivel de vida (disponibilidad de vivienda y servicios públicos y patrón de vida), factores relacionados con las facilidades relativas a la instalación industrial (incluso acceso al financiamiento). Algunos elementos que deben constar obligatoriamente en el sistema de información son: (*inputs*) materias primas, semi-manufacturados, bienes instrumentales o industriales, energía eléctrica; (transportes e *inputs*) oferta y costo de infraestructura de transportes y de logística, influenciando incluso el acceso a materias primas esenciales; (condiciones de localización) características físicas y costos de los terrenos; planes urbanísticos; incentivos fiscales; legislación ambiental y de uso del suelo; condiciones generales de vida de la población; mano de obra, clima y suelo.

Igualmente es importante conocer el perfil industrial de la economía para seleccionar actividades industriales a ser estimuladas y los factores generadores de debilidades en el sector.

Deben ser analizados todos los elementos de orientación de selección de la localización de la inversión industrial, tanto en el ámbito priva-

do como bajo la óptica de las políticas públicas para el desarrollo local y nacional. Para el primero, son importantes los factores cuantitativos, referentes a viabilidad y rentabilidad, y cualitativos para la localización industrial. En cuanto al segundo, importan más la plena utilización de factores y las cuestiones socioeconómicas. Confrontando oferta y demanda de factores, es posible tanto definir localizaciones jerárquicamente preferenciales como identificar necesidades de intervenciones en diferentes localizaciones para las políticas de desarrollo, creando condiciones en esas localidades, induciendo su desarrollo y promoviendo su inserción en el proceso de acumulación. De esa manera, las políticas públicas deben actuar como estímulos al aumento y al aprovechamiento de las potencialidades regionales y de inducción al desarrollo local y nacional.

En cuanto a las divisiones de los territorios, debemos buscar la mejor aproximación posible para el estudio. Una opción sería considerar los puntos polarizadores y sus regiones de influencia; opción que, sin embargo, posee algunos inconvenientes y se ha demostrado menos adecuada.<sup>14</sup> La mejor alternativa presentada por Cosenza es un análisis del territorio de forma continua, de sus factores de localización, a través de lo que denomina *zonas elementales patrón (o de planificación)*, que deben ser suficientemente grandes para incluir selecciones de áreas industriales de establecimientos aislados, con una suficiente homogeneidad de factores fundamentales de localización, y suficientemente pequeñas para ser discriminadas por factores de localización.<sup>15</sup>

14 Según Cosenza (s.d., p.13), "Esta solución presenta tres inconvenientes fundamentales: el primero es la onerosa investigación urbanística necesaria para individualizar dichos puntos de polarización; el segundo es que son tomadas en consideración solamente las zonas ya industrializadas o en vía de desarrollo; el tercero consiste en que las zonas de influencia de los puntos de polarización serán necesariamente diferentes (dependiendo del grado de desarrollo del polo, del sistema de infraestructura, etc.), y de eso también resultan informaciones heterogéneas y no inmediatamente comparables".

15 La dimensión más adecuada de las unidades (como representación cartográfica), como se trata de un sistema operativo, deberá reducir el número de zonas, sin excluir una parte significativa del territorio, tomando en cuenta: distribución demográfica en el territorio, distribución actual de las actividades industriales, orografía del territorio, sistema de infraestructura y usos alternativos del territorio para otras actividades. Según Cosenza (s.d.) "el eventual número muy elevado de zonas elementales podría hacer extremadamente costosa la correspondiente recolección de informaciones, que ya es muy difícil cuando se tratan de municipios o microrregiones (...) La dimensión de esas zonas depende, como lo observado anteriormente, de los factores de localización utilizados en el estudio y del nivel de heterogeneidad del territorio". El municipio podrá ser utilizado como unidad, en caso de que se entienda como más conveniente.

En cuanto a la unidad de medida en la medición de los factores, mejor que una medición cuantitativa aproximada, sería una medición de tipo cualitativa (clasificatoria), caracterizada por medidas homogéneas, que permitiría tanto la sistematización como la confrontación entre oferta y demanda de factores. Yendo más allá de una escala de dos modalidades, apuntando solamente hacia la presencia/ausencia de factores, una escala de mayor número de grados (niveles) y, consecuentemente, calificaciones, presenta mejor descripción de los factores demandados/ofertados para los objetivos del estudio.

Algunos modelos importantes de orientación locacional que han desarrollado teorías y metodologías aplicables son los modelos MASTERLI y COPPETEC-COSENZA.<sup>16</sup> Para la construcción inicial de un modelo eficiente, conforme lo describe Cosenza (s.d., p.32), un modelo de localización debe clasificar inicialmente los factores para cada tipo de industria, como: cruciales, condicionantes, poco condicionantes e irrelevantes. A partir de eso es posible construir una matriz "industria versus factores estratégicos", en la cual la "clasificación es sustituida por criterios de pesos sustentados en las siguientes premisas: i) el número de puntos atribuidos a un factor condicionante debe ser mayor que la suma de los puntos atribuidos a los demás factores poco condicionantes e irrelevantes; ii) el número de puntos atribuidos a un factor poco condicionante debe ser mayor que la suma de los puntos atribuidos a los factores irrelevantes; iii) la inexistencia de un factor crucial eliminaría la alternativa de localización" (Cosenza, s.d., p.32).

El paso siguiente sería la definición de una segunda matriz "factores estratégicos versus zonas elementales", en la cuál se puede definir un factor como presente de forma más flexible, por ejemplo, solamente si este factor tiene oferta equivalente o mayor que cierto nivel.

16 Esos modelos se apartan de las elaboraciones teóricas, confrontando las condiciones requeridas por la industria y las condiciones ofrecidas por el territorio. Según Cosenza (p.35), "El aspecto que caracteriza de manera más evidente los modelos, en relación a otros modelos regionales e interregionales, es constituido por la implantación cualitativa y la utilización de una álgebra no ordinaria. De hecho, los modelos, que se fundamentan en la matriz de interdependencias sectoriales, llegan a selecciones preferenciales de política regional con base en una comparación cuantitativa de políticas alternativas, relacionadas con un indicador sintético de los objetivos regionales de desarrollo (renta o empleo)".

El producto de esas matrices, resultando en una matriz “tipo de industria versus zonas elementales”, indica las localizaciones jerárquicamente más bien dotadas (dentro de los factores considerados) para cada tipo de proyecto industrial, sirviendo tanto de orientación para los empresarios como para las políticas públicas de incentivos y de desarrollo local/regional, sectorial y nacional. Así, ese sistema de informaciones sirve para fomentar el desarrollo y las inversiones privadas y públicas en diferentes regiones y en toda la nación, garantizando seguridad e informaciones adecuadas *a priori*.<sup>17</sup>

La ejecución del estudio de potencialidades locales exige tiempo y recursos que hacen con que su realización solamente sea posible a través de la Administración Pública –y atenderá a intereses económicos y sociales, promoviendo el desarrollo nacional y de las regiones. Dicho estudio hará las regiones más atractivas a la inversión privada y estimulará inversiones públicas y privadas (que actúan de forma sinérgica), siendo para el inversionista privado más seguro y atrayente invertir, conociendo las informaciones relevantes presentadas. Así, serán impulsados la inversión y el desarrollo económico y social en las más diversas regiones, diversificando la industria nacional, aumentando el empleo, la renta y la oferta de infraestructura y de servicios públicos. En la era de la globalización, dicho estudio y la ejecución de políticas públicas a partir de su orientación serían de fundamental importancia para la implantación de industrias competitivas y sólidas. Para el estratega nacional, dicho estudio revela potencialidades y deficiencias nacionales y regionales, tanto en términos de recursos como en términos socioeconómicos, y le permite trabajar más eficientemente en beneficio del desarrollo nacional equilibrado. Por ejemplo, acaso identifique una mayor carencia de empleo o mano de obra cualificada en determinada región, puede, a través de políticas públicas, tornarla jerárquicamente más atrayente para proyectos industriales.

## Transportes y Desarrollo Local –reflexiones sobre Brasil

La concepción de infraestructura aquí propuesta presupone la integración nacional por una red de facilidades que ofrezca a cada ciudadano la certeza de la movilidad, de la transformación productiva y la capacidad creativa, en el marco de una concepción que preserve la identidad nacional. El transporte constituye un factor importantísimo para el éxito de programas sociales y económicos. Un programa para el sector debe priorizar la integración territorial –bajo la concepción de que es a partir de la continuidad espacial que se construye la identidad nacional– y debe buscar necesariamente tres objetivos: inducción al desarrollo, interconexión de mercados, “irrigación” de una localidad saturada (Costa e Padula, 2007; Padula, 2008). Por eso, la política de transportes es tan importante para el desarrollo nacional y local, actuando de forma integrada con otras políticas. En el caso de regiones con gran concentración urbana, en las cuales existen diseconomías de concentración, deben prevalecer las obras de transportes de “irrigación”. Entre las ciudades del Mercosur, deben prevalecer obras de interconexión, ya que las distancias son grandes y la mayor parte del transporte es realizada a través de carreteras, la modalidad más costosa. Para las áreas aisladas, son importantes obras de inducción al desarrollo. La iniciativa privada no tiene interés por los proyectos de infraestructura de inducción al desarrollo –quedando al Estado la obligación de cumplir ese papel, por intereses sociales– pero sí puede tener interés por proyectos de interconexión e “irrigación” – es más probable que priorice a los últimos– generando sinergias. La construcción de accesos a una región aislada puede representar importantes reducciones en el costo/precio de alimentos, siendo la mejor política social.<sup>18</sup>

Los transportes deben ser pensados en el marco del concepto de capital social básico, es decir,

17 Cosenza (p.32) argumenta que las informaciones de ese modelo serían básicamente de dos tipos “i) el promedio ponderado de los elementos de cada línea genera un índice para el territorio, relativo a cada tipo de industria; ii) el promedio ponderado de los elementos de cada columna genera un índice para cada zona elemental, relativo al conjunto de actividades industriales”.

18 La actividad de inducción al desarrollo presupone el establecimiento de una estructura vial de acceso a un espacio geográfico, asentándola como instrumento de explotación y de ocupación de ese territorio. La actividad de integración de mercados presupone la conexión vial entre mercados ya existentes, de manera que permita el flujo de personas, bienes y mercancías, proporcionando valor comercial para los excesos de producción existentes en cada mercado. La actividad de “irrigación” económica presupone la construcción de nuevos canales viarios en el área de flujo saturado o la superación del embotellamiento (obstrucción) de canales sobreocupados.

aquellas actividades de apoyo sin las cuales los sectores de producción primaria, secundaria y terciaria no pueden funcionar. En cualquier lugar del mundo, la actividad de transportes constituye un servicio de utilidad pública, concedida por el Estado. La actuación de la empresa privada debe ser coordinada por el sector público. Los transportes reducen los costos de producción y circulación de bienes, dinamizando la economía; amplían las posibilidades de suministro interno; amplían las posibilidades y el acceso al consumo de productos y servicios, incluso reduciendo el precio de los bienes básicos y aumentando el salario real. En este sentido, la oferta de infraestructura de transportes funciona como una política social. En tiempos de prominencia de políticas sociales focalizadas, basadas en transferencias de recursos a los más pobres, debemos llamar la atención para una cuestión importante: la concentración de la renta y el porcentaje de personas que deben ser favorecidas con las políticas de apoyo, revelan que una eficiente política de transportes, saneamiento básico, vivienda, salud, educación y mejora de la oferta de servicios públicos en general –políticas universalizadas– pueden ser más eficaces debido al radio que alcanzan.

A nivel macroeconómico, las obras de infraestructura de transportes tienen fuertes impactos dinámicos por toda economía y la industria (construcción civil, metalmecánica, electro-electrónica, etc.), generando demanda directa (impactos en la cadena productiva), empleos directos e indirectos y renta, cumpliendo efectos multiplicadores en la economía y estimulando inversiones. En los últimos quince años, en Brasil, la predominancia del Estado neoliberal representó la ausencia de planificación de largo plazo y de un Proyecto Nacional. Es necesario

que exista una planificación amplia, con interconexiones entre planificación/políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales, etc. La infraestructura es un instrumento para el desarrollo de sectores y regiones. Sin embargo, debido a las políticas de “buen comportamiento” macroeconómico (priorización de metas de inflación, pago de intereses exorbitantes, adopción de superávit fiscal, política monetaria restrictiva), conjuntamente con la ausencia de Planificación, las inversiones en infraestructura de transportes han asumido un carácter prácticamente “residual” en relación al presupuesto federal; además han sido interpretadas como gastos. De esa manera, la aplicación de estos recursos estuvo más sometida a cuestiones políticas (disputas internas, disputas por recursos y favorecimientos) que a cuestiones técnicas y político-estratégicas de largo plazo –como, por ejemplo, la decisión entre construir una carretera “irrigando” un gran centro o conectar/inducir a una región aislada.

En Brasil, más del 80% de las carreteras están en pésimas o malas condiciones –alrededor del 50% están pésimas y cerca del 35% están malas.<sup>19</sup> Las carreteras en buenas condiciones están concentradas en la región Sudeste y/o son distribuidoras hacia puertos, lo que tiende a generar efectos polarizadores y acentuar nuestra condición primario-exportadora.

Además de eso, la matriz brasileña de transportes continúa basada en las carreteras (tablas 1 y 2), mucho más costosas (tabla 3), encareciendo el costo del transporte y de los bienes, haciéndolos menos competitivos. La producción agrícola brasileña, por ejemplo, es impactada en un 40% por los costos de

<sup>19</sup> Datos de 2006.

Tabla 1  
Evolución del Transporte de Cargas por Modalidad (mil millones de TKU)

| Años | Modalidades de Transporte |           |          |           |           | Total |
|------|---------------------------|-----------|----------|-----------|-----------|-------|
|      | Aérea                     | Ferrovial | Acuática | Carretera | Ductovial |       |
| 1969 | 0.2                       | 25.0      | 22.7     | 72.8      | Nd        | 120.7 |
| 1975 | 0.5                       | 58.9      | 31.7     | 132.1     | 6.9       | 230.2 |
| 1981 | 1.1                       | 79.4      | 42.4     | 204.7     | 11.1      | 338.7 |
| 1987 | 1.5                       | 120.0     | 90.5     | 310.6     | 19.7      | 532.9 |
| 1990 | 1.8                       | 120.3     | 102.6    | 313.2     | 20.9      | 558.8 |
| 2000 | 2.4                       | 156.0     | 103.4    | 470.9     | 33.2      | 765.9 |
| 2004 | 1                         | 206       | 105      | 512       | 39        | 863   |

Fuente: Anuario Estadístico del Geipot (1992/1993).

Tabla 2  
Producción de Transporte - 1999 (valores en mil millones)

| Modalidad   | Carga      |       | Pasajeros  |       |
|-------------|------------|-------|------------|-------|
|             | Ton. X Km. | %     | Pas. X Km. | %     |
| Aérea       | 8.2*       | 1.4   | 29.7       | 4.9   |
| Ferroviaria | 116.5      | 20.1  | 10.7       | 1.8   |
| Metroviaria | -          | -     | 4.4        | 0.7   |
| Carretera   | 316.7      | 54.6  | 561.0      | 92.6  |
| Acuática    | 120.9*     | 20.8  | ...        | ...   |
| Ductoviaria | 18.1       | 3.1   | -          | -     |
| Total       | 580.4      | 100.0 | 605.8      | 100.0 |

(\*) Valor estimado incorporando transporte internacional.

Tabla 3  
Costos Comparativos entre Modalidades de Transporte

| Modalidad          | US\$ centavos/ Ton.Km |
|--------------------|-----------------------|
| Aérea              | 14.0                  |
| Carretera          | 4.0 - 5.0             |
| Ferroviaria        | 0.3 - 1.0             |
| Ductoviaria        | 0.1 - 0.3             |
| Balsa y Remolcador | 0.12 - 0.18           |
| Carguero           | 0.06 - 0.24           |
| Barco Granelero    | 0.02 - 0.04           |

transporte. Las inversiones han sido insignificantes, muy por debajo del recomendable para su conservación y manutención, y aún más insuficientes si se quiere promocionar un cambio en la matriz de transportes, en favor de las modalidades más baratas –ferroviaria y acuática– construyendo una matriz con múltiples modalidades de transportes, más eficiente.<sup>20</sup>

La predominancia de las doctrinas neoliberales, que estimulan la acción individualista y microeconómica, ha eliminado el verdadero rol de la planificación y, de esta manera, contribuido para desorganizar cualquier acción en el sector. Por ende, es fundamental el establecimiento de una planificación para el sector –con un previo y juicioso estudio de factibilidad técnico-financiero del emprendimiento y de sus efectos sobre la economía– que garantice la reducción de los costos de transportes, mejor ejecución de las obras y corrección de desequilibrios regionales, fomentando/induciendo el desarrollo en regiones menos desarrolladas.

Partiendo de esa realidad, entendemos que las regiones más aisladas y menos desarrolladas son

20 El promedio de inversiones en infraestructura del gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso fue de aproximadamente un 0,3% del PIB, mientras el promedio durante el gobierno del Presidente Lula ha sido aproximadamente un 0,25% del PIB. El estimado para la manutención y conservación de la infraestructura de transportes estaría ubicado alrededor del 2% del PIB.

las más perjudicadas por la política y por el sistema de transportes vigentes en Brasil.

Un nuevo ciclo de desarrollo, que busque superar las deficiencias del modelo brasileño de transportes, debe enfrentar el desafío de integrar plenamente todas las regiones, reconstituyendo nuestra matriz de transportes, de modo que se establezcan vías de comunicación adecuadas para la integración de ese archipiélago de espacios geográficos llamado Brasil. Y debe ir más allá, proponiendo la integración física de todos los espacios de América del Sur.<sup>21</sup> Para Brasil, aprovechar la multiplicidad de las vías naturales, representadas por el extenso litoral y las cuencas interiores, logrando integrarlas a través de modalidades de transporte de mayor capacidad –navegación de cabotaje y fluvial, y ferrovías– así como buscando conectar los espacios de tránsito de los cuales participamos y de los otros que

21 La historia brasileña de ocupación y colonización tuvo en el Océano Atlántico su elemento integrador. No existía, ni siquiera era de interés que existiera, cualquier preocupación con relación a la integración entre núcleos urbanos económicos ubicados a lo largo de nuestro litoral o entre nuestro interior, ya que se trataba de articular el envío hacia fuera de nuestras riquezas. La construcción de Brasilia buscó cambiar ese eje. Se intentó instalar un polo irradiador de vías de conexión territorial por dentro del continente, posibilitando una alternativa a la sumisión absoluta al transporte por vía marítima, la cual se mostró extremadamente frágil durante la II Guerra Mundial (ataque de barcos en la costa brasileña). Se pretendía más que eso. A partir de las posibilidades abiertas por el proceso de inversiones inductivas a la industrialización, representadas por el segundo Gobierno del Presidente Getúlio Vargas, existía necesidad de ampliar la dinámica económica del eje Sur-Sudeste, involucrando las regiones Centro-Este, Norte y Nordeste. Brasilia está ubicada en el centro geográfico del país y tiene acceso a nuestras tres principales cuencas hidrográficas: Paraná-Plata, Sao Francisco y Amazónica (Tocantins-Araguaia). Infelizmente, la necesidad de compatibilizar una rápida industrialización (con atenciones preferenciales al naciente complejo metalmeccánico) y la integración acelerada del interior del país, solamente pudo ocurrir a través del estímulo a las carreteras y de la concentración espacial y funcional de la renta, principalmente en beneficio de las regiones Sudeste y Sur.

atiendan a intereses estratégicos mutuos –nuestros y de las naciones vecinas– es la tarea necesaria si deseamos obtener y garantizar la mayor productividad y rentabilidad en nuestro desarrollo interno y comercio exterior.

## Consideraciones Finales

Esencialmente, fueron los Estados más fuertes los que difundieron la idea de globalización y trabajaron por la apertura del comercio y de las finanzas en los Estados más frágiles. Los Estados de los países centrales continúan fuertes y activos, pensando e interviniendo nacionalmente, internacionalmente y localmente. Aún así pudiéramos intuir que cuando los desafíos nacionales están más solucionados, es más fácil pensar solamente en el nivel local, en problemas puntuales, y dar más autonomía para los municipios, bajo coordinación del Estado –lo que de hecho no ha ocurrido en los países desarrollados.

No se debe pensar en términos de una contradicción entre “desarrollo nacional *versus* desarrollo local”. Debemos reflexionar sobre una forma de desarrollo en la cual el Estado, cuando busque el desarrollo nacional de forma ordenada, equilibrada y planificada, fomente el desarrollo local, en las distintas regiones, resguardando los intereses nacionales y de poder en el ámbito internacional y atendiendo a la voz organizada de las regiones, ciudades o municipios.

Por lo tanto, es necesario interpretar los diferentes efectos que ocurren dentro del sistema nacional –efectos polarizadores, regresivos y propulsores– y trabajar en el sentido de garantizar la reducción de los desequilibrios regionales, promocionando el desarrollo, de forma que el estudio de las potencialidades locales cumpla un papel fundamental. Como observamos anteriormente, una política de transportes eficiente es fundamental para el desarrollo de sectores y regiones, principalmente las más aisladas.

## Bibliografía

- CASSIOLATO, J.E., LASTRES, H.M. (2001). ‘Arranjos e sistemas produtivos locais na indústria brasileira’. In *Revista de economia contemporânea*. V.5, edição especial. Rio de Janeiro: IE-UFRJ.
- COSENZA, Carlos (s.d.). *Localização Industrial – Delineamento de uma metodologia para a Hierarquização das Potencialidades Regionais*. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ.
- CLEMENTE, Ademir (org.) (2002). *Projetos empresariais e públicos*. São Paulo: Atlas.
- FIORI, J.L. (1997). ‘Globalização, hegemonia e império’. In: Tavares, M.C., Fiori, J.L. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes.
- FURTADO, Celso (1971). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nacional.
- HELLEINER, Eric, 1963 (2003). *States and the Reemergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- LIST, Friedrich (1841). *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril, 1983.
- MYRDAL, Gunar (1956). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1982.
- O Globo. ‘Imbróglío cearense’. 25/05/2007, p.24.
- PADULA, Raphael (2008). *Transportes- fundamentos e propostas para o Brasil*. Brasília: Confea, 2008.
- PADULA, R., COSTA, D. (2007). ‘Uma proposta de plano de ação em infra-estrutura de transportes para o Brasil – 2007-2010’. In *Comunicação e Política*. Vol. 25, nº1, janeiro-abril 2007. Rio de Janeiro: CEBELA.
- PADULA, Raphael (2006). ‘La globalización perpetuando el subdesarrollo en América Latina’. In revista Oikos, nº5 (Año V), 2006, Edição temática *América Latina*. Rio de Janeiro: Oikos.
- *Estratégias nacionais de desenvolvimento em uma perspectiva histórica: Se as Nações atualmente desenvolvidas praticaram o discurso que atualmente preconizam*. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção. Rio de Janeiro: COPPE-UFRJ. (2005).
- RANGEL, Ignácio. *Elementos de Economia do Projeto*. São Paulo: Bienal, 2007.
- UNCTAD (1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth*. New York: United Nations.
- *Trade and Development Report, 2003*. New York: United Nations. (2003).
- UNITED NATIONS. *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: United Nations, 2005.