

INT-0722



ILPRES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-C/69



EL PROCESO DE CONCENTRACION TERRITORIAL  
¿OBSTACULO PARA EL DESARROLLO? \*/

Carlos A. de Mattos

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, corresponde a una Ponencia al Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo (Ciudad de México, 8 al 10 de noviembre de 1983). El contenido de este documento refleja puntos de vista estrictamente personales y no compromete en ningún sentido a la Institución de la cual el autor es funcionario.

84-4-531

2

.

.

.

.

EL PROCESO DE CONCENTRACION TERRITORIAL  
¿OBSTACULO PARA EL DESARROLLO?

Carlos A. de Mattos

Los estudios sobre los problemas urbanos y regionales en los países latinoamericanos, suelen aludir reiteradamente el tema de la concentración territorial (CT); en ello se refleja una creciente preocupación por los procesos de formación y persistente crecimiento de las grandes ciudades, por el desarrollo de sistema de centros urbanos caracterizados por un alto grado de primacía y por el carácter macrocefálico que han ido adquiriendo muchas de las ciudades principales.

Buena parte de los estudios aludidos concluyen exponiendo y fundamentando diversos tipos de evaluaciones, en ocasiones favorables, en otras desfavorables, a los resultados de tales procesos. Con este fundamento se ha originado una controversia que todavía se mantiene sin que sea posible avizorar mayor consenso en torno a los puntos sustantivos en debate.

Esta controversia tiene su fundamento en la persistencia y en el carácter generalizado que ha mostrado en nuestros países la tendencia a la aglomeración conjunta de las actividades productivas y de la población, en un número muy reducido - generalmente en una - de las partes de cada sistema nacional. Esta tendencia ha dado origen a la conformación de estructuras desequilibradas en lo que respecta a la distribución espacial de las fuerzas productivas y a su desarrollo diferenciado en distintas partes del espacio nacional, como consecuencia de la continua acumulación territorialmente concentrada de la tecnología instalada en cada país.

En este trabajo intentaremos revisar algunos de los aspectos que entendemos como de mayor relevancia en la discusión sobre las consecuencias que este fenómeno tiene en relación al crecimiento y/o desarrollo del sistema nacional en su conjunto. Para poder situar los términos y los alcances de esta discusión, hemos estimado necesario ubicar previamente los procesos de CT en el marco histórico estructural en que ellos se han desarrollado, considerando las razones, la lógica y las características intrínsecas de estos fenómenos y analizando al mismo tiempo, sus tendencias actuales y su probable evolución futura.

I. LA LOGICA DE LA CONCENTRACION TERRITORIAL EN LOS PAISES  
CAPITALISTAS DE INDUSTRIALIZACION TARDIA 1/

Seguramente el primer aspecto que hay que tener en cuenta cuando se analiza la lógica de la concentración territorial, es el hecho de que la aglomeración espacial de las actividades y de la población, se ubica como una condición necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas en cualquier tipo de economía de base industrial. Ello es así, por cuanto es en las condiciones que ofrece la aglomeración geográfica,

---

1/ Esta parte se basa en un trabajo más amplio del autor, sobre el tema de la concentración territorial (de Mattos, 1983).

que la industria encuentra el fundamento para su crecimiento, expansión y reproducción. De tal manera, parece legítimo afirmar que la concentración de las actividades y de la población en el espacio es un rasgo propio de las economías industriales, sea cual sea el carácter de las relaciones sociales de producción imperantes.

De esta manera, todo país que sustente su estrategia de desarrollo en el crecimiento y expansión del sector industrial, tarde o temprano terminará por estimular, directa o indirectamente, el crecimiento y consolidación de ciertos núcleos de CT. Obviamente, desde este punto de vista, dicha concentración aparece como un requisito y como un factor de estímulo para el crecimiento y el desarrollo.

Sin embargo, los procesos de CT adquieren características diversas en las economías industriales socialistas y capitalistas. Por ello, interesa considerar aquí, la evolución de dichos procesos en el marco de la racionalidad dominante en los países capitalistas, en el entendido de que ella condiciona una concreta y peculiar modalidad de generación, apropiación y utilización del excedente económico que tiene una incidencia decisiva en la formación de la estructura territoriales.

Este análisis parece de particular importancia habida cuenta de que algunos autores sostienen que la CT alcanza su máxima expresión justamente en las condiciones propias de una economía capitalistas. Así, por ejemplo, Gustavo Garza realizó a este respecto, una amplia verificación empírica para 83 países, tanto capitalistas como socialistas y, a la luz de los resultados obtenidos, llegó a la conclusión de que "la investigación empírica realizada apoya la tesis de que la alta concentración es una peculiaridad imprescindible del modo de producción capitalista" (Garza, 1980, p. 286). Conclusiones de este tenor avalan el interés por observar la dinámica de los procesos de CT para el caso de los países capitalistas latinoamericanos.

En tal sentido, parece posible establecer ciertas generalizaciones sobre las razones y la lógica de la CT para el conjunto de dichos países; en efecto, aun cuando la industrialización no comenzó al mismo tiempo ni adoptó idénticas modalidades para cada uno de ellos, el análisis de las diversas situaciones pone en evidencia comportamientos locacionales similares, tanto para los casos donde el proceso de industrialización tuvo un temprano inicio como el de aquéllos en que comenzó tardíamente. A este respecto, los numerosos estudios e investigaciones que ya se han llevado a cabo para diversos países latinoamericanos sobre urbanización, desarrollo regional y concentración espacial aportan valiosos elementos de juicio que tienden a corroborar este aserto. <sup>1/</sup>

Las razones de esta situación radican en que, más allá del hecho evidente de que siempre será posible encontrar importantes diferencias entre los patrones de desarrollo y las estructuras económicas de los distintos países de la región, los rasgos comunes parecen más importantes que dichas diferencias. Y ello, porque como

---

<sup>1/</sup> En tal sentido podrían mencionarse, entre muchos otros, los trabajos de Coraggio (1971) y Rofman (1973) para Argentina; Rattner (1972), Redwood III (1975), Baer y Geiger (1978) y Cano (1981) para Brasil; Geisse (1983) para Chile; Instituto de Estudios Colombianos (1976) para Colombia; Unikel (1976), Hernández Laos (1981) y Garza (1982) para México; Cabieses y otros (1980) y González de Olarte (1982) para Perú; y Palacios y otros (1976) y Chen (1978) para Venezuela.

ha sugerido Villamil, antes que hablar de diversos "estilos de desarrollo" se justificaría considerar la evolución de un único estilo que deviene en dominante a nivel nacional, en función de la expansión de un "estilo ascendente" a nivel mundial: "el proceso de cambio en los países de la periferia se puede concebir como uno en que el estilo ascendente a nivel mundial penetra las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas de éstos" (1980, p. 95).

Esto estaría indicando que, en las distintas etapas de la evolución histórica de cada país, las alianzas establecidas entre las diversas fuerzas sociales fueron conduciendo a la definición, adopción y ejecución de sucesivos proyectos políticos, que en lo esencial, en una perspectiva de largo plazo, pueden ser observados como un esfuerzo por articular a las respectivas economías nacionales en la economía capitalista mundial; esto, en definitiva, expresa la voluntad de transformar en dominante a nivel nacional el "estilo ascendente" que en cada etapa del proceso histórico se fue imponiendo en el contexto internacional. Sería ello lo que permitiría explicar la coherencia de la evolución histórica de los países de la región y la preeminencia de importantes rasgos comunes en su comportamiento.

En este contexto, la hipótesis que aquí se sustenta es que a lo largo del proceso en el que - a través de la penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción - se fueron articulando los elementos de cada sistema nacional, el modelo dominante en cada una de sus etapas, condicionó una determinada modalidad de funcionamiento espacial del sistema; y esta modalidad buscó y estimuló la CT como un elemento necesario para sustentar e impulsar la dinámica de acumulación escogida, que en lo fundamental, tarde o temprano, se basó en el desarrollo de la industria. Nuevamente aquí, es necesario anotar que no obstante las diferencias que obviamente tuvieron los procesos cumplidos en los distintos países, es posible identificar un conjunto de rasgos comunes; ello permite hablar de una dinámica espacial para los países de la región, la que se hizo más nítida desde el momento en que cada país inició su proceso de urbanización de la economía y, en particular, de industrialización.

Es así que, cuando las primeras actividades de carácter industrial comenzaron a desarrollarse, las ciudades principales preexistentes ofrecieron ciertas ventajas que pesaron particularmente en sus decisiones locacionales. En tal sentido, se destaca la gravitación de factores tales como el acceso al mercado más amplio en cada ámbito nacional, a la mejor dotación disponible de infraestructura y al mayor contingente de fuerza de trabajo aglomerada; a ello también puede agregarse, en la mayor parte de los casos, la búsqueda de una localización lo más próxima posible al lugar donde estaba situado el poder político nacional.

La presencia simultánea de estos factores en ciertos lugares del territorio, implicaron ventajas ciertas para las empresas que comenzaban a desarrollarse, y ello los transformó en los focos de mayor atracción para la actividad productiva de base urbana en el ámbito de cada sistema nacional. Por otro lado, dichos factores - unidos a los efectos de los diversos tipos de actividades productivas que allí se desarrollaron - fueron conduciendo a un persistente aumento de las economías de aglomeración, lo cual habría de redundar en la generación de condiciones favorables a la expansión de las actividades que en esos lugares se habían ido implantando. Todo ello marca la presencia del "sistema espacializado de elementos" que según Topalov (1979, p. 20) hace de la ciudad "una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas".

Con el avance del proceso de industrialización, al irse haciendo más compleja y diversificada la estructura del sector, se plantearon nuevos requerimientos desde el punto de vista locacional; esto es, otros factores comenzaron a cobrar relevancia, uniéndose a aquéllos que habían pesado más fuertemente para las primeras actividades de este tipo. A este respecto cabe mencionar, entre otros, el papel de las comunicaciones y la información, la presencia de otros productores que actúan como proveedores y demandantes de insumos y la existencia de un mercado de capitales. La mayor parte de estos factores parecen continuar gravitando fuertemente en el comportamiento locacional actual de las actividades industriales en el caso latinoamericano.

Por otra parte, con la ampliación y profundización del proceso de industrialización se generaron diversos mecanismos de retroalimentación de la estructura territorialmente concentrada, con lo cual al mismo tiempo se crearon obstáculos para la irrupción de focos alternativos de concentración. De esta manera, se fue definiendo un modelo de funcionamiento espacial sustentado por una secuencia caracterizada, en lo fundamental, por los siguientes elementos causalmente relacionados: crecimiento del área principal de concentración, ampliación del mercado accesible, aumento de las escalas de producción para los sectores industrial y de servicios, incorporación de tecnologías más avanzadas, elevación de la productividad del trabajo, reducción de costos de producción, aumento de economías de aglomeración. Los resultados de esta secuencia contribuyeron para que las áreas de concentración fuesen percibidas, por los agentes que adoptaban decisiones sobre la utilización del excedente económico, como los lugares más propicios para la obtención de mayores ganancias. En el ámbito de un sistema donde, en una perspectiva de largo plazo, se puede percibir que fueron dejadas al juego del mercado buena parte de las decisiones fundamentales en cuanto a la utilización del excedente, tanto desde el punto de vista sectorial como territorial, las utilidades esperadas se ubicaron como uno de los factores claves para la persistencia y retroalimentación de la CT.

Por su parte, la continuidad de la CT estimuló el surgimiento y/o la expansión de nuevas actividades productivas, entre ellas, comerciales, financieras y de servicios. Todo ello tendió a reforzar aún más el peso relativo de la estructura económica de los centros principales en relación a la de las restantes partes de cada sistema nacional.

Este fenómeno tiene además ciertas particularidades en lo que respecta a la expresión física que fue adoptando la CT a lo largo de su proceso de expansión, cuya consideración resulta de suma importancia para su correcta caracterización y para la más adecuada comprensión de sus implicancias globales; en efecto, si bien es cierto que el proceso de inició en la mayor parte de los casos con el crecimiento de una ciudad que se fue transformando en ciudad principal en cada sistema nacional, en etapas posteriores ocurrió que la aglomeración demográfica y de actividades desbordó tal conglomerado inicial, para dar lugar a la formación de un complejo y diversificado subsistema central, que de hecho, pasó a constituirse en el núcleo y motor del sistema nacional. En consecuencia, cuando aquí se habla de CT, se está haciendo referencia a un subsistema o región, articulado en torno a la ciudad principal que le dio origen, la cual permanece como núcleo del mismo.

En conclusión, para poder caracterizar correctamente el fenómeno de la CT en su conformación actual, lo que importa subrayar es que este fenómeno no se limita a una ciudad grande y no puede ser medida sólo en función de la dimensión, elementos

o atributos de la misma. Cuando ello se hace así, se pierde la real magnitud de la CT y se suele llegar a conclusiones incorrectas.

En este proceso es necesario tener en cuenta además, que la acción del Estado jugó un papel fundamental en la generación de condiciones para la persistencia y el fortalecimiento de la CT. En lo esencial, ello respondió al ascenso político de los grupos sociales urbanos que, con el avance de los procesos de urbanización e industrialización, adquirieron una creciente gravitación en las alianzas que sustentaron muchos de los proyectos políticos impulsados a lo largo del período de industrialización sustitutiva. En efecto, la persistencia del proceso de concentración de las actividades más importantes de los sectores industrial, financiero, y de servicios en los subsistemas centrales condujo necesariamente a un aumento del poder político de los grupos sociales vinculados a los mismos, lo cual redundó en que buena parte de las decisiones más importantes de política económica haya tendido a fortalecer directa o indirectamente a la estructura de poder allí residente, en detrimento de las actividades localizadas en otras áreas del territorio.

En conclusión, como consecuencia del juego de los elementos arriba esbozados, se fue conformando y consolidando una estructura territorial caracterizada por una desigual penetración de las relaciones capitalistas de producción; se trata de una estructura en la que se fueron articulando simultáneamente partes (regiones) de desarrollo capitalista avanzado con otras de desarrollo capitalista atrasado o, aún, con predominio de actividades de tipo precapitalista (de Mattos, 1982). Como destaca Topalov (1979, p. 33), "... el llamado sub-desarrollo no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiperconcentración del capital en las zonas que le aseguren sobreganancias de localización".

El resultado del proceso es una estructura territorial en la que, como afirma D. Massey (1979, p. 234), "... en cualquier punto en el tiempo, hay dada una desigual distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva"; es en esta desigualdad, justamente, que radican los factores fundamentales para la retroalimentación del proceso y, por consiguiente, para la reproducción ampliada de la estructura desigual original.

Esta dinámica espacial ha sustentado un proceso en el que la persistencia de las tendencias a la CT parece no mostrar límites definidos. ¿Ha sido ello realmente así? A este respecto, muchos estudios han establecido la hipótesis de que más allá de ciertos umbrales de concentración, el proceso encontraría espontáneamente sus límites. Ello estaría relacionado con la aparición y posterior aumento de diseconomías de aglomeración que, a partir de cierto momento, comenzarían a incidir negativamente sobre la rentabilidad de las empresas. Desde entonces la gran ciudad principal tendería a estancarse, y se comenzaría a producir un mayor crecimiento de otros puntos del territorio, y con ello, se iniciaría el camino hacia la configuración de una estructura territorial más equilibrada.

¿Hasta qué punto se ha verificado en la realidad esta hipótesis? La respuesta, hasta ahora, parece ser negativa, por lo menos para el caso latinoamericano. Y ello básicamente por dos razones. En primer lugar, porque en lo esencial los efectos negativos de las diseconomías de aglomeración no se han trasladado a las empresas,

sino a la comunidad en su conjunto, con lo cual no se ha afectado mayormente la rentabilidad de las mismas. En tales condiciones, las actividades productivas en manos del sector privado no han enfrentado razones objetivas que impulsaron su desconcentración y, por consiguiente, la formación de focos alternativos de concentración.

En segundo lugar, por las consecuencias de la ya mencionada expresión física que naturalmente fue adoptando el proceso de CT. En efecto, si bien es efectivo que se ha registrado una cierta atenuación de la tendencia a la localización de nuevas actividades productivas dentro de los límites de la ciudad principal, también es cierto que en la mayor parte de los casos esto no ha significado que ello haya ocurrido en beneficio de otras regiones sino, principalmente, de aquella que se ha conformado en torno a la ciudad principal. A este respecto, la información disponible muestra que aun cuando la ponderación de la ciudad principal, medida en términos de acumulación de tecnología instalada o de población, ha tendido a disminuir, al mismo tiempo se ha registrado una tendencia al aumento del peso de la región o subsistema que se ha conformado en torno a ella.

El hecho es que a partir del momento en que comenzaron a intensificarse los efectos desfavorables de ciertos problemas de la gran ciudad (congestión de los servicios, elevación desmesurada de la renta de la tierra, dificultad para la adquisición de nuevos terrenos, etc.) los requerimientos de las grandes empresas y, en particular, de las nuevas, impusieron la superación de dichos efectos a través de la localización fuera de los límites de aquella, pero en su proximidad; de esta forma fue posible eludir los efectos desfavorables de la aglomeración, pero, al mismo tiempo, también aprovechar la mayor parte de sus ventajas (mercado, servicios, infraestructura, red de transportes, etc.) Vale decir, por razones perfectamente lógicas y que hacen a la racionalidad de su cálculo económico, muchas empresas - en especial las de mayor dimensión - han preferido alejarse razonablemente de las áreas más congestionadas, pero sin salir de la región donde todavía es posible beneficiarse de sus externalidades.

En tales condiciones las dos razones señaladas parecen haber abierto un camino eficaz para eludir los efectos desfavorables derivados de la excesiva aglomeración supuestos por la hipótesis antes mencionada, con lo cual hasta el momento todo parece indicar que se ha evitado el surgimiento de una tendencia al redespliegue territorial de las actividades productivas y, en particular, de las industriales.

Consideración aparte requiere el aspecto referente al aumento de la ponderación demográfica de las aglomeraciones principales en cada ámbito nacional. A este respecto, lo que aquí se quiere subrayar es, en primer lugar, que en el marco de la dinámica global arriba esbozada, a medida que cada sistema nacional se fue consolidando como tal, el proceso de urbanización de la economía fue acompañado por un proceso de urbanización de la población y que, en este contexto, la CT de las actividades productivas fue seguida por la CT de la población. Y, en segundo lugar, que este hecho, habida cuenta de las condiciones generales en que se produjo, tuvo un peso decisivo en favor de la persistencia del proceso de CT.

Como es sabido, en el crecimiento y consolidación de las concentraciones territoriales principales jugaron un papel decisivo las migraciones, tanto externas como internas, con distinta importancia en las diferentes etapas de la evolución histórica



de cada país. En particular, las migraciones internas que a partir del decenio de los años cincuenta adquirieron un gran impulso, aparecen asociadas al proceso de penetración y expansión de las relaciones capitalistas de producción, encontrándose en este hecho los factores que las explican; es, por consiguiente, en el marco social que se fue consolidando, que los factores de atracción ejercidos por las aglomeraciones principales, en contraposición a los factores de expulsión prevalecientes en las áreas rurales y en los centros urbanos de las regiones atrasadas, determinaron un significativo aumento de la población en aquéllas durante ciertas fases del proceso de formación de cada sistema capitalista nacional.

Estos procesos, que alcanzaron su culminación en las décadas de los años 50 y 60, comenzaron posteriormente a perder impulso en la mayor parte de los países latinoamericanos y, consecuentemente, las tendencias a la CT de la población se fueron atenuando. Resulta obvio que, más allá de ciertos límites, el crecimiento de las aglomeraciones principales debe comenzar a morigerarse; en efecto, actualmente hay varios países que ya tienen entre un tercio y la mitad de su población localizada en su región central y, en tales condiciones, no parece posible que este indicador pueda seguir creciendo en forma ilimitada. En especial ello resulta muy claro en el caso de los países de gran y mediano tamaño, donde las políticas de ocupación del territorio y de colonización de fronteras imponen un freno a esas tendencias. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que también la tendencia a la urbanización ha comenzado a perder fuerza; y, como señala Lattes (1983, p. 18), "... la detención o disminución de la concentración urbana en el contexto latinoamericano deben ser ubicadas a su vez dentro del proceso más general de disminución del crecimiento urbano que está teniendo lugar":

Estas consideraciones, sin embargo, no deben llevar a la conclusión de que las concentraciones principales hayan cesado de crecer, ni de que estén comenzando a perder preeminencia en sus respectivos ámbitos nacionales. En efecto, esta supuesta tendencia a la disminución de la concentración geográfica de la población debe ser analizada cuidadosamente desde que, si sólo se observa la evolución de la ponderación relativa demográfica de la ciudad principal, tal disminución parece ser un hecho cierto; no obstante, si se considera el sistema de ciudades de la región central, esto es, la mancha urbana central en su conjunto, el hecho adquiere de inmediato otras connotaciones en la mayor parte de los países.

En tal sentido, los resultados de una investigación reciente sobre desarrollo regional, migraciones y concentración urbana en América Latina - que incluyó el análisis de los casos de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay - permitió comprobar que de estos seis países, sólo uno (Perú) mostraba una reversión de la concentración en la región central. Por otra parte, este estudio también concluye que: "... la concentración de la población total en la ciudad principal aumenta sin excepciones en todos los países y que los aumentos absolutos de habitantes de las mismas son mucho mayores que los de los otros núcleos urbanos". (R. Urzúa y otros, 1982, p. 39).

Por consiguiente, la conclusión que de aquí se puede extraer es que, en la mayor parte de los países, si bien las ciudades principales han estado perdiendo peso desde el punto de vista demográfico durante la última década, no ha

ocurrido lo mismo con el subsistema central en su conjunto. Por otra parte, las áreas principales de concentración poblacional tienen ya una magnitud tal que resulta poco probable que, en las condiciones actuales, antes de mucho tiempo pueda producirse una reversión relevante del proceso.

¿Cuáles son las consecuencias que esto puede tener en relación a la dinámica espacial aquí esbozada? En lo fundamental, que el aumento de la población en las áreas principales de concentración ha constituido y constituye un factor de señalada importancia en la retroalimentación del proceso descrito; por una parte, ha aportado un aumento continuo del volumen de fuerza de trabajo disponible y, por otra, - en tanto las actividades del sector formal de la economía no han sido capaces de absorber la totalidad del resultante incremento de trabajadores - ha permitido la supervivencia de una oferta laboral a bajos salarios. Estos dos elementos (amplia disponibilidad de fuerza de trabajo, persistencia de situaciones de bajos salarios) constituyen un estímulo para la localización de nuevas actividades y para la expansión de muchas de las ya existentes en las áreas principales de concentración.

Los elementos arriba mencionados configuran las condiciones específicas para la supervivencia y reproducción de la estructura territorial concentrada; sin embargo, para aprehender cabalmente este fenómeno, es necesario ubicarlo en el contexto de un proceso más amplio de concentración del que es al mismo tiempo causa y consecuencia, cuyo análisis excede los límites de esta ponencia pero al que, sin embargo, es necesario hacer cuando menos una rápida referencia.

A este respecto, cabe señalar que tanto la discusión teórica como los resultados del estudio de situaciones concretas respaldan la hipótesis de que el proceso general de concentración aparece como una de las características fundamentales del modelo de desarrollo predominante en los países capitalistas latinoamericanos. Esta hipótesis se fundamenta en el hecho de que en un contexto donde el proceso generación, apropiación y utilización del excedente económico queda librado en lo esencial al juego de las fuerzas del mercado, buena parte de los grupos sociales, los sectores productivos y las regiones que habían beneficiado de una mayor acumulación originaria al comienzo del proceso de articulación capitalista del sistema, encuentran en esa situación inicial condiciones propicias para incrementar su acumulación; ello da origen a una estructura cada vez más concentrada en sus dimensiones social, económica y territorial (Pinto, 1965 y 1973). Se entiende que estas facetas del proceso general de concentración son interdependientes y se retroalimentan recíprocamente.

La principal conclusión de los diversos análisis teóricos y empíricos que se han realizado a este respecto, es que la aglomeración física en forma de CT se constituye en un factor favorable para el desarrollo de estructuras de tipo oligopólico y, que al mismo tiempo, la concentración industrial, en sus diversas formas, estimula la CT. Singer (1973, p. 124), se refiere a esta interdependencia entre lo territorial y lo económico señalando que "en la medida que las empresas se concentran espacialmente, el mercado para cada una se amplía, haciendo posible así mayor concentración empresarial del capital y en la medida en que ésta se dá, las ventajas de la concentración espacial se acentúan". Por otra parte, esta estructura económica crecientemente concentrada, se refleja también en una estructura social caracterizada por una fuerte concentración del ingreso, la cual no obstante la aplicación de diversos tipos de políticas de carácter redistributivo no ha mostrado en las últimas décadas síntomas de mejoría significativa en la mayor parte de los países.

En el marco de las consideraciones que han sido esbozadas hasta aquí, parece lógico concluir que la concentración territorial constituye un epifenómeno del proceso global de concentración que es característico de las economías capitalistas y, en particular, de los países capitalistas de industrialización tardía. Se trata de un proceso que se ha desarrollado en forma compatible con la lógica del sistema y, por lo tanto, de no mediar una fuerte intervención del Estado tendiente a reorientar a las fuerzas del mercado de acuerdo a objetivos preestablecidos, no parece razonable esperar una reversión natural o espontánea del mismo.

## II. DESARROLLO, ESTRUCTURA TERRITORIAL Y CONCENTRACION

### A. Desarrollo y estructura territorial

El tema de las interrelaciones entre desarrollo y estructura territorial, ha sido, indudablemente uno de los más frecuentados en los estudios sobre problemas urbanos y regionales; en particular, dos grandes problemas han ocupado preferentemente la atención de la mayor parte de dichos estudios:

- a) la relación entre el nivel de desarrollo y el tipo de estructura territorial resultante;
- b) los posibles efectos, favorables o desfavorables, de la CT sobre el desarrollo.

Las investigaciones sobre estos temas han dado lugar a la presentación de numerosas hipótesis las que, en muchos casos, han llegado a constituir la base de ciertas propuestas teóricas de implicancias relevantes desde el punto de vista normativa y de política. Por otra parte, los resultados de este esfuerzo intelectual han suscitado una amplia controversia en la que todavía subsisten muchos puntos de discordancia.

Aun cuando el segundo de estos temas es el que más interesa en el marco de esta ponencia, estimamos necesario realizar previamente una breve reseña sobre el primero, habida cuenta de las interrelaciones existentes entre ellos. El problema relativo a la correspondencia entre nivel de desarrollo y tipo de estructura territorial, ha focalizado su atención a su vez, en dos aspectos principales: i) la relación entre desarrollo y comportamiento del proceso de CT y ii) la relación entre desarrollo y evolución de las disparidades interregionales.

Las investigaciones y estudios sobre estos problemas han mostrado una gran preocupación por tratar de encontrar patrones típicos sobre la evolución del problema considerado en relación al avance del proceso de desarrollo. A este respecto, se han formulado e investigado ciertas hipótesis extremas, que importa revisar rápidamente.

Los estudios sobre el primero de los aspectos mencionados se han preocupado, en lo fundamental, de observar la vinculación entre el grado de primacía urbana y distintos niveles de desarrollo y, como corolario, entre éste y el tipo de distribución por tamaño de los componentes del sistema de ciudades. En tal sentido, los esfuerzos por encontrar un patrón típico de comportamiento, se movieron inicialmente en torno a una hipótesis que planteaba que desde el comienzo del proceso de desarrollo, se iría produciendo un aumento del grado de concentración para llegar a un máximo

todavía durante las primeras etapas y comenzar desde entonces un proceso de paulatina reducción; en definitiva, ello implica suponer que en etapas avanzadas de desarrollo el índice de primacía urbana habría de reducirse, lográndose así la conformación de un sistema de ciudades con una distribución de componentes según la regla rango-tamaño.

En un sentido análogo se han orientado algunos estudios sobre distribución territorial de los frutos del crecimiento; es así que se puede hacer mención a algunas hipótesis que postulan que durante las primeras etapas del desarrollo nacional se generarían crecientes y profundas diferencias interregionales de ingreso las que, posteriormente, comenzarían a disminuir con el avance del proceso de desarrollo. Consecuentemente, se infiere que "en vez de divergencia en los niveles interregionales, la convergencia se convierte en regla, a medida que las regiones atrasadas van cerrando la brecha de desarrollo que existe entre ellas y las áreas ya industrializadas. El resultado esperado es que una curva que describa la desigualdad regional tendrá la forma de una "U" invertida a lo largo del camino seguido por el desarrollo nacional" (Williamson, 1965, p. 99).

Este tipo de hipótesis ha sido reiteradamente confrontado con la evidencia empírica disponible, habitualmente a través de estudios tipo "cross-section"; los resultados obtenidos, en general indican que el comportamiento que postulaban no corresponde al mostrado por los diversos casos y situaciones analizados, con lo cual ha resultado cuestionada la posible existencia de tal patrón "standard".

Para el caso de las hipótesis que relacionan grados de concentración con niveles de desarrollo, tanto la evidencia empírica como el razonamiento teórico esbozado en la primera parte de este trabajo, indican procesos que llevan justamente a resultados opuestos a los preconizados por ellas. A este respecto, Uribe-Echevarría (1982, pp. 19-20), luego de realizar una extensa revisión del tema, concluye que: "... parece más correcto suponer que ciertos patrones de concentración están asociados con ciertos modelos o tipos de desarrollo y que una correlación simple entre concentración y nivel de ingreso estaría dejando fuera de análisis otras variables que también caracterizan un proceso de desarrollo. No habría, por tanto, un patrón típico de variaciones de concentración a lo largo de un proceso de crecimiento económico y/o desarrollo y cuya validez pudiese postularse como universal".

No son muy distintas las consideraciones que se pueden hacer en relación a las hipótesis tipo Williamson; en efecto, por lo menos para el caso de los países latinoamericanos los resultados de un número importante de investigaciones realizadas con el propósito de verificar la evolución y/o situación de las disparidades interregionales de ingreso, han revelado que la realidad no fundamenta un comportamiento tan mecánico y regular como el propuesto por este autor.

Como se ha anotado anteriormente, la dinámica del modelo dominante de triple concentración no permite prever que una evolución tipo "U" invertida pueda cumplirse mientras que el proceso se desarrolle en el marco de las condiciones actualmente vigentes en los países de industrialización tardía. La tendencia a la acumulación territorialmente concentrada de tecnología instalada y al desigual crecimiento de la productividad del trabajo y de la ocupación en distintas partes del territorio, no favorece un comportamiento de este tipo. Tan es así, que los resultados de investigaciones realizadas para el caso latinoamericano, han puesto de manifiesto que aún

en aquellos países en que se verificó un crecimiento fuerte y sostenido durante las últimas décadas, se ha podido comprobar la persistencia de las disparidades interregionales, e incluso, en algunos casos, una tendencia a la agudización de las mismas.

B. Desarrollo y concentración territorial:  
principales ventajas

La discusión del tema relativo a las posibles ventajas o desventajas a la CT tropieza con algunas dificultades que, hasta ahora, han hecho que buena parte de los planteos realizados al respecto también se caracterizan por una marcada falta de consenso. Uno de los factores más importantes que han dificultado esta discusión está configurado por la diversidad de enfoques teóricos que buscan describir y explicar los procesos de desarrollo regional; en efecto, actualmente los intentos en ese sentido se encuadran en una discusión teórico-ideológica que evidencia puntos cruciales de divergencia. Y esto repercute necesariamente en los juicios que se hacen sobre las supuestas ventajas o desventajas de la CT, dado que como afirma Uribe-Echevarría (1982, pp. 84-85) "todo concepto normativo se apoya en una teoría, porque sólo a través de ella se puede establecer una relación entre la causa (concentración) y sus efectos (elevación de niveles de desarrollo). Los debates con posiciones tan encontradas reflejan en realidad la existencia de varios enfoques teóricos alternativos y las dificultades para su validación o rechazo". Consecuentemente, teniendo en cuenta la existencia de diversas propuestas de tipo teórico-ideológico a este respecto, no parece aventurado concluir que buena parte de los juicios sobre este problema, en última instancia, reposan más en las creencias y valores sustentados por quienes los emiten, que en razones supuestamente objetivas.

Una segunda dificultad que ha debido enfrentar el análisis de este problema radica en las diferencias existentes en cuanto al contenido y alcance del concepto de desarrollo. Como destaca Gilbert (1978, p. 141), "... actualmente existe un espectro tan amplio de interpretaciones del término desarrollo que en realidad resulta muy difícil formular un juicio directo ya sea para la primacía y el desarrollo o sobre la urbanización y el desarrollo". Frente a este panorama, hemos preferido eludir la discusión sobre el alcance y contenido del concepto de desarrollo, tema éste que excede los propósitos de esta ponencia y limitarnos a analizar las relaciones entre CT y desarrollo en el contexto de la modalidad dominante en los países latinoamericanos; esto es, explorar los efectos que la concentración territorial pudo haber tenido en el pasado y puede llegar a tener en el futuro, en relación al modelo de acumulación adoptado por estos países.

En la primera parte de este trabajo se han anotado algunos rasgos del modelo dominante en los países de la región destacando la importancia que en él ha ido cobrando el desarrollo de la industria a medida que las relaciones capitalistas de producción se han ido consolidando. También se ha subrayado que toda sociedad que haya ubicado a la industria en un papel protagónico de su proceso de crecimiento y/o desarrollo, habrá de requerir necesariamente de la aglomeración - y por lo tanto, de cierto nivel de CT - para lograr la mayor eficiencia en sus respectivos procesos productivos.

Ahora bien, en el caso latinoamericano en las últimas décadas, prácticamente no se encuentran ejemplos relevantes de países que hayan adoptado un modelo de crecimiento y/o desarrollo, que haya omitido la ubicación de la industria como

protagonista. Aquellos países que circunstancialmente procedieron así, tarde o temprano terminaron reconsiderando tal postura y volviendo a situar a la industria como sector dinámico del proceso. Y ello, no obstante tanto la episódica resurrección de ciertas estrategias de desarrollo sustentadas por la teoría de las ventajas comparativas, como la irrupción de algunas propuestas, que por ahora no pasan de atractivas utopías, como es el caso de aquéllas que se imbrican en los postulados del "otro desarrollo". En definitiva, hoy por hoy la industrialización continúa siendo sinónimo de crecimiento y, aún de desarrollo.

Siendo ello así, todos los países han terminado por estimular - explícita o implícitamente - la expansión de algunos focos de CT, en el entendido de que ellos resultaban funcionales al mayor desarrollo de las fuerzas productivas requerido por la dinámica del modelo de acumulación escogido. Consecuentemente, más allá de cierta retórica formal, sin ulterior reflejo en la práctica concreta, no es posible encontrar ejemplos de países que, de una forma u otra, no hayan perseguido algún grado de CT.

De tal forma, en la práctica, en la mayor parte de los casos, la CT ha aparecido como un prerequisite para la reproducción y ampliación del modelo adoptado. En ese contexto, los beneficios que ha reportado para el desarrollo industrial - lo cual también ha sido entendido como beneficioso para el crecimiento y/o desarrollo del sistema en su conjunto - ha sido reconocido tanto desde el punto de vista académico como político. Como afirma Geisse (1983, p. 16), "... la industrialización sustitutiva puso en movimiento procesos de concentración urbana inevitables y por lo demás eficientes en cuanto a generación de economías de escala internas y externas para el capital industrial". Las modalidades posteriores a la industrialización sustitutiva, no modifican la esencia de esta afirmación.

De lo expuesto, parece posible concluir que desde el punto de vista del modelo de desarrollo adoptado en la mayor parte de los países de la región durante las últimas décadas, la CT ha sido un elemento funcional a la reproducción y a la ampliación del mismo; como tal, puede considerarse como un factor positivo para ese concreto - y solamente para ese - modelo.

#### C. Desarrollo y concentración territorial: algunas desventajas

No obstante lo afirmado precedentemente, también parece tener fundamento la afirmación de que es posible detectar algunos problemas directamente relacionados con ciertos niveles de CT, que podrían considerarse como desventajas u obstáculos para la continuidad de la dinámica del modelo de desarrollo dominante. En todo caso, importa subrayar que lo que aquí se afirma es, exclusivamente, que la dimensión territorial del proceso de concentración, en ciertos casos puede llegar a tener una incidencia desfavorable para la dinámica de acumulación, crecimiento y desarrollo del sistema en su conjunto. Y esta afirmación, a su vez, debe estar precedida por una advertencia previa: toda vez que se habla de las desventajas que la CT podría tener para el crecimiento y/o el desarrollo, en lo fundamental se está haciendo referencia a cierto tipo de aglomeración territorial de gran dimensión, que se podría identificar con lo que Singer (1973, pp. 74-75) denomina como superconcentración; esto es, "como la concentración de actividades y de población en una

o pocas unidades, en detrimento del resto de la red urbana, por encima de los requisitos de la tecnología".

De ello es posible inferir que una alta ponderación relativa de la ciudad principal medida, por ejemplo, a través de indicadores del tipo del índice de primacía urbana no pueden considerarse, en principio, como un factor negativo en el sentido antes indicado. En efecto, el índice de primacía, que constituye un indicador de concentración en términos relativos, no tiene en sí mayor relevancia para evaluar el grado de inconveniencia de la misma, desde que no nos dice nada sobre su magnitud absoluta y características específicas ni, por consiguiente, sobre las deseconomías que puede estar generando.

En otras palabras, lo que podría considerarse como un beneficio para Uruguay o Paraguay (casos de países donde el índice de primacía es muy alto), podría llegar a constituir un obstáculo para el crecimiento de Venezuela o México (donde, por el contrario, el índice de primacía es considerablemente más bajo). Montevideo, con el 45% de la población del Uruguay puede ser considerado como un hecho positivo para el crecimiento de ese país, en tanto que la persistencia del crecimiento del Area Metropolitana de San Pablo, que sólo tiene alrededor del 9% de la población brasileña, podría llegar a constituir un obstáculo para una más eficiente utilización del excedente de ese país.

En todo caso, las evaluaciones sobre la CT como ventaja o desventaja para el crecimiento y/o desarrollo de un país siempre tiene un alcance relativo, desde que están condicionados por diversos factores, que impiden establecer juicios con pretensión de validez general. En tal sentido, pueden mencionarse factores como el tamaño absoluto del núcleo urbano principal (conurbación, megalópolis, etc.), la magnitud absoluta de las actividades y de la población concentradas en la región central, la dimensión, morfología y/o topografía del territorio nacional, la ubicación de la región central en el territorio, etc. etc. De allí, que ciertos niveles relativos de CT que podrían considerarse como inconvenientes para países con una particular conformación morfológica (v.gr. Chile) o topográfica (v.gr. Perú), podrían ser juzgados como positivos para países de menor dimensión y diferentes características morfológicas (v.gr., Costa Rica o Panamá), en el marco del modelo dominante.

Hechas estas salvedades, intentaremos una rápida revisión de aquellos aspectos relacionados con la CT que suelen ser considerados como negativos para el crecimiento y/o desarrollo del sistema nacional. No parece ociosa, sin embargo, la previa advertencia de que no será posible eludir las generales de la ley y que, por lo tanto, los juicios que siguen no escaparán al ya aludido sesgo teórico-ideológico.

Algunos de los aspectos que suelen ser considerados como negativos se refieren al sistema en su conjunto, en tanto que otros conciernen principalmente a las consecuencias que la CT podría tener en el propio subsistema que conforma. Entre los primeros, quizás el aspecto más importante es el que tiene relación con el hecho de que más allá de ciertos límites, los problemas que se presentan en la gran aglomeración que se va configurando en el subsistema central y, en especial, en su núcleo metropolitano, conduce a que una parte persistentemente creciente de los recursos financieros disponibles en cada país, tenga que ser aplicado allí en desmedro del resto de los componentes y de las actividades del

sistema. Esta aplicación de recursos se hace, en lo fundamental, con la finalidad de financiar las inversiones y los gastos corrientes necesarios para atenuar los efectos negativos de las deseconomías de aglomeración; de tal manera se busca preservar el más adecuado funcionamiento posible de dicho sistema en su conjunto.

Si se tiene en cuenta que los costos ocasionados por el crecimiento de las deseconomías de aglomeración no se trasladan directamente a las actividades localizadas en la concentración principal sino que, generalmente son absorbidos por la sociedad en su conjunto, habrá que concluir que un elevado porcentaje de los recursos que se continúan asignando en el subsistema central, de hecho están destinados a subsidiar directa o indirectamente al sector privado para que éste pueda mantener sus niveles de productividad y eficiencia. En todo caso, si no se hubiese procedido de esta manera, es probable que un buen número de las actividades localizadas en el subsistema central, al ver afectada desfavorablemente su rentabilidad, a la larga habrían acabado por desplazarse hacia localizaciones alternativas; de donde se infiere que esta forma de asignar los recursos, también contribuye a mantener las condiciones propicias para la persistencia de la tendencia a la aglomeración en la concentración principal, fortaleciendo de esta forma el carácter acumulativo del proceso.

Por otra parte, existen fundados elementos de juicio como para sostener que, más allá de ciertos límites, las inversiones y los gastos corrientes requeridos crecen en forma más que proporcional con el tamaño de la ciudad, debido a los cambios en las escalas de las obras urbanas y los servicios respectivos; en efecto, las obras que requieren las grandes aglomeraciones para preservar su adecuado funcionamiento son, no solo cuantitativamente mayores, sino también cualitativamente diferentes, de las que requieren los centros de menor dimensión. En definitiva, para decirlo con las palabras de Gilbert (1975, p. 31), "Los problemas de las ciudades grandes requieren la adopción de soluciones más decisivas, onerosas y radicales que los problemas de las ciudades pequeñas". En consecuencia, este punto de vista lleva a sustentar la hipótesis de que los costos de urbanización tienden a ser más elevados en las aglomeraciones principales que en los centros urbanos de dimensión intermedia.

Si ello es así, la racionalidad de la asignación continua y creciente de recursos financieros en las grandes aglomeraciones podría ser discutible desde el punto de vista del sistema en su conjunto, desde que sería posible optar por usos territoriales y sectoriales alternativos de mayor impacto productivo. Vale decir, la contribución de esos recursos a la dinámica de acumulación y crecimiento sería mayor si fuesen desviados hacia otras localizaciones y sectores; es desde esta óptica que se justificaría el juicio de que, más allá de cierta magnitud, la CT implica una asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles.

Afirmaciones de este tipo aparecen actualmente en muchos de los diagnósticos que se hacen sobre el funcionamiento espacial de los sistemas nacionales latinoamericanos. Es éste el momento en que ciertos problemas territoriales, que hasta entonces sólo habían provocado la preocupación de los planificadores regionales, comienzan a ser percibidos por los decisores como obstáculos a la dinámica del proceso de acumulación del sistema en su conjunto y, consecuentemente, pasan a ser considerados como problemas nacionales.



En consecuencia, la tendencia a continuar asignando en las aglomeraciones principales un porcentaje creciente de los recursos financieros disponibles en cada sistema nacional, contribuye a preservar las condiciones favorables para la persistencia de estructuras caracterizadas por una alta CT. A su vez, ésto se relaciona directamente con un segundo aspecto que frecuentemente ha sido considerado como otra de las consecuencias desfavorables de los procesos de CT, cual es el de la generación y acentuación de las disparidades regionales.

Concretamente, ¿a qué estamos haciendo referencia cuando hablamos de disparidades regionales? En lo esencial, podríamos afirmar que nos referimos al hecho de que el proceso global de concentración, como consecuencia de la desigual penetración y adopción del capitalismo en el espacio geográfico, produce una estructura territorial caracterizada por la coexistencia en el mismo ámbito nacional de regiones de desarrollo capitalista avanzado y retrasado. En este contexto es posible identificar un conjunto de desigualdades, entre las que habría que destacar: i) desigualdad en la distribución territorial de las fuerzas productivas; ii) desigualdad en el desarrollo de dichas fuerzas en distintas partes del territorio; iii) desigualdad en los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, consumo y distribución, y iv) derivado de todo lo anterior, desigualdad en las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población localizada en distintas partes del territorio. Generalmente, cuando se habla de disparidades regionales se hace alusión principalmente a este último aspecto, esto es, a las repercusiones sociales del proceso.

Como ya se ha señalado, las desigualdades en la distribución y en el desarrollo territorial de las fuerzas productivas configuran el fundamento para la persistencia, reproducción y ampliación de los procesos de crecimiento espacial desigual; vale decir, que en ello el proceso encuentra las condiciones para su retroalimentación. En efecto, en el marco de la dinámica espacial prevaleciente, por una parte, las regiones atrasadas en general pierden la mayor parte del excedente que generan y, por otra parte, como consecuencia de las condiciones inherentes a su situación de menor desarrollo capitalista no logran captar recursos de otras partes del sistema. Si a ello se agrega el hecho de que una parte creciente de los escasos recursos financieros disponibles serán asignados en la CT habrá que concluir que las regiones atrasadas difícilmente podrán obtener los recursos que les serían necesarios para incrementar su acumulación de tecnología instalada, incorporar progreso técnico y, consecuentemente, impulsar un mayor desarrollo de sus fuerzas productivas. Por consiguiente, las perspectivas de estas regiones de lograr elevar sus ritmos de crecimiento, consumo y distribución se ven permanentemente postergadas.

En tales condiciones las regiones atrasadas se encuentran condenadas a la mantención de bajos ritmos de acumulación y crecimiento, lo que se traduce en bajos niveles de ocupación y, por consiguiente, en un crecimiento del nivel general de ingresos más lento que el que tienen las regiones avanzadas; con ello, las disparidades regionales, tienden a mantenerse y, aún, en algunos casos a acentuarse.

Las disparidades regionales se expresan en la distribución personal del ingreso tanto en términos inter como intraregionales; esto configura una situación que podría caracterizarse a través de los siguientes rasgos: i) los estratos de mayores ingresos han tendido a concentrarse predominantemente en las regiones

avanzadas (los subsistemas centrales); ii) los mayores porcentajes de pobreza afectan a las regiones atrasadas; iii) los pobres de las regiones atrasadas son generalmente más pobres que los pobres de las regiones avanzadas.

En todo caso, es necesario subrayar que las disparidades regionales constituyen apenas una de las dimensiones de la desigual distribución de los frutos del proceso de crecimiento, que es característico al modelo concentrador predominante. Consecuentemente, no parece posible sostener que las disparidades regionales en la distribución del ingreso entre personas sean exclusiva consecuencia de los fenómenos de CT, así como tampoco inferir - como frecuentemente se ha hecho - que una política de reducción de la CT podría conducir a una atenuación de las mismas. Lo que sí parece posible afirmar es que la peculiar forma de asignación territorial del excedente que es inherente a los procesos de CT, contribuye a la persistencia de las desigualdades de crecimiento y/o desarrollo entre regiones y esto puede considerarse como una desventaja para el desarrollo del sistema.

Finalmente, un tercer aspecto vinculado a los procesos de CT que con frecuencia ha sido observado como un obstáculo para el desarrollo, es el que se relaciona con la limitada incorporación de recursos demográficos y naturales que permite la dinámica de dichos procesos. Este punto se presentó como uno de los aspectos centrales de la polémica que se desarrolló a comienzos de la década de los años setenta, a raíz del planteo de Matus (1970) donde preconizaba estrategias de desarrollo horizontal, en contraposición a aquéllas que denominó como de "desarrollo vertical costero", siendo éstas las que corresponderían al modelo de CT.

A este respecto, se ha sostenido que la concentración geográfica de la población y de las actividades productivas determina de hecho una suerte de discriminación territorial que, a la larga, conduce al desaprovechamiento de ingentes recursos localizados en regiones periféricas; la argumentación, en este caso, reposa en el hecho de que la desfavorable ubicación de estos recursos en relación a los centros dinámicos de cada país los condena a permanecer marginados del proceso de expansión territorial de la estructura productiva. Tal sería el caso, por ejemplo, de vastas superficies de tierra agrícola de alta fertilidad que no pudieron ser aprovechadas en toda su potencialidad debido a que carecieron del encuadramiento terciario requerido, así como de adecuadas comunicaciones con los centros dinámicos del sistema. En esta argumentación se supone que la oportuna incorporación de estos recursos al proceso productivo podría haber abierto una perspectiva diferente en términos de crecimiento y/o desarrollo para muchos de los países latinoamericanos.

Quedaría por señalar todavía un aspecto que se refiere a los diversos tipos de inconvenientes que las grandes ciudades pueden llegar a ocasionar a sus habitantes y que, por esta razón, podría considerarse como un aspecto negativo en términos de desarrollo. Este aspecto ha estado presente habitualmente en la controversia sobre las ventajas y desventajas de las grandes ciudades (Gilbert, 1975) y muchas veces ha sido considerado como uno de los elementos de juicio de la discusión sobre el problema del tamaño óptimo de las ciudades.

En tal sentido, Bairoch (1982, p. 372) al analizar las relaciones entre tamaño urbano y condiciones generales de vida, llega a la conclusión de que hay muchos elementos relativos a éstas para las que más allá de una dimensión de

500.000 a 1 millón de habitantes "las ventajas cesan de aumentar, o bien los inconvenientes llegan a ser muy pronunciados". A este respecto, la evidencia empírica parecería indicar que superada la dimensión antes indicada dejarían de aumentar, entre otras, las ventajas en materia de facilidades para el esparcimiento y la cultura, la enseñanza, la distribución comercial y los servicios urbanos. A ello habría que agregar algunos inconvenientes que, en general, muestran una asociación positiva con el tamaño urbano, tal como es el caso de la contaminación, la criminalidad, la congestión, las condiciones de vivienda, el costo de la infraestructura y el aislamiento social. (Bairoch, 1982).

Aun cuando persiste la discusión sobre este aspecto, se puede comprobar que con respecto a algunos de los inconvenientes precedentemente enunciados, ya se dispone de elementos de juicio concluyentes derivados de mediciones concretas, que no dejan lugar a dudas acerca de su correlación positiva, cuando menos con ciudades muy grandes. En tal sentido, este punto ha suministrado fuertes argumentos en favor de las estrategias de desconcentración territorial.

Finalmente, a manera de conclusión, se podría indicar que en el ámbito del modelo de desarrollo dominante, donde se ha identificado industrialización con desarrollo, la CT ha aparecido como una condición necesaria y como un factor positivo para la correspondiente dinámica de acumulación. Ello no obstante, existen algunas argumentaciones que permiten poner en duda que tales bondades puedan ser generalizadas para todos los casos y situaciones; en efecto, los aspectos precedentemente revisados parecen indicar que - aún en el marco de las condiciones y perspectivas del modelo de crecimiento imperante - se podría concluir que existen ciertos aspectos relacionados con la CT que se estarían presentando como obstáculos para la dinámica y, aún, para la supervivencia del mismo.

### III. ALCANCES, LIMITACIONES Y PERSPECTIVAS DE LAS POLITICAS DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL

La discusión de los problemas relativos a la CT, así como el análisis de sus inconvenientes (reales o supuestos) ha llevado al planteo y desarrollo de numerosas propuestas de desconcentración territorial, tema éste que se ha transformado en uno de los principales componentes de las estrategias de la planificación regional.

Frente a esta situación parece razonable formular algunas interrogantes: ¿es posible que políticas de este tipo lleven a modificaciones sustantivas de la estructura territorial concentrada?; ¿son las políticas de desconcentración territorial un camino adecuado para promover el desarrollo regional?; ¿cuál ha sido el resultado de la aplicación de las políticas de desconcentración territorial?

En las páginas precedentes hemos propuesto que la CT es un fenómeno congénito y concomitante a un determinado y específico modelo de acumulación y a una concreta etapa del desarrollo de las fuerzas productivas. En otras palabras, como se señala en las conclusiones de una reciente investigación sobre el tema (Urzúa y otros, 1982, p. 252), "... la alta concentración urbana característica de la mayoría de los países de la región no sería algo circunstancial sino un rasgo consubstancial a la modalidad de desarrollo adoptado que no suele modificarse sin alterarla en sus aspectos centrales".

En efecto, como ya se ha destacado, en el marco de la racionalidad dominante, el juego de las fuerzas del mercado sostiene una dinámica espacial que favorece el desarrollo de procesos de concentración; por otra parte, la historia reciente de los países latinoamericanos permite comprobar que - prácticamente sin excepciones relevantes - los proyectos políticos que han sido impulsados por las diversas fuerzas sociales que han controlado los procesos de decisiones en cada ámbito nacional, han contribuido a sustentar un estilo de desarrollo concentrador en el plano nacional. El resultado de ello ha sido el ya caracterizado proceso general de concentración de los frutos del crecimiento, donde la CT aparece como una de las dimensiones principales.

En estas condiciones, parece pertinente reiterar las conclusiones expuestas en un trabajo anterior sobre el tema (de Mattos, 1981), en el sentido que:

a) el problema de la concentración geográfica no puede ser considerado como un fenómeno susceptible de ser explicado o enfrentado en forma separada de los otros componentes o dimensiones del proceso general de concentración;

b) no parece posible lograr una reducción significativa de la CT si las estrategias y políticas definidas con esa finalidad no se proponen alterar las condiciones generales del modelo de acumulación vigente que, en definitiva, son las determinantes del origen y la persistencia de los procesos de concentración.

De acuerdo al alcance de estas consideraciones, como respuesta a la interrogante planteada en relación a las expectativas sobre los resultados de las políticas de desconcentración territorial, habría que concluir que, tal como ellas han venido siendo encaradas, es poco probable que logren introducir las modificaciones buscadas en las estructuras territoriales predominantes. En efecto, las estrategias de desconcentración territorial para ser efectivas requerirían necesariamente insertarse orgánicamente en proyectos políticos diferentes a los que han predominado hasta ahora, dado que como ya se ha señalado, la CT no es un fenómeno aislado o independiente en el marco del funcionamiento global del sistema; en otras palabras, se requeriría de proyectos concebidos con el propósito de alterar los procesos de concentración en sus expresiones económica, social y territorial, considerando las interdependencias que existen entre ellas. Para ello sería necesario una fuerte intervención del Estado, que permitiese acotar y orientar el juego de las fuerzas del mercado, de manera de contrarrestar las naturales tendencias concentradoras en todas sus dimensiones. Obviamente, la definición y ejecución de proyectos de este tipo, requiere de condiciones políticas diferentes a las actualmente predominantes.

¿Es posible promover el desarrollo regional a través de políticas de desconcentración territorial? Esta interrogante parece pertinente desde que se apoya en el hecho comprobable de que, en buena parte de los casos, el objetivo principal de las políticas de desconcentración territorial ha sido la búsqueda de una significativa reducción de las disparidades regionales en la distribución personal del ingreso. Nuevamente con base en el contexto teórico aquí sustentado, la proposición básica sería que para lograr tal objetivo se plantearía como condición necesaria la existencia de una estrategia específicamente definida con el propósito de lograr una mejor distribución personal del ingreso en términos nacionales y, sólo en ese contexto, se podría ubicar una política focalizada en la distribución personal del ingreso en su dimensión territorial.

En definitiva, de acuerdo a la caracterización del fenómeno de la CT que se ha esbozado a lo largo de estas páginas, en tanto las políticas de desconcentración estén referidas exclusivamente a los aspectos territoriales del proceso, no resulta lógico esperar el cumplimiento de objetivos de reorganización territorial y de desarrollo regional; para tales efectos las políticas de desconcentración territorial deberían ser parte de estrategias que contemplen al mismo tiempo acciones en relación a los procesos de concentración económica y social del excedente económico.

¿Cuál ha sido el resultado obtenido con la aplicación de las estrategias de desconcentración territorial? Para dar respuesta a esta interrogante es necesario tener en cuenta que las estrategias y políticas de desconcentración territorial planteadas en los países de la región han estado orientadas, en lo esencial, a un doble propósito: i) lograr una distribución territorial más equilibrada de las fuerzas productivas, y ii) lograr una más equitativa distribución territorial del ingreso. Consideremos cada uno de estos propósitos por separado.

En lo que respecta al primer objetivo, los resultados obtenidos podrían considerarse, en el mejor de los casos, como sumamente modestos; en efecto, la información disponible muestra que, en las últimas décadas, prácticamente en ningún país de la región se produjeron modificaciones sustantivas en la distribución y desarrollo territorial de las fuerzas productivas. Tanto las políticas de polos de crecimiento y de parques industriales como las de estímulo a la industrialización regional, mostraron resultado poco alentadores (Helmsing y Uribe-Echevarría, 1981). La profunda desilusión que hoy se percibe, entre la mayor parte de los planificadores regionales, en torno a las estrategias de polos de crecimiento - que hasta no hace mucho gozaban de gran popularidad y sobre las que se cifraban grandes esperanzas - son un buen testimonio de ello.

Resulta claro que la dinámica espacial concentradora contrarrestó en buena medida los efectos de las políticas de desconcentración industrial; en un trabajo de 1970, Geisse y Coraggio sostenían que "... la descentralización del poder y la desconcentración de actividades en el espacio fueron originalmente alzadas como banderas de la redistribución, pero la rigidez de la dinámica capitalista bloqueó su avance" (1970, p. 24). Más de una década después esta afirmación continúa siendo plenamente válida.

Ello no obstante, es necesario reconocer que es posible detectar algunos ejemplos que podrían considerarse como relativamente exitosos en lo que se refiere a aplicación de políticas orientadas a introducir modificaciones en los desplazamientos espaciales de la población a través de la constitución de aglomeraciones nuevas; casos como los de Brasilia y Ciudad Guayana, entre otros, son ejemplos importantes a este respecto. Sin embargo, también es necesario reconocer que estos resultados no han significado cambios sustantivos en los modelos de funcionamiento espacial predominante; vale decir que, en lo fundamental, no han logrado modificar las tendencias a la CT y a la persistencia de los procesos de crecimiento desigual. En tal sentido, sin embargo, no debe descartarse cierto éxito para los esfuerzos futuros de desconcentración concentrada, pero, en tanto continúe vigente el modelo dominante de desarrollo, no es aventurado prever que sus logros tendrán necesariamente un alcance limitado.

En cuanto a los propósitos redistributivos que inspiraron ciertas estrategias de desconcentración territorial, debe reconocerse que los resultados son menos satisfactorios aún. En general, en estos casos se asumió que la industrialización de las regiones atrasadas, y más concretamente la implantación de polos de crecimiento en ellas, traería aparejado un mejoramiento en las condiciones de vida en dichas regiones, a través del incremento de la ocupación y, consecuentemente, del ingreso. Quedaba implícito en estos planteos un cierto automatismo en cuanto al cumplimiento de una secuencia del tipo: industrialización-crecimiento-aumento de la ocupación-atenuación de disparidades regionales; es fácil verificar que esta secuencia estuvo ausente en las experiencias concretas desarrolladas en los países de la región.

En tales circunstancias, ¿cuáles son las perspectivas futuras en materia de concentración y desconcentración territorial? A este respecto, sólo parece posible plantear algunos puntos como base para la reflexión. Entre ellos, quizás el primer aspecto que cabe destacar es que en la mayor parte de los países, si no se aplican políticas específicas de carácter imperativo, no es difícil prever que en las condiciones que han prevalecido hasta ahora, los procesos de concentración territorial habrán de persistir. Ello no obstante, por razones que ya se han considerado más arriba, en algunos casos es factible esperar una ligera atenuación e incluso, una cierta reversión en la tendencia de las últimas décadas.

Es previsible que las fuerzas favorables a la concentración seguirán siendo fuertes en la mayor parte de los países de menor dimensión geográfica, en tanto que pueden comenzar a ganar cierto impulso las tendencias a la desconcentración concentrada en los países de mayor dimensión (en particular, en México, Brasil y, en menor medida, en Argentina, Colombia y Perú). En los países de menor dimensión, considerando los tamaños absolutos que pueden llegar a alcanzar sus principales concentraciones, podría concluirse que el problema de la CT no parece representar un obstáculo igualmente importante para la continuidad de su crecimiento en el contexto de los modelos imperantes.

También se puede prever que, como consecuencia de los problemas que está ocasionando el excesivo crecimiento de los centros y regiones principales de algunos países (sería el caso, por ejemplo, de Ciudad de México, San Pablo-Río de Janeiro, Buenos Aires, Caracas y, eventualmente, Lima, Bogotá y Santiago), los gobiernos respectivos habrán de comenzar a aplicar estrategias y políticas de mayor efectividad que las que utilizaron en el pasado; se trataría de casos en que los respectivos gobiernos se verían compelidos a adoptar políticas compulsivas en favor de la desconcentración y entonces es factible que se obtengan mejores resultados en lo que respecta a la distribución territorial de población y de las actividades.

Otro aspecto a destacar tiene relación con el hecho de que, al avanzar el proceso de integración capitalista de cada contexto nacional y al recibir las regiones atrasadas los efectos cada vez más intensos del proceso de difusión de innovaciones, muchas de ellas pueden llegar a mejorar su organización técnico-política y, por lo tanto, su capacidad de negociación y de presión ante el gobierno central; de tal manera, podría preverse que algunas regiones periféricas podrían lograr hacer valer ciertas reivindicaciones políticas, económicas y sociales y, de esta manera, aumentar su participación en la distribución territorial del excedente.

Finalmente, un último aspecto que parece importante destacar es que las secuelas de la actual crisis económica que está afectando a nuestros países, no parecen propicias para la implementación de políticas radicales de desconcentración y de descentralización, en virtud del alto costo inicial que ellas suelen tener, así como de su supuesto impacto desfavorable sobre los ritmos de crecimiento del sistema en su conjunto en el corto plazo. En estas condiciones, no parece que la hora presente en particular sea demasiado favorable para la implementación de políticas efectivas de desconcentración territorial y de desarrollo regional.

REFERENCIAS

- BAER, Werner y Pedro Pinchas GEIGER (1978) - "Industrialização, urbanização e a persistencia das desigualdades regionais no Brasil". En, Baer, Werner y otros (Eds.), Dimensões do desenvolvimento brasileiro. Río de Janeiro, Ed. Campus.
- BAIROCH, Paul (1982) - "Empleo y grandes ciudades: problemas y perspectivas", Revista Internacional del Trabajo, vol. 101, núm. 3, julio-septiembre.
- CABIESES, Hugo; Dirk KRUIJT; Raúl LIZARRAGA y Menno Vellinga (1980) - Industrialización y desarrollo regional en el Perú. Lima, Ediciones Economía, Política y Desarrollo.
- CANO, Wilson (1981) - Desequilibrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930/1970. Campinas, Universidade Estadual de Campinas (mimeo).
- CHEN, Chi-Yi y colaboradores (1978) - Desarrollo regional-urbano y ordenación del territorio: mito y realidad. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- CORAGGIO, José Luis (1971) - Concentración y centralización en la configuración espacial argentina. Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- DE MATTOS, Carlos (1983) - "La dinámica concentradora y centralizadora en los procesos de formación de las estructuras territoriales latinoamericanas". Brasilia, III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual.
- DE MATTOS, Carlos (1982) - "Los límites de lo posible en la planificación regional", Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, núm. 18, diciembre.
- DE MATTOS, Carlos (1981) - "Crecimiento y concentración espacial en la América Latina: algunas consecuencias", El Trimestre Económico. México, vol. XLVIII (2), núm. 190, abril-junio.
- GARZA, Gustavo (1982) - Concentración espacial de la industria en la Ciudad de México: 1930-1970. México, UNAM (mimeo).
- GARZA, Gustavo (1980 b) - "La concentración económico-espacial en el capitalismo: análisis empírico", Demografía y Economía. México, vol. XIV, núm. 3 (43).
- GEISSE, G., Guillermo (1983) - Economía y política de la concentración urbana en Chile. México, El Colegio de México, PISPAL.
- GEISSE, G., Guillermo y José Luis CORAGGIO (1970) - "Áreas metropolitanas y desarrollo nacional", Revista EURE. Santiago de Chile, vol. 1, núm. 1, octubre.



- GILBERT, Alan G. (1878) - "La planificación ante la primacía urbana y las grandes ciudades en América Latina. Una crítica de la bibliografía". En, Hardoy, Jorge E; R.M. Morse y R.P. Schaedel (Eds.), Ensayos histórico-sociales sobre urbanización en América Latina. Buenos Aires, Ediciones SIAP.
- GILBERT, Alan G. (1975) - "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", Revista Interamericana de Planificación. Bogotá, vol. IX, núm. 35, septiembre.
- GONZALEZ DE OLARTE, Efrain (1982) - Economías regionales del Perú. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- HELMSING, A.H.J. y J.F. URIBE-ECHEVARRIA (1981) - "Planificación regional en América Latina ¿teoría o práctica?". En, Boisier, Sergio y otros (Eds.), Experiencias de planificación regional en América Latina. Santiago de Chile, Ed. ILPES/SIAP.
- HERNANDEZ LAOS, Enrique (1980) - "Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México", El Trimestre Económico. México, vol. XLII (1), núm. 185, enero-marzo.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS COLOMBIANOS (1976) - Colombia: urbanización y proceso económico. Santiago de Chile, ILPES (mimeo).
- LATTES, Alfredo E. (1983) - Acerca de los patrones recientes de movilidad territorial de la población en el mundo. Buenos Aires, Centro de Estudios de Población.
- MASSEY, Doreen (1979) - "In what sense a regional problem?", Regional Studies. Oxford, U.K., vol. 13, núm. 2.
- MATUS, Carlos y otros (1970) - Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina. Santiago de Chile, Ed. Universitaria.
- PALACIOS, Luis Carlos y otros (1976) - "Algunas hipótesis sobre las características del desarrollo de Caracas", Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación. Caracas, números 138-140, julio-agosto.
- PINTO, Aníbal (1973) - "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina". En, Inflación, raíces estructurales. México, Fondo de Cultura Económica.
- PINTO, Aníbal (1965) - "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo económico", El Trimestre Económico. México, vol. núm. 125, enero-marzo.
- RATTNER, Henrique (1972) - Industrialização e concentração econômica em Sao Paulo. Río de Janeiro, Fundación Getulio Vargas.

- REDWOOD III, John (1975) - "La distribución espacial del desarrollo económico reciente en Brasil", Revista EURE. Santiago de Chile, vol. IV, núm. 12, diciembre.
- ROFMAN, Alejandro (1979) - "Notas teórico-empíricas sobre el proceso de desigualdades regionales en Argentina", Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe. Amsterdam, núm. 27, diciembre.
- ROFMAN, Alejandro (1973) - Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- SINGER, Paul (1973) - Economía política da urbanização. San Pablo, Editora Brasiliense.
- TOPALOV, Christian (1979) - La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis. México, Editorial Edicol.
- URIBE-ECHEVARRIA, Francisco (1982) - Urbanización, concentración espacial y desarrollo. Bogotá, CIDER (mimeo).
- UNIKEL, Luis y colaboradores (1976) - El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. México, El Colegio de México.
- UNIKEL, Luis (1976) - "Consideraciones sobre la concentración económica en México", Asentamientos Humanos. México, vol. 1.
- URZUA, Raúl; Raúl ATRIA, Rosa BRAVO y Armando DI FILIPPO (1982) - Desarrollo regional, migraciones y concentración urbana en América Latina: una investigación comparativa. Santiago de Chile, CELADE (mimeo).
- VILLAMIL, José J. (1981) - "Conceptos de estilos de desarrollo, una aproximación". En, Sunkel, Osvaldo y Nicolás Gligo (Eds.), Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. México, Fondo de Cultura Económica.
- WILLIAMSON, J.G. (1965) - "Desigualdad regional y el proceso de desarrollo nacional: descripción de los modelos". En, Needleman, L.(Ed.), Análisis regional. Textos escogidos. Madrid, Editorial Tecnos, 1972.



