



ILPES

~~CEPAL/ILPES (0967)~~

ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento B/22



URBANIZACION Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA:

ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS ^{*}/

Carlos A. de Mattos

^{*}/ El presente documento, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación, es una versión de la exposición realizada por el autor en el Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, el 15 de agosto de 1978.

URBANIZACION Y CONCENTRACION ESPACIAL EN AMERICA LATINA:
ALGUNAS CONSECUENCIAS ECONOMICAS

(Esquema preliminar)

I. La situación actual

El modelo de crecimiento que ha prevalecido en los países latinoamericanos durante las últimas décadas ha mostrado una marcada tendencia a la concentración. Esta afirmación requiere necesariamente de mayor precisión sobre el alcance y el contenido que se da a la expresión concentración. Cabe, pues, formular la siguiente interrogante:

¿Qué alcance tiene este proceso de concentración?

Una primera aproximación para dar respuesta a esta interrogante se puede encontrar en la siguiente afirmación de Aníbal Pinto ^{1/} cuando caracteriza la heterogeneidad estructural de los países latinoamericanos:

"grandes segmentos de la población, de la estructura productiva y del espacio económico, han quedado absoluta y sustancialmente marginados del avance registrado en el 'polo moderno'. En otras palabras, ha habido una triple concentración de los frutos del progreso técnico: al nivel social, al de los 'estratos' económicos y al regional."

Esta "triple concentración de los frutos del progreso técnico" de que habla Aníbal Pinto permitiría definir una situación de concentración global, que estaría caracterizada por la coexistencia en forma interrelacionada de tres estructuras concentradas: ellas serían las siguientes:

Primero: estructura económica concentrada: determinada por la concentración del proceso de acumulación, que conduce a la configuración de una estructura productiva caracterizada por el creciente predominio de unidades de

^{1/} Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo reciente en América Latina", en Inflación: raíces estructurales, México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

tipo monopólico u oligopólico. En este proceso juegan un papel de fundamental importancia las unidades de carácter transnacional.

Segundo: estructura social concentrada: se ha ido conformando como consecuencia a la apropiación creciente del excedente por parte de los sectores sociales dominantes. Consecuentemente, el carácter regresivo de la distribución del ingreso ha persistido y, aún, se ha agravado, en la experiencia de los años recientes de nuestros países. Ello ha significado un claro aumento de la pobreza y de la marginalidad social.

Tercero: estructura geográfica concentrada: el proceso de acumulación de capital también ha mostrado una marcada tendencia a la concentración territorial. Como resultado de ello, se ha ido consolidando una configuración caracterizada por la aglomeración conjunta de actividades productivas y de población en un número reducido de aglomeraciones urbanas y, en muchos casos, principalmente en una. En otras palabras: el capital acumulado se ha concentrado territorialmente.

El proceso global (económico, social, geográfico) de concentración así caracterizado, ha mostrado una tendencia a acentuarse a medida que han ido avanzando los procesos de industrialización en sus distintas modalidades y de urbanización.

En este contexto, la concentración territorial no es más que una de las facetas de un proceso más general de concentración; de allí, que sea importante subrayar que no tiene mayor relevancia encarar el problema de la concentración geográfica como un fenómeno aislado y pasible de ser analizado, explicado o atacado en forma separada del proceso global de concentración.

/La información

La información disponible permite afirmar que el proceso de concentración se ha verificado, con mayor o menor alcance, en todos los países capitalistas latinoamericanos. Ello no obstante, cabe señalar que algunos de sus componentes tienen distinta ponderación según las peculiaridades de cada país; es así, por ejemplo, que en algunos países de pequeña dimensión territorial, el componente concentración geográfica puede tener poca significación y, consecuentemente, sus consecuencias no tendrían la magnitud que más adelante se analizará. Sin embargo difícilmente se podrán hacer consideraciones análogas en lo que se refiere a la concentración en las estructuras económica y social.

Cabría interrogarse ahora acerca de cuáles pueden ser las perspectivas en cuanto a la configuración de los países latinoamericanos para las próximas décadas.

II. La situación futura

Para poder realizar alguna previsión acerca de cuál puede ser la evolución de la situación precedentemente caracterizada, sería necesario preguntarse sobre cuál es el origen de los procesos de concentración. Como una primera aproximación de carácter general a esta cuestión podría afirmarse que el conocimiento teórico disponible tiende a coincidir en que estos fenómenos tienen su origen y fundamento en las modalidades concretas que ha asumido el proceso de acumulación en los países capitalistas periféricos, donde la acción de unidades de carácter dominante, favorecidas por el libre juego de las fuerzas del mercado, logran apropiarse de una mayor proporción de recursos y determinan procesos de acumulación concentrada en torno a ellas.

A este respecto cabe recordar los estudios y las proposiciones de Myrdal, quien ha subrayado que mientras no se interfiera con disposiciones restrictivas de política el juego de las fuerzas del mercado, la mayor parte de las actividades económicas se concentrarán en

/ciertas regiones,

ciertas regiones, dejando al resto del país más o menos estancado y, que este comportamiento forma parte de un proceso acumulativo de causación circular que tiende a consolidar esa situación ^{2/}.

Por otra parte, también los estudios e investigaciones que se han venido realizando sobre los denominados fenómenos de colonialismo interno, han subrayado la importancia que la acción de unidades dominantes tiene en el proceso interregional de apropiación del excedente en beneficio de la consolidación y expansión de esas unidades dominantes ^{3/}. Y también han destacado el carácter acumulativo circular de esos procesos.

A la luz de las consideraciones precedentes es posible postular que cuanto menor sea la interferencia en el libre juego de las fuerzas del mercado más estable habrá de ser la tendencia a la concentración (económica, social, geográfica).

Por su parte, la información disponible sobre el comportamiento de los sistemas nacionales latinoamericanos también tiende a sustentar la hipótesis de la persistencia del proceso de concentración en las economías periféricas de mercado.

Además, puede señalarse que los resultados de algunas recientes experiencias de política económica de inspiración extremadamente liberal, han agregado una contribución probatoria a la proposición precedente. En cierta forma, estas experiencias han configurado verdaderos laboratorios de prueba en tal sentido.

Algunos estudios y previsiones que se han realizado sobre la probable evolución de las economías capitalistas periféricas muestran, en lo que se refiere específicamente a la configuración territorial,

^{2/} Gunnar Myrdal, Teoría económica y regiones subdesarrolladas, México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

^{3/} Véase Aldo Solari et alli, "Las relaciones internas", en Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México: Siglo XXI Editores, 1976.

estructuras crecientemente concentradas en torno a ciudades desproporcionadamente grandes; es así que se prevee, por ejemplo, que en el año 2000 Ciudad de México habrá de tener más de 31 millones de habitantes (20.7 por ciento del total nacional), San Pablo más de 24 millones (12.2 por ciento), Buenos Aires más de 14 millones (41.9 por ciento), Lima más de 9 millones (37.9 por ciento), Santiago más de 6 millones (43.4 por ciento), etc., etc. ^{4/}

III. Algunas consecuencias

El análisis de esta realidad (la de hoy, la que preveemos para el mañana) nos lleva a tratar de establecer cuáles pueden ser sus principales consecuencias.

Considerando que uno de los aspectos más relevantes del proceso de urbanización en los países latinoamericanos es esta tendencia a la concentración territorial, nos limitaremos a revisar algunas consecuencias de este aspecto dejando de lado, por consiguiente, los aspectos relativos a la concentración en las estructuras económica y social.

En líneas generales, podríamos agrupar las principales consecuencias en términos de un reducido número de problemas. Ellos serían:

1. El problema de la utilización de los recursos financieros disponibles

Los fenómenos de concentración geográfica se traducen en la formación de aglomeraciones urbanas desproporcionadamente grandes en relación al contexto en que se ubican; más allá de ciertos límites y a medida que continúan expandiéndose requieren de cuantiosos recursos, que deben ser utilizados en forma continua y creciente, para mantener o restablecer ciertos niveles satisfactorios de funcionamiento.

Estas grandes ciudades, por una parte, absorben permanentemente recursos para mantener en condiciones adecuadas de funcionamiento al

^{4/} Robert W. Fox, Tendencias del crecimiento de la población urbana en América Latina, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1975.

sistema y para suministrar condiciones habitacionales y servicios a la población que se va incorporando (inversiones en vivienda, transportes, alcantarillado y evacuación de residuos, sanidad ambiental, electricidad, teléfonos, etc.).

Por otro lado, requieren financiamiento creciente para absorber los gastos corrientes de operación de un sistema cada día mayor (diversos tipos de funcionarios y funciones públicas).

En relación a este problema el ex-prefecto de San Pablo, Figueiredo Ferraz, planteaba en un libro reciente ^{5/}:

"Sobrevino así la mayor de las paradojas: este gran centro industrial, el dinamo de la economía brasileña, ya está hoy envuelto en deseconomías de escala tan brutales, y sobrecargado por costos sociales de tal forma elevados, que gran parte de su producción debería ser forzosamente revertida y consumida con su autosustentación, para mantenerlo en movimiento sin ruptura en su funcionamiento."

y agrega:

"Aún así sería en vano. La provisión de infraestructura que, de modo continuo, pueda acompañar el crecimiento poblacional de la ciudad, es absolutamente imposible, utópico ..."

Habida cuenta de la escasez de recursos financieros que padecen las economías periféricas, esta situación significa que las grandes concentraciones tenderán a absorber partes cada vez mayores de los recursos disponibles ^{6/}, en buena parte de los casos para absorción

^{5/} J. C. de Figueiredo Ferraz, Sao Paulo e seu futuro, Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1976.

^{6/} En un estudio realizado hace unos años, por la revista Realidade (San Pablo, mayo 1972), sobre las ciudades brasileñas se estableció una ilustrativa comparación entre la asignación prevista de recursos para una obra de carácter nacional (2.775 km. de carreteras transamazónicas, cuyo valor era en 1970 de 300 millones de cruzeiros = 1 trans.) y la que se calculaba para algunas obras de infraestructura urbana en áreas metropolitanas de Brasil y se llegó, entre otros, a los siguientes resultados:

- Vía dos Imigrantes (une SP y Santos)	4,7 trans.
- 282 km. vías expresas en SP (capital)	20,6 "
- Metro Sao Paulo	10 "
- Metro Río (Ipanema-Tijuca, 20 km.)	6 "
- Aeropuerto Internacional de Galeao (Río)	5,5 "

/de deseconomías

de deseconomías de aglomeración, reduciendo con ello la posibilidad de aplicar significativamente recursos en otras regiones que más lo necesitan.

En una perspectiva de mediano y largo plazo, cabría plantear la discusión acerca de si tales recursos no podrían tener una más alta productividad desde el punto de vista social, si fuesen asignados a otras partes del territorio; esta discusión, parece particularmente procedente desde el momento en que se supone con algún fundamento que han comenzado a generarse deseconomías de aglomeración en el área metropolitana ^{7/} y en que los costos de urbanización resultan proporcionalmente más elevados en las grandes concentraciones que en los centros de tamaño medio ^{8/}.

2. El problema del desequilibrio en el mercado de trabajo

La concentración territorial de la población, asociada al peculiar estilo de desarrollo que caracteriza al proceso productivo de las economías periféricas, conduce a la existencia de una persistente y cada vez más amplia disparidad entre oferta y demanda en su mercado de trabajo.

La industria, en su organización actual, ya no puede dar respuesta laboral satisfactoria a la creciente población activa localizada en las grandes aglomeraciones. En tales condiciones, las disparidades en el interior de las grandes aglomeraciones tenderán a acentuarse, con sus consecuencias en términos de ampliación de la marginalidad social. Y con todas las consecuencias que ello deberá tener en la vida social de esos centros.

^{7/} Véase Alan Gilbert, "Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. IX, núm. 35, septiembre 1975.

^{8/} Véase Hamilton C. Tolosa, "Macroeconomía da urbanização brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 3, núm. 3, Río de Janeiro, octubre de 1973 y Pascal Bye, "Crecimiento urbano, costos de urbanización e imputación de costos", Revista Administración y Desarrollo, núm. 16, Bogotá 1975.

3. El problema de las disparidades regionales

En el marco del planteo que hemos esquematizado, el problema de las disparidades inter e intrarregionales aparece como un epifenómeno de la concentración territorial.

Como consecuencia del propio proceso de concentración las regiones más deprimidas no pueden incrementar significativamente el ritmo de su proceso de acumulación de capital, desde que ni pueden retener el excedente que generan ni reciben transferencias de importancia desde los centros de mayor acumulación y productividad.

Obviamente, en tanto continúe el proceso de concentración las disparidades regionales van a persistir y, muy probablemente, las disparidades intrarregionales van a tender a acentuarse ^{9/}. Y ello con el agravante de que van a aumentar las disparidades en el interior de las grandes áreas metropolitanas.

4. El problema del deterioro del medio ambiente

La localización concentrada de población y de actividades en nuestros países se ha venido haciendo al mismo tiempo en forma muy rápida y desorganizada. Ello se ha reflejado en un alarmante deterioro del medio ambiente, el cual se manifiesta generalmente a través de los efectos en:

- la aglomeración en sí misma
- una extensa área del "hinterland" de la aglomeración.

Esta situación, ha alcanzado extremos ya muy graves en varias aglomeraciones (V.gr.: México, San Pablo, Santiago) y constituye una amenaza latente para la mayor parte de las restantes áreas metropolitanas latinoamericanas.

^{9/} Véase Alan G. Gilvert y David E. Goodman, "Desigualdades regionales de ingreso y desarrollo económico: un enfoque crítico", Revista EURE, vol. 5, núm. 13, Santiago de Chile, junio 1976.

La erradicación o atenuación de este problema, requiere de inversiones que implican la asignación de montos de recursos de una magnitud de la que la mayor parte de los países no disponen ni se prevee que puedan disponer en un futuro cercano. En todo caso, esto nos retrotrae nuevamente al primer problema planteado o sea, el problema de cómo asignar los escasos recursos financieros disponibles.

5. El problema de la utilización de los recursos naturales

Las formas de ocupación del territorio inherentes al modelo de concentración implica un inadecuado aprovechamiento de una parte importante del acervo nacional de recursos naturales, en virtud de su permanencia al margen del proceso productivo en función de su desfavorable localización en relación a los centros dinámicos del sistema.

En el contexto de estas consideraciones deben destacarse especialmente los problemas que involucran a vastas áreas de tierra agrícola de gran potencialidad productiva que - al carecer del necesario sistema de soporte y de adecuadas vinculaciones con los focos de concentración geográfica y, en consecuencia, de posibilidades reales de acceso a los mercados, resultan de hecho condenadas a permanecer al margen del proceso productivo nacional ^{10/}.

Algunos autores sostienen que el modelo de crecimiento que ha predominado en la mayor parte de los países latinoamericanos, al tiempo que ha obstaculizado la incorporación de esos recursos, ha impedido entre otros, lograr una diversificación de la estructura

^{10/} Véase especialmente Estevam Strauss, El espacio económico y el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile: ILPES, mimeógrafo, 1968.

productiva y una elevación del ritmo de crecimiento a mediano y largo plazo que habría sido posible con un mejor aprovechamiento de ellos ^{11/}.

IV. Algunas interrogantes

Tales algunas de las principales consecuencias económicas del proceso de concentración espacial. Frente a esta situación se han planteado múltiples interrogantes, algunas de las cuales podrían ser las siguientes:

¿Permitiría una estructura concentrada una utilización eficiente desde el punto de vista social de los recursos disponibles?

¿Ofrecería un modelo de desconcentración soluciones más satisfactorias para los problemas planteados?

¿Hasta dónde es políticamente viable un modelo de desconcentración en la situación actual de los países capitalistas periféricos?

La respuesta a interrogantes de este tipo han sido objeto de una prolongada controversia; y, en definitiva, hasta ahora, las respuestas ofrecidas implican una toma de posición de carácter ideológico no pareciendo posible llegar por el momento a una posición de consenso.

^{11/} Por ejemplo, Carlos Matus, ha sostenido: "... lo artificial del desarrollo actual consiste en que América Latina dispone de inmensos recursos de agua, minerales, energía hidroeléctrica, suelos agrícolas y ganaderos, forestales, vías de transporte fluvial, etc., que no tienen adecuada utilización o si la tienen es muy escasa porque están 'mal ubicados' ... Ante la diversidad, la calidad y cantidad de los recursos naturales registrados hasta el presente en el interior de América Latina, que por lo demás son bastante poco conocidos, cabe preguntarse qué significa el concepto 'recursos mal utilizados'. El problema parece harto simple; esos recursos están mal localizados en función del modelo de desarrollo vertical, lo cual constituye a su vez un nuevo argumento para reflexionar acerca de la supuesta bondad de dicho modelo". Carlos Matus, et. al., Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1970.

04.12

